



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova
Dipartimento di Storia e Filosofia del Diritto e Diritto Canonico

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN GIURISPRUDENZA
INDIRIZZO UNICO
CICLO XXII

IL GOVERNO DELLE INFRASTRUTTURE
IL CASO AUTOSTRADALE

Direttore della Scuola: Ch.mo Prof. Roberto Kostoris
Supervisore: Ch.mo Prof. Mario Bertolissi

Dottoranda: Silvia Muttoni

INDICE

Introduzione	3

PARTE PRIMA LE INFRASTRUTTURE E LA LORO CENTRALITA' NEL SISTEMA PAESE

CAPITOLO PRIMO

L'oggetto dell'analisi: le infrastrutture, in particolare quelle di trasporto

1. Le infrastrutture.....	9
2. Le infrastrutture di trasporto.....	11

CAPITOLO SECONDO

Le ragioni di un approfondimento

1. Le infrastrutture di trasporto come condizione di sviluppo economico e parametro di competitività.....	13
2. Le infrastrutture e lo sviluppo in termini di coesione sociale	17
3. Le infrastrutture e la sicurezza nazionale	19

CAPITOLO TERZO

I caratteri comuni alle principali infrastrutture di trasporto e le conseguenze in
termini di politica infrastrutturale

1. Beni capitali non trasferibili che richiedono ingenti risorse.....	21
2. Reti non duplicabili a "servizio" del servizio pubblico.....	22
3. Le conseguenze in termini di scelta politica	25
3.1 <i>La qualificazione delle infrastrutture come "bene pubblico"</i>	25
3.2 <i>Una riflessione sulla compatibilità con il mercato</i>	29
3.3 <i>La necessità di una particolare attenzione all'utenza</i>	31
3.4 <i>Il problema del finanziamento degli interventi</i>	31
3.5 <i>L'importanza del territorio</i>	33
3.6 <i>La necessità di una seria politica dei trasporti</i>	35
3.7 <i>Qualche ulteriore osservazione</i>	36

CAPITOLO QUARTO

I soggetti chiamati a governare le infrastrutture

1. I legislatori nazionali	39
2. Il legislatore comunitario	47
3. Gli altri soggetti chiamati al governo	49
3.1 <i>Le amministrazioni centrali</i>	49
3.1.1 <i>I Ministeri competenti</i>	49
3.1.2 <i>Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici</i>	50
3.1.3 <i>Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)</i>	51
3.1.4 <i>UTFP e NARS</i>	54
3.1.5 <i>IRI, ANAS s.p.a. e Infrastrutture s.p.a.</i>	56
3.1.6 <i>L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici</i>	57
3.1.7 <i>I commissari straordinari</i>	59
3.2 <i>Le amministrazioni decentralizzate</i>	59
3.3 <i>Qualche ulteriore osservazione</i>	60

CAPITOLO QUINTO

L'esistenza di un ritardo infrastrutturale e la necessità di un'inversione di rotta

1. Il c.d. <i>gap</i> infrastrutturale	63
1.1. <i>Il livello di dotazione e l'estensione della rete</i>	64
1.2 <i>Il gap rispetto alla domanda di mobilità</i>	66
1.3 <i>Un altro parametro: la spesa per gli investimenti infrastrutturali</i>	69
1.4 <i>Un vero e proprio ritardo</i>	70
2. La necessità di invertire la rotta	72

PARTE SECONDA

IL CASO AUTOSTRADALE

CAPITOLO PRIMO

Le autostrade

1. La strada	77
2. Le autostrade e la loro storia	79
2.1 <i>Una definizione</i>	79
2.2 <i>Le prime autostrade</i>	80

2.3 <i>Il secondo dopo-guerra</i>	82
2.4 <i>Lo straordinario sviluppo degli anni Sessanta e Settanta</i>	83
2.5 <i>La prima fase di arresto</i>	85
2.6 <i>Le novità degli anni Novanta</i>	86
2.7 <i>Il nuovo millennio</i>	89
2.8 <i>Gli sviluppi più recenti</i>	92

CAPITOLO SECONDO

La consistenza della rete e del *gap* autostradale

1. Le autostrade oggi: qualche dato	97
2. Il <i>deficit</i> di infrastrutture autostradali	99
3. Una reazione necessaria ma non scontata	102

CAPITOLO TERZO

La (necessaria) collaborazione tra pubblico e privati

1. La collaborazione pubblico-privati	105
1.1 <i>Qualche modello astratto</i>	106
1.2 <i>La scelta del legislatore italiano</i>	108
2. Le concessioni autostradali	109
2.1 <i>Gli interventi sulle concessioni e la loro natura</i>	113
2.2 <i>L'utilizzo della concessione in altri Paesi</i>	117
3. Un'altra forma di partenariato contrattuale: la finanza di progetto.....	119
4. Il contraente generale	124
5. I concessionari autostradali italiani	125
5.1 <i>Il caso di Autostrade per l'Italia s.p.a.</i>	130
5.2 <i>Qualche considerazione sulla privatizzazione</i>	144
6. Le società miste e alcuni esempi di federalismo autostradale.....	145

CAPITOLO QUARTO

La realizzazione delle autostrade

1. La programmazione generale	149
1.1 <i>Il piano generale di trasporto</i>	149
1.2 <i>L'indicazione delle priorità e dei finanziamenti</i>	150
2. La progettazione e la localizzazione delle opere autostradali	157
2.1 <i>Una premessa: la centralità del territorio</i>	157
2.1.1. <i>Il territorio come realtà geografica</i>	157
2.1.2 <i>Segue: come realtà economica</i>	158

2.1.3 <i>Segue: come realtà sociale e politica</i>	162
2.2 <i>La localizzazione dell'opera e il rapporto con il territorio nella legislazione vigente</i>	163
2.2.1 <i>Il conflitto interistituzionale</i>	164
2.2.2 <i>Il problema della legittimazione dell'infrastruttura</i>	170
2.2.3 <i>La sperimentazione avviata sulla Autostrada genovese</i>	172
3. <i>La realizzazione dell'infrastruttura</i>	178
3.1 <i>La qualità dell'appaltatore</i>	179
3.2 <i>La gara</i>	181
3.3 <i>Le previsioni in deroga</i>	182
4. <i>L'esecuzione</i>	185
5. <i>Il contenzioso</i>	185

CAPITOLO QUINTO

L'esercizio delle autostrade

1. <i>La manutenzione</i>	191
2. <i>I servizi ausiliari all'utente</i>	194

CAPITOLO SESTO

Il finanziamento delle autostrade

1. <i>Il contributo statale</i>	198
1.1 <i>La compatibilità del contributo statale rispetto agli obblighi comunitari</i>	202
2. <i>La parte di finanziamento che le società concessionarie devono reperire</i> ..	203
2.1 <i>Il capitale proprio e il capitale di credito</i>	203
2.2 <i>Altri introiti</i>	207
3. <i>Il pedaggio</i>	208
3.1 <i>Le politiche europee sul pedaggiamento e la c.d. direttiva Eurovignette</i>	210
3.2 <i>La natura del pedaggio</i>	214

CAPITOLO SETTIMO

La regolazione tariffaria e il sistema dei controlli

1. <i>La regolazione tariffaria</i>	217
1.1 <i>La necessità di una regolazione e qualche modello astratto</i>	217
1.2 <i>Il sistema di regolazione tariffaria italiano</i>	220
1.3 <i>Qualche considerazione ulteriore</i>	226

2. I controlli	227
2.1 ANAS s.p.a.	229
2.2 Qualche proposta migliorativa	234

PARTE TERZA IL GOVERNO DELLE INFRASTRUTTURE

CAPITOLO PRIMO Sintesi e prospettive non solo per le autostrade

1. Una premessa	239
2. La collaborazione pubblico-privati e i processi di privatizzazione	240
3. La regolazione tariffaria e il sistema dei controlli	245
4. La realizzazione dell'infrastruttura	249
4.1 La programmazione	249
4.2 La pianificazione e la localizzazione delle opere infrastrutturali	254
4.3 L'affidamento dei lavori e le gare	261
5. Il contenzioso	266
6. Il finanziamento delle infrastrutture	269

CAPITOLO SECONDO Le infrastrutture e il Paese

1. Prime conclusioni	275
2. La necessità di alzare lo sguardo	278
3. Dalle infrastrutture al Paese: andata e ritorno	280
 Bibliografia.....	287
 Stampa citata	317
 Principali siti di interesse	321

ABSTRACT

Le infrastrutture, in particolare quelle di trasporto, nella loro qualità di “*opere necessarie e strumentali allo svolgimento di attività economiche o indispensabili per (...) consentire la vita delle persone e delle comunità e migliorarne le condizioni*”¹, sono le protagoniste di questa ricerca.

Dopo averne studiato l’importanza quali condizioni di sviluppo socio-economico e parametro di competitività – per l’appunto -, la prima parte del lavoro tenta di definirle e di individuarne i tratti peculiari.

Ne emerge un quadro interessante, fatto di incredibili potenzialità ma anche di rischi e paradossi. Le infrastrutture sono, infatti, beni pubblici e strumento per l’erogazione di servizi essenziali, ma presuppongono da sempre il coinvolgimento dei privati per il loro finanziamento, la loro realizzazione, la loro gestione; sono monopoli naturali e legali, ma non possono prescindere dal mercato e dalla concorrenza; appartengono al novero delle infrastrutture di rete, a carattere non duplicabile, e, dunque, richiedono di essere oggetto di scelte politiche nazionali, unitarie e lungimiranti, ma attraversano territori ed intersecano comunità che sempre più spesso non condividono queste scelte; sono parametro di ricchezza, ma di enormi risorse hanno pure bisogno, soprattutto nella loro fase di attivazione, e sono, dunque, particolarmente sensibili alle contingenze economico-finanziarie.

La reale consistenza del c.d. *gap* infrastrutturale italiano, di cui si dà – sempre nella prima parte della tesi – ampio conto, impone, però, di andare oltre la ricognizione della realtà, per investigare le cause di un *deficit* importante e individuare linee-guida e proposte serie di sviluppo.

La complessità del settore rende opportuno svolgere questa più approfondita analisi con riguardo ad una singola infrastruttura di trasporto, ritenuta significativa: quella autostradale.

¹ Questa definizione si trova in A. MARI, *Infrastrutture*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico, ad vocem*, vol. IV, Milano, 2006, p. 3134.

Allo studio delle infrastrutture autostradali è dedicata la seconda parte del lavoro. In essa, dopo una necessaria introduzione storica, si ripercorrono e analizzano tutti i principali momenti del governo delle autostrade: dalla programmazione delle opere, alla loro pianificazione, dal reperimento dei finanziamenti necessari, fino alla loro gestione, passando attraverso l'altrettanto cruciale e delicata fase della loro realizzazione. Il tutto dando conto delle numerose e non sempre coerenti riforme legislative intervenute durante il triennio di ricerca.

I risultati raggiunti mediante l'osservazione empirica del settore autostradale consentono, poi, nella terza parte del lavoro, l'individuazione delle principali cause del *deficit* infrastrutturale che affligge il Paese, per ciascuna delle quali diviene anche possibile prospettare una o più soluzioni concrete.

All'ultima parte della tesi è affidato, poi, l'ambizioso compito di trarre dai risultati raggiunti mediante lo studio del sistema infrastrutturale di trasporto alcune considerazioni a carattere più generale con riferimento ai rapporti tra lo Stato e l'economia, ma anche, infine, alla forma di Governo e la forma di Stato.

L'inadeguatezza del governo infrastrutturale, infatti, non è che l'ennesimo riscontro della crisi della legge e delle istituzioni rappresentative e della confusione tra le funzioni che lo Stato di diritto imporrebbe separate. In questo contesto nascono e prosperano nuovi e opachi processi decisionali, altrimenti detti di *governance*, che surrogano la democrazia classica, pur essendo con essa difficilmente compatibili. Processi dei quali è necessario prendere consapevolezza.

* * *

This study focuses on infrastructures, especially transport infrastructures as “*necessary and instrumental works (...) for business and vital (...) to allow the life of persons and communities, improving their conditions*”.

The first part of the study analyzes the importance of infrastructures as a condition for socio-economical growth: their peculiar aspects are defined hereby.

What emerges is an interesting overview characterized by incredible potentials but also externalities and paradoxes. As a matter of fact, infrastructures are public goods and means of basic service delivery, but since the beginning they have always implied the private involvement, for financing, construction and management. They consist on natural and legal monopolies, but they cannot make without market and competition. They belong to the list of infrastructure net, not duplicable, and therefore they are subjected to unitary and forward-looking political choices at national level, although they cross different territories and communities, that most frequently do not agree with these choices. Infrastructures look like a wealth indicator, but at the same time they also require huge investments, especially during their start-up. For these reasons they are particular sensitive to the economical-fiscal scenario.

The actual measure of Italian gap for infrastructures, which is extensively described in the first part of the study, requires us to go beyond a mere recognition of the present picture, in order to investigate the causes of an important deficit and to identify guidelines and effective proposals for development.

The complexity of this sector suggests to perform this extensive analysis focusing just on a single transport infrastructure typology. Therefore the second part of the study refers to highways. Here, after an historical introduction, the main phases of highways management are analyzed: from work programming to their planning, from finding the necessary funds to their management, until the crucial phase of realization. This has been done, by considering the numerous and not always consistent legislative reforms, taking place during the three years research period.

The results obtained through the empirical observation of the highway sector allow to identify the main causes of the infrastructural deficit which

afflicts the country, in the third part of the study, and for each of them it is possible to prospect one or more practical solutions.

The ambitious task to resume some general considerations from the results obtained from the study of the infrastructural system is committed to the last part of the work. These outcomes refer to State and economy relations, and they also refer to system of government and to the overall political regime.

The inefficiency of infrastructure management, indeed, is nothing but one more proof of the crisis of the law and representative institutions and proof of the confusion among the functions that law based state would set as separate. In this framework, new and unclear decisional processes (i.e. *governance*) have been established, replacing democracy although they seem not compatible with it.

It is crucial to raise awareness on such processes.

*Se non sai dove stai andando
allora ogni strada ti porterà lì*

L. Carroll, *Le avventure di Alice nel paese delle meraviglie*

INTRODUZIONE

La penisola italiana, che dall'arco alpino si protende nel Mar Mediterraneo fino a lambire le isole greche e l'Africa settentrionale, grazie proprio alla sua posizione geografica, ha rappresentato per secoli l'approdo e il punto focale degli scambi, dapprima commerciali, e poi culturali e sociali dell'intero mondo antico.

Fu il popolo romano a comprenderne - forse per primo - il potenziale e a impegnarsi a realizzarlo e svilupparlo mediante la costruzione di infrastrutture quali strade e acquedotti, che ancora oggi ammiriamo per la loro originalità, funzionalità e solida bellezza.

Ma l'Italia non perse la sua centralità nel sistema-Mediterraneo neppure nelle epoche successive, quando, passata sotto l'egida dei barbari e attraverso l'età di mezzo, tornò a fiorire all'epoca dei Comuni e, ancor più, nel Rinascimento. Ancora una volta potendo contare su una rete infrastrutturale di assoluta avanguardia e in continua evoluzione, che permetteva il collegamento da campagna a città, da città a città, della penisola con l'Europa e, attraverso i sistemi portuali, con Spagna, Africa, Grecia, Medio-oriente e non solo.

Offuscata nella sua importanza nei secoli immediatamente successivi, quando furono Spagna, Francia e Inghilterra a scrivere le principali pagine della storia occidentale, pur sempre riconoscendo la strategicità del controllo della penisola italiana, l'Italia, ormai unificata, tentò - e in parte, purtroppo anche tristemente, vi riuscì - di riacquistare il suo posto di protagonista nel Novecento.

Mussolini e il fascismo, a cavallo delle due Guerre mondiali, ebbero un'intuizione molto simile a quella che fu dei Romani nel mondo antico: videro nel potenziamento delle infrastrutture uno dei fattori - per non dire il fattore - di attivazione necessaria per tornare a crescere e ad imporsi nella storia.

Tra gli investimenti e le vere rivoluzioni allora realizzati meritano di essere ricordati quelle nel campo dei trasporti e la nascita delle “autostrade”, invenzione frutto del c.d. genio italico, ben presto esportate nel mondo.

Ma qual è la posizione dell’Italia nel sistema-Mediterraneo degli scambi, commerciali, civili e culturali oggi? Conserva ancora la centralità e l’importanza che l’hanno resa grande nella storia?

La risposta a queste domande non può prescindere – si ritiene - da una seria riflessione sulle infrastrutture.

Le vicende storiche cui si è appena accennato, sembrano evidenziare, infatti, l’esistenza di uno stretto legame tra qualità del sistema infrastrutturale e salute e prosperità di una civiltà, prima ancora che di un Paese. Legame che, dopo esser stato studiato con particolare attenzione da storici, antropologi e, soprattutto, economisti fin dall’Ottocento, oggi opinione comune e politica tendono – si dirà quanto e in che termini a ragion veduta - a dare per scontato.

Le infrastrutture sono quotidianamente additate quali essenziali fattori dello sviluppo economico e sociale di un Paese e annoverate tra i principali parametri della relativa competitività. E ciò avviene non solo a livello nazionale, bensì europeo: prova ne sia il fatto che la stessa Commissione europea, nell’ambito della sua *Quarta relazione sulla coesione economico sociale*, del 2004, ha considerato determinante per la competitività e la crescita economica la dotazione infrastrutturale, ponendola accanto all’esistenza di solide politiche macroeconomiche, all’efficienza e all’efficacia della pubblica amministrazione e alla capacità di innovazione e di investimento in ricerca e sviluppo.

Chiarire quale sia oggi la consistenza della rete infrastrutturale italiana, in particolare quella relativa ai trasporti, evidenziandone potenzialità e criticità, e tentando di individuare linee-guida e proposte serie di sviluppo, è, dunque, l’oggetto dell’analisi della ricerca, di cui questa tesi costituisce la sintesi, in particolare, della sua prima parte.

Chiarita l’importanza di un approfondimento su questo tema, appare, subito, però, con estrema evidenza, l’impossibilità o – quantomeno –

l'inopportunità di uno studio sul sistema infrastrutturale nel suo complesso, seppur limitato al campo del trasporto, e la necessità, invece, di un approccio maggiormente empirico, basato sullo studio e la misurazione di una realtà concreta ritenuta significativa, dalla quale estrarre, poi, regole generalmente valide per l'intero sistema.

Si è deciso, così, di assumere l'autostrada quale privilegiato punto di osservazione.

Le autostrade, infatti, si sono appalesate come un campione significativo per due principali ragioni. Innanzitutto esse hanno in comune con le altre infrastrutture, non solo di trasporto, tutti i caratteri strutturali più caratteristici e, al contempo, ritenuti più problematici dalla dottrina giuridica ed economica che del tema si è occupata. Solo per anticiparne alcuni: sono beni pubblici e strumento per l'erogazione di servizi essenziali, ma presuppongono da sempre il coinvolgimento dei privati per il loro finanziamento, la loro realizzazione, la loro gestione; sono monopoli naturali e legali, ma non possono prescindere dal mercato e dalla concorrenza; appartengono al novero delle infrastrutture di rete, a carattere non duplicabile, e, dunque, richiedono di essere oggetto di scelte politiche nazionali unitarie e lungimiranti, ma attraversano territori ed intersecano comunità che sempre più spesso non sentono di condividere queste scelte; sono parametro di ricchezza, ma di ingenti ricchezze hanno pure bisogno, soprattutto nella loro fase di attivazione, e sono, dunque, particolarmente sensibili alle contingenze economico-finanziarie.

Nonostante questi e molti altri profili tipici di criticità, le autostrade rappresentano oggi la principale realtà infrastrutturale di trasporto a livello italiano e forse anche europeo, ed è questo dato la seconda ragione che ha deposto per la scelta di dedicare loro, nell'ambito della seconda parte di questa tesi, un'attenzione particolare.

I risultati che l'osservazione di questa realtà consentirà di raggiungere permetteranno, infine, nella terza parte della ricerca, di tornare a svolgere

alcune riflessioni su di un piano più generale, con riferimento al sistema dei trasporti, ma non solo.

L'analisi empirica del settore autostradale, infatti, costituisce un campo di osservazione privilegiato per lo studio anche di altre significative realtà.

In primo luogo quella dei rapporti tra lo Stato e l'economia, dello stadio di maturazione raggiunta dai processi di liberalizzazione e privatizzazione, della qualità e della tenuta delle riforme economiche degli ultimi decenni, dell'impatto e delle possibili soluzioni all'attuale e grave crisi finanziaria.

Lo studio delle autostrade nel nostro sistema nazionale permette anche di misurare il grado di sviluppo economico e di coesione sociale di quest'ultimo e la consistenza di quel divario Nord – Sud di cui sono invase le cronache degli ultimi anni, ma soprattutto degli ultimi mesi, dacché il Governo ha impresso un'accelerazione al processo di realizzazione del c.d. federalismo fiscale.

E non basta: un'analisi attenta del sistema autostradale, quale campione del sistema infrastrutturale - se non altro - di trasporto, è in grado di evidenziare i caratteri e le criticità che sono tipici di tutte le fattispecie che richiedono l'interazione di diversi livelli di governo e il dialogo e il bilanciamento tra interessi pubblici e privati delicati e diversissimi, consentendo anche, quindi, di misurare il grado di adeguatezza dell'apparato amministrativo nazionale.

Infine, *last but not least*, l'osservazione del settore infrastrutturale impone di svolgere alcune non banali considerazioni circa la crisi delle principali istituzioni rappresentative del Paese e della legge (che del loro lavoro è il prodotto), sulla sempre più profonda e sempre più disorientante confusione tra le tre funzioni – legislativa, esecutiva e giudiziaria – che vorremmo separate e, infine, circa il parallelo emergere di forme di *governance*, ossia di nuovi e – anche per questo – opachi processi decisionali che tendono a voler supplire e – forse – surrogare i sistemi democratici “classici”. Si tratta di aspetti che non possono che far riflettere circa la reale tenuta della nostra attuale forma di Stato.

PARTE PRIMA

LE INFRASTRUTTURE E LA LORO CENTRALITA' NEL SISTEMA PAESE

CAPITOLO PRIMO

L'OGGETTO DELL'ANALISI: LE INFRASTRUTTURE, IN PARTICOLARE QUELLE DI TRASPORTO

Sommario: 1. Le infrastrutture - 2. Le infrastrutture di trasporto

1. Le infrastrutture

Il termine “infrastrutture”, nel linguaggio comune, individua una significativa varietà di tipologie di beni. Sono, infatti, infrastrutture: strade, autostrade, ferrovie, ponti, gallerie, porti, aeroporti, stazioni, tramvie, metropolitane, canali, dighe, depuratori, discariche, inceneritori, impianti per la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, strutture per la distribuzione del gas, del petrolio, dell'acqua, linee e reti telefoniche di telefonia fissa e cellulare; ma anche scuole, asili, ospedali, università, case di riposo, carceri, acquedotti e fognature di città come dei più piccoli Comuni.

Dunque, la medesima espressione fa riferimento a cose tra loro diversissime eppure egualmente qualificate infrastrutture.

Ad accomunarle è, anzitutto, il fatto di essere “opere necessarie e strumentali allo svolgimento di attività economiche o indispensabili per gli insediamenti urbani e, in definitiva, volte a consentire la vita delle persone e delle comunità e a migliorarne le condizioni”².

Questa definizione evidenzia, anzitutto, l'esistenza di uno stretto legame tra “infrastrutture” e “opere pubbliche”, che sono i “lavori pubblici” a originare.

In effetti il legame tra le citate realtà è tanto stretto che lo stesso legislatore, in sede di dettati normativi, le ha utilizzate in modo impreciso, con accezioni ed estensioni diverse a seconda delle congiunture economiche e

² Questa definizione si trova in A. MARI, *Infrastrutture*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico, ad vocem*, vol. IV, Milano, 2006, p. 3134.

sociali del momento; a volte considerando i termini alternativi, altrove dimostrando di concepirli come relativi ad entità distinte e compresenti³.

In realtà ciascuna di queste espressioni ha il pregio di incentrare l'attenzione su un aspetto interessante della materia in esame: la sua importanza funzionale, il termine "infrastruttura", la natura sostanziale-oggettiva, l'espressione "opere pubbliche", il momento realizzativo-dinamico, quella di "lavori pubblici".

E se, negli anni Novanta, il legislatore ha inteso occuparsi precipuamente di opere e lavori, dettando per questi una nuova e più ordinata disciplina di comparto (per mezzo, soprattutto della legge-quadro 11 febbraio 1994, n. 109, e del relativo regolamento), pur continuando – come è ovvio – ad aggiornare la regolament

azione sui lavori (il riferimento è al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163), a partire dal nuovo millennio egli ha preso a preferire il termine "infrastrutture".

Così, ad opera del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, egli ha operato una riforma dell'organizzazione del Governo, che prevede l'istituzione, appunto, di un Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con compiti, tra l'altro, di "programmazione, finanziamento, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale" (art. 42). Pochi anni più tardi, poi, il Parlamento, con la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (meglio conosciuta come Legge Obiettivo), ha dato delega al Governo di porre una disciplina particolare per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive⁴.

L'espressione "lavori pubblici" è persino scomparsa dalla Costituzione ad opera della riforma costituzionale operata con legge 18 ottobre 2001, n. 3,

³ Ciò ha portato autorevole dottrina ad affermare che: "non si conoscono precedenti di disordine legislativo di tale ampiezza ed intrico (...) in un settore tanto delicato per gli interessi di imprese e lavoratori che impegna". Così in A. MARI, *Le infrastrutture*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2006, p. 1861, dove si cita l'opinione di Giannini.

⁴ La delega si è poi tradotta nel decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190.

che ha riformato, tra gli altri, il disposto di cui all'art. 117 Cost., ove prima si trovava un riferimento ai “lavori pubblici di interesse regionale”⁵.

Non si tratta semplicemente di una diversa scelta espressiva, quanto piuttosto della dimostrazione di una diversa sensibilità del legislatore. Sensibilità che lo porta a rinnovare il proprio interesse nei confronti delle opere infrastrutturali, non tanto per le loro caratteristiche oggettive di opere e neppure per le peculiarità dinamiche di realizzazione, ma in vista della loro straordinaria importanza funzionale di infrastrutture, per l'appunto. Importanza che, in alcuni casi, è tale da indicarne alcune addirittura come “strategiche” e, pertanto, degne di essere regolamentate per opera di una disciplina speciale, loro dedicata.

2. Le infrastrutture di trasporto

Si è visto come con l'espressione “infrastrutture” si possano intendere realtà materiali molto diverse tra loro.

Questa considerazione sembra giustificare la selezione di un settore più limitato sul quale svolgere un approfondimento più serio, al fine di evitare lo sviluppo di considerazioni che, in quanto estremamente generali, finirebbero per divenire generiche.

Il settore di elezione di questo lavoro è quello delle infrastrutture di trasporto, con particolare riguardo a quelle stradali e, soprattutto, nella seconda parte della ricerca, al sistema autostradale.

Dunque, saranno studiate quelle particolari opere infrastrutturali che, ramificandosi nel territorio, consentono, secondo differenti modalità, la circolazione e il trasporto di persone e cose.

⁵ Mentre il riferimento a importanti infrastrutture è comparso nell'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Si tratta, ad esempio, di “porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione”.

CAPITOLO SECONDO

LE RAGIONI DI UN APPROFONDIMENTO

Sommario: 1. Le infrastrutture di trasporto come condizione di sviluppo economico e parametro di competitività - 2. Le infrastrutture e lo sviluppo in termini di coesione sociale - 3. Le infrastrutture e la sicurezza nazionale

1. Le infrastrutture di trasporto come condizione di sviluppo economico e parametro di competitività.

Ancora non si è chiarito, tuttavia, per quale motivo le infrastrutture meritino di essere al centro di un approfondimento.

Il fatto che il legislatore comunitario, nel Trattato di Maastricht, ne abbia “costituzionalizzato” il ruolo di motore dell’integrazione economica e sociale dell’Unione può suggerire una risposta, ma non ancora darla.

E’ opinione comune che la dotazione di infrastrutture di mobilità costituisca, al contempo, condizione di sviluppo economico e parametro di competitività di un Paese⁶.

Il tema ha interessato, già nella seconda metà del Settecento, l’economista Adam Smith, che ne ha fatto oggetto di particolare attenzione nel suo *La ricchezza delle nazioni*: l’esistenza di un rapporto di causa-effetto tra le infrastrutture – purché efficienti ed efficacemente allocate – e lo sviluppo economico è lì data per certa e funge da presupposto per l’intera elaborazione del capitolo sulle opere pubbliche⁷.

⁶ Cfr. G. MESSINA, *Le infrastrutture di trasporto nelle regioni europee: due misure a confronto*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO, *E’ possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 27 e ss.

⁷ Senza strade e ferrovie, infatti, gli scambi sarebbero limitati, così come la specializzazione produttiva e la possibilità di ottenere economie di scala o di incrementare la produttività, a tutto detrimento della ricchezza complessiva. Cfr. A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, Londra, 1776, trad. it. Milano, 2010, pp. 887 e ss.

Nella seconda metà del secolo scorso, poi, economisti stranieri, soprattutto americani, hanno tentato di misurare il grado di correlazione esistente tra infrastrutture e ricchezza, prendendo in considerazione alcune esperienze concrete.

Si deve a Fogel e Fishlow la redazione di importanti studi sull'impatto della rete ferroviaria americana sulla crescita nazionale e ad Aschauer la costruzione dei primi modelli macro-economici contenenti funzioni di produzione ed analisi costi-benefici, ideati per cercare e spiegare il legame tra dotazione infrastrutturale e crescita economica. Aschauer è riuscito, infatti, a dimostrare che gli investimenti infrastrutturali sostenuti dagli Stati Uniti negli anni Cinquanta e Sessanta hanno giocato un ruolo chiave nello sviluppo economico di quel Paese⁸.

Sono, dunque, ormai numerose le evidenze scientifiche che dimostrano uno stretto legame tra dotazione infrastrutturale di trasporto e crescita economica.

Ritenuta dimostrata, grazie al lavoro di questi studiosi, l'esistenza di un benefico effetto delle infrastrutture di trasporto sull'economia, è necessario, però, interrogarsi, su come questo possa realizzarsi.

La realizzazione di questo genere di opere porta con sé un ampliamento del mercato, con significativi effetti, sia sul lato della domanda, che potenzialmente aumenta e si diversifica, sia dell'offerta, che entra nella disponibilità di nuovi, diversi, concorrenziali fattori produttivi e raggiunge ed è raggiunta da una maggiore quantità di prestatori di lavori, tra i quali

⁸ Ma lo stesso risultato è stato più volte comprovato, per i Paesi OECD, da studiosi quali Canning, Demetrias e Mamuneas e, per l'America Latina, da Calederon e Serven. Parte della dottrina è giunta a ritenere l'incremento e il miglioramento della mobilità di merci e persone una causa necessaria della prosperità economica (il riferimento è a Baum e Korte che hanno eletto la Germania quale loro campo di osservazione privilegiato).

Sul punto si rinvia a CERTeT – Università Commerciale Bocconi, *L'impatto territoriale dei caselli autostradali: un'indagine sui Comuni*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 133-138.

selezionare le migliori risorse umane. Ciò rende possibile la produzione di prodotti migliori e più competitivi e una loro più efficace distribuzione⁹.

Il potenziamento infrastrutturale funge, poi, da catalizzatore nei confronti delle attività economiche, che naturalmente tendono a collocarsi a ridosso di snodi infrastrutturali che consentano loro di accedere e di essere accessibili al mercato.

Un altro significativo effetto positivo per l'economia, inoltre, è dato dall'abbattimento – anche potenzialmente rilevante - dei tempi della mobilità di uomini e merci che la creazione delle infrastrutture di trasporto rende possibile. Il risparmio di tempo può, a sua volta, determinare le più diverse conseguenze: l'aumento della produttività e la semplificazione della distribuzione del prodotto, così come l'ampliamento del mercato del lavoro¹⁰, ampliamento che può a sua volta incidere sul miglioramento del prodotto, o, infine, determinare un aumento del tempo libero e, quindi, tradursi in un semplice miglioramento della qualità di vita.

E' evidente, però, che non tutte le infrastrutture sono uguali al fine di creare sviluppo nel territorio sul quale insistono.

Esse devono, innanzitutto, essere efficienti: rispondere, cioè, in modo adeguato alla specifica domanda di mobilità che sono chiamate a soddisfare.

Anche la loro allocazione spaziale non è indifferente, dovendo certamente preferirsi, al fine di incentivare lo sviluppo di un Paese, la realizzazione di infrastrutture di trasporto su aree dove sia già presente o sia comunque ragionevole prevedere l'esistenza di una significativa domanda di mobilità. Diversamente, le conseguenze negative che pure si associano alla costruzione di dette infrastrutture – e delle quali, chiamate in economia esternalità negative, si tratterà oltre – non verrebbero mai “neutralizzate” dai benefici prodotti in termini di loro scarso utilizzo.

⁹ Così anche O. M. CAPUTO, *Attuazione della legge obiettivo: infrastrutture, insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale e competenze regionali*, in *Urb. app.*, 2003, 4, pp. 390 e ss.

¹⁰ Il tempo necessario per raggiungere il luogo di lavoro costituisce una variabile non irrilevante al fine della decisione, di ciascun lavoratore, di offrire la propria prestazione in zone diverse da quelle di residenza.

Certo, anche nel caso di infrastrutture inefficienti o non efficacemente allocate, come per ogni altra infrastruttura di trasporto, è possibile annoverare un qualche impatto positivo significativo sull'economia, questa volta, però, circoscritto nel breve termine, ossia al momento della loro concreta realizzazione. Non si può dimenticare, infatti, che la costruzione di un'infrastruttura determina ricchezza per chi è chiamato materialmente ad occuparsene, ossia, *in primis*, per le imprese e i professionisti del settore, ma anche, a cascata, per i loro dipendenti, i collaboratori, i fornitori e tutto il loro indotto.

Tornando, invece, a considerare l'impatto di queste strutture sul lungo termine, ossia quello determinato dal loro utilizzo e dalla loro gestione più che dalla loro realizzazione, si deve, poi, rilevare che l'effetto che queste producono sull'economia non è sempre di uguale intensità.

Gli studiosi più accorti non possono ignorare, infatti, che la correlazione tra aumento del traffico e aumento della ricchezza prodotta tende a diminuire, raggiunto un certo grado di sviluppo¹¹.

Insomma, l'esistenza di una relazione tra infrastrutture di trasporto, mobilità e livello di dinamicità delle attività economiche e, dunque, della ricchezza, sembra definitivamente provata, anche se ne restano da chiarire direzione ed intensità¹².

Per questo la consistenza quantitativa e qualitativa della dotazione infrastrutturale è sempre più spesso studiata al fine di misurare e determinare il grado di sviluppo e di competitività economica di un Paese. I riferimenti alle innumerevoli classifiche stilate in ambito europeo ed internazionale sul punto si sprecherebbero. Merita, invece, di esser ricordata la posizione assunta dall'Europa.

¹¹ I Paesi più ricchi, infatti, soprattutto negli ultimi decenni, sono interessati da una tendenza all'incremento del settore terziario e alla smaterializzazione dei prodotti offerti.

¹² V. sul punto P. RUBINO, *I settori infrastrutturali di servizio pubblico: caratteristiche economiche e loro regolazione*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 43 e ss.

L'Unione europea, infatti, ha più volte indicato la centralità del ruolo svolto dalle infrastrutture nel sistema europeo, giungendo ad annoverarle, insieme a politiche macroeconomiche solide ed efficaci e capacità di innovazione, tra i fattori determinanti la competitività e la crescita economica dello stesso¹³.

Questa definizione ha il pregio di gettare luce su un'altra verità: le infrastrutture, in realtà, non sono che uno dei fattori, per quanto potente, di crescita della produttività e dello sviluppo. Questo deve combinarsi – come in parte già si è visto – con tutta una serie di altre variabili, che, solo se sapientemente miscelate, consentono di ottenere il risultato sperato in termini di crescita¹⁴.

2. Le infrastrutture e lo sviluppo in termini di coesione sociale

Lo studio degli effetti prodotti mediante il potenziamento infrastrutturale ha fatto emergere un ulteriore dato degno di nota, ossia la creazione di effetti positivi non solo in termini di produzione di ricchezza, bensì di sua distribuzione. E questo ha evidenti ripercussioni sociali.

Le infrastrutture di trasporto, in particolare, rendono possibile alle aree più povere un migliore, più rapido e diffuso accesso a quelle ricche, alle loro strutture (si pensi a quelle sanitarie e dedicate all'istruzione), ai loro beni e alle

¹³ Cfr. Commissione europea, *Regioni in crescita, Europa in crescita. Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, maggio 2007, su www.ec.europa.eu.

Il ruolo strategico delle infrastrutture è confermato anche in questo più recente documento: European Commission, *Investing in Europe's future. Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion (preliminary version)*, novembre 2010, su www.ec.europa.eu.

¹⁴ Tra queste, solo per citarne alcune, oltre a quelle richiamate dalla Unione europea: la domanda di mobilità; la disponibilità e la corretta interrelazione col territorio; la giusta combinazione dei fattori, materiali e immateriali che ne costruiscono la capacità produttiva (opere, tecnologia, organizzazione, risorse umane); una fluida connessione con le altre infrastrutture, anche di trasporto, complementari; la presenza di saggi investitori e di altrettanto saggi regolatori.

Per il concreto operare del fattore infrastrutturale in un ambito di rilevanza anche economica quale il turismo v. Intesa Sanpaolo – Servizio Studi e Ricerche, *Infrastrutture di sistema e offerta turistica*, per la serie *Finanza Locale Monitor*, ottobre 2009, su www.biis.it.

loro possibilità, in termini di mercato, favorendo una maggiore diffusione dei prodotti delle aree meno sviluppate, di offerta di lavoro, di cultura. Influeno positivamente, cioè, sullo sviluppo della persona. Sotto questo profilo le infrastrutture di trasporto hanno il grande pregio di contribuire alla crescita sociale, oltre che economica, delle comunità che connettono¹⁵.

Le infrastrutture di trasporto, poi, rendono possibile e favoriscono l'esercizio di tutti i diritti costituzionalmente garantiti, quelli sociali (come l'istruzione, la tutela della salute)¹⁶ e quelli di libertà (come il diritto di difesa, ad esempio, di libera iniziativa economica).

Tutto questo le rende parte del c.d. capitale sociale di un Paese.

Ma non basta: le infrastrutture hanno svolto nella storia e possono ancora svolgere un importantissimo ruolo di *nation building*¹⁷. Gli studi storici dimostrano, infatti, che la costruzione di imponenti reti ferroviarie ha contribuito ad unire i diversi e lontanissimi territori del Far East e del Far West, negli Stati Uniti d'America, ma anche – venendo all'Italia - a formare un'idea di “patria” dopo l'Unità e a rendere più coesi Nord e Sud del Paese¹⁸.

Sul medesimo effetto di coesione punta oggi l'Unione europea, nell'incentivare la realizzazione e lo sfruttamento delle reti transeuropee di trasporto.

¹⁵ E certamente le possibilità che le infrastrutture e la mobilità offrono in termini sociali, prima che economici, di sviluppo della persona erano chiare al nostro Costituente, che ha ritenuto di dedicare al diritto di libera circolazione il dettato dell'art. 16 Cost.

¹⁶ Sul punto v. O. M. CAPUTO, *Attuazione della legge obiettivo: infrastrutture, insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale e competenze regionali*, in *Urb. app.*, 2003, 4, p. 391.

¹⁷ Cfr. A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO, *Introduzione*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, p. 7.

¹⁸ Risultato al quale, più tardi, ha contribuito anche la realizzazione delle principali arterie autostradali italiane.

3. Le infrastrutture e la sicurezza nazionale

Le infrastrutture, anche quelle di trasporto, svolgono, poi, un'ulteriore funzione, la cui importanza è facile sottovalutare in periodi di relativa pace, quali quelli nei quali si ha la fortuna di vivere, ossia quella di garantire la sicurezza nazionale.

L'esistenza di un'efficiente rete di trasporto, inoltre, rende anche oggi possibile l'evacuazione da zone soggette a calamità naturali e l'accesso in queste dei soccorsi¹⁹, il trasporto e la diramazione di informazioni, mezzi e persone deputate a garantire la sicurezza e l'incolumità della popolazione²⁰.

¹⁹ Tutto questo è provato, in negativo, dalla strage avvenuta a Duisburg nel luglio 2010.

²⁰ Cfr. F. BASSANINI, *Le infrastrutture strategiche tra Stato e mercato e gli effetti della crisi economico-finanziaria*, prefazione a G. DE VINCENTI – P. M. MANACORDA (a cura di), *I nodi della rete. Infrastrutture, mercato, interesse pubblico*, Firenze, 2010, nella versione reperibile on-line, p. 1.

CAPITOLO TERZO

I CARATTERI COMUNI ALLE PRINCIPALI INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO E LE CONSEGUENZE IN TERMINI DI POLITICA INFRASTRUTTURALE

Sommario: 1. Beni capitali non trasferibili che richiedono ingenti risorse - 2. Reti non duplicabili a “servizio” del servizio pubblico - 3. Le conseguenze in termini di scelta politica - 3.1 La qualificazione delle infrastrutture come “bene pubblico” - 3.2 Una riflessione sulla compatibilità con il mercato - 3.3 La necessità di una particolare attenzione all’utenza - 3.4 Il problema del finanziamento degli interventi - 3.5 L’importanza del territorio - 3.6 La necessità di una seria politica dei trasporti - 3.7 Qualche ulteriore osservazione

1. Beni capitali non trasferibili che richiedono ingenti risorse

E’ necessario, ora, individuare le principali caratteristiche delle infrastrutture di trasporto²¹, non solo per conoscerne meglio le peculiarità, ma anche al fine di poter verificare, poi, studiando il caso autostradale, se e in che misura queste si riverberino in altrettante criticità del settore e valutare, infine, la bontà delle risposte che l’ordinamento nazionale ha approntato per risolvere queste ultime.

Le infrastrutture di trasporto sono, anzitutto, accomunate a molte altre infrastrutture (quali gli impianti di distribuzione di energia elettrica, gas, petrolio, acqua, telecomunicazioni) dall’essere beni capitali e non di consumo.

Si tratta, poi, di beni per la cui realizzazione sono necessarie risorse ingenti, largamente superiori a quelle che saranno impiegate per la loro manutenzione e gestione, che devono essere investite subito, affinché l’infrastruttura si possa realizzare (e possa, dunque, solo una volta finita,

²¹ La stessa analisi con riferimento più generale alle infrastrutture è svolta in P. RUBINO, *I settori infrastrutturali di servizio pubblico: caratteristiche economiche e loro regolazione*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L’eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 41 e ss.

iniziare a svolgere la propria funzione), ma che saranno remunerate, ove possibile anche lautamente, solo nel medio-lungo termine.

Esse richiedono, quindi, investimenti finanziari ad alto tasso di pericolosità: chi presta il proprio capitale, in attesa di ottenerne adeguato ristoro, è esposto a molti e diversi rischi, quali le flessioni (solo in parte prevedibili) della domanda di mobilità, l'aumento del costo del carburante e il temutissimo rischio politico, ossia il pericolo che intervengano nuove e deteriori regole a ridisciplinare il settore e il rientro dell'investimento.

I beni di cui queste infrastrutture sono composte hanno, inoltre, un'ulteriore peculiarità, che li rende difficilmente adattabili *ex post* a mutazioni della domanda: sono per la maggior parte (ad eccezione, ad esempio, degli aeromobili), non trasferibili e non riutilizzabili altrove.

2. Reti non duplicabili a “servizio” del servizio pubblico

Le infrastrutture di trasporto sono, in buona parte, articolate in rete.

Si tratta innanzitutto di una rete fisica, fatta di arterie che, per ciascuna infrastruttura, si innestano nel territorio in modo capillare e lo attraversano, scorrendo spesso in parallelo e, altre volte, congiungendosi e fondendosi tra loro, formando nodi di scambio, anche intermodale, di straordinaria importanza²². Ma, quella infrastrutturale, è anche una rete economica, in presenza di una politica di trasporto avveduta che sia in grado di influenzare le scelte dei fruitori della rete verso le combinazioni intermodali più efficienti²³.

Queste reti si caratterizzano per l'essere, nella maggior parte dei casi, non duplicabili, o duplicabili solo con un dispendio di risorse e una produzione di costi e svantaggi per l'intera comunità tale da scoraggiare iniziative in

²² In tanto in quanto ciascuna rete di trasporto non vive sola, dovendo connettersi fisicamente ed economicamente con le altre, si può parlare per esse di sistema.

²³ Cfr. Dipartimento di Sc. Economiche e Aziendali – Luiss Guido Carli, *Le reti autostradali: dallo Stato al mercato*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, p. 8.

questo senso. Hanno, dunque, le caratteristiche per essere un c.d. monopolio naturale²⁴.

Esse producono, poi, servizi rivolti al pubblico che nel tempo hanno assunto un carattere di assoluta essenzialità: lo stile di vita di ciascuno di noi dipende dall'esistenza di infrastrutture che consentano un trasporto fluido, capillare, rapido e quanto più possibile sicuro. La possibilità di spostarsi in modo relativamente agevole è divenuta presupposto inconsapevole delle nostre scelte più importanti relativamente alla formazione, al lavoro, allo svago.

I servizi di trasporto, dunque ed inoltre, rientrano a pieno titolo tra quelli di interesse economico generale.

Proprio perché le infrastrutture di trasporto producono questi servizi, esse devono essere anche universali, nel senso di aperte all'intero pubblico dei potenziali fruitori.

Sembra opportuno prestare molta attenzione ad un'ulteriore caratteristica delle infrastrutture, un profilo spesso sottovalutato dalla dottrina giuridica che si interessa di trasporti, ossia quello relativo agli effetti prodotti dalle infrastrutture²⁵.

Gli economisti si sono occupati di studiare e classificare questi effetti, invitando a distinguere, innanzitutto, tra effetti interni ed esterni al mercato, a seconda che ad essi sia associato il pagamento di un corrispettivo di mercato o meno²⁶. Entrambi questi effetti possono avere carattere positivo, come negativo²⁷.

²⁴ Sul punto v. A. BIANCARDI, *Regole e discrezionalità: la ricerca di un difficile equilibrio nella regolazione infrastrutturale*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 22 e ss.

²⁵ Il che conferma l'importanza che alle ricerche giuspubblicistiche si affianchi la conoscenza di termini, espressioni, approcci e risultati propri delle scienze economiche.

Cfr., sul punto, G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *L'analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, pp. 18 e ss.; ma anche S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 3, pp. 597 e ss.

Si rinvia, poi, all'interessante saggio M. ABRESCIA, *Le ricerche gius-economiche e la frontiera del diritto costituzionale*, in *Quaderni cost.*, 2001, 3, pp. 635 e ss. e a F. MERUSI, *Analisi economica del diritto e diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2007, 3, pp. 427 e ss.

²⁶ Si definiscono effetti esterni (o esternalità) tutti gli effetti prodotti da un soggetto sulla produzione o sul consumo di un secondo soggetto, senza che vi sia alcun pagamento diretto di denaro tra i due. L'assenza di questo corrispettivo pone questi effetti fuori dal mercato e li distingue da quelli interni (altrimenti detti internalità). V. F. NUTI, *Gli effetti esterni delle*

Alla costruzione e alla fruizione delle infrastrutture di trasporto, alla produzione di rilevanti effetti interni, la cui percezione è di natura immediata (esercizio del diritto di circolazione, arricchimento del soggetto che si occupa dell'anzidetta costruzione e gestione ecc., solo per citarne alcuni di positivi), si accompagna quella di non meno importanti esternalità, a carattere sia positivo che negativo²⁸.

E se la sensibilità comune ha a lungo posto maggiore attenzione alle prime (quali l'accresciuta capacità di sviluppo economico delle aree contigue a una nuova ed efficiente infrastruttura di trasporto), questa tendenza sta bruscamente cambiando. I *mass media* e buona parte dell'opinione pubblica, di cui si fanno interpreti nuove correnti politiche, infatti, hanno recentemente

attività di trasporto, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007, pp. 33 e ss.

²⁷ Mentre sembra piuttosto semplice individuare esempi generali di internalità, qualche parola di chiarimento in più meritano le esternalità.

Un'attività che liberi nell'atmosfera sostanze inquinanti può determinare effetti, in questo caso negativi, sullo svolgimento di altre attività attigue (per esempio, turistiche o agricole) e, dunque, sulla loro produttività; ma può anche causare un minore godimento di beni quali il silenzio, il sonno, la salute, determinando la limitazione di un'attività, quindi, di consumo di beni.

Gli effetti esterni al mercato possono, però, anche assumere un carattere positivo: tipico esempio di esternalità positiva sulla produzione è quella della quale si avvantaggiano i proprietari di fondi agricoli confinanti con quello in cui è stata attuata una campagna di disinfezione, degli effetti della quale anch'essi finiscono per beneficiare, pur senza essere tenuti a compensare il proprio benefattore. L'esternalità positiva nello svolgimento di un'attività di consumo, invece, normalmente si ha quando un soggetto ricava piacere dall'attività posta in essere da altri soggetti, ai quali non è tenuto a versare alcun corrispettivo, come nel caso del godimento di una casa di villeggiatura esaltato dalla presenza, nelle zone limitrofe, da giardini – privati o pubblici – di rara bellezza.

Le esternalità, dunque, sono effetti secondari non voluti di attività principali, delle quali tuttavia non si può dire che chi li produce sia inconsapevole.

Sul punto si rinvia a: G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *L'analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, pp. 69 e ss.

²⁸ Forme e dimensioni di questi fenomeni sono descritte in M. STAMPINI – M. MAZZANTI – F. NUTI – A. MONTINI – G. CASONI, *Le forme e le dimensioni delle esternalità nei trasporti*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007, pp. 77 e ss.

Quanto ai metodi di misurazione di queste grandezze con specifico riferimento proprio ai trasporti si veda, invece, G. CASONI – F. NUTI, *I metodi di valutazione economica dei beni*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007, pp. 57 e ss.

dimostrato di voler riconoscere la giusta importanza anche alla produzione delle esternalità negative associate alle infrastrutture e ai trasporti²⁹.

Quanto a quelle originate dalle infrastrutture, il riferimento principale è all'impatto ambientale che esse creano, in termini di trasformazione del territorio e del paesaggio, limitazione della biodiversità, cambiamento dell'equilibrio eco-geologico delle aree e utilizzo di materiali non rinnovabili. Tra le principali esternalità legate più propriamente al trasporto, invece, si annoverano: inquinamento atmosferico a carattere locale, inquinamento atmosferico a carattere globale, inquinamento acustico, incidentalità, traffico e congestione.

3. Le conseguenze in termini di scelta politica

Queste dunque sono alcune delle principali caratteristiche che accomunano le infrastrutture di trasporto e che – al dir il vero – spesso sono tipiche anche di altre infrastrutture.

L'esistenza di ciascuno di questi caratteri determina precise conseguenze sull'adozione delle scelte politiche che hanno ad oggetto queste realtà.

3.1 La qualificazione delle infrastrutture come “bene pubblico”

Innanzitutto, il carattere stabile e non duplicabile delle infrastrutture di trasporto, unito al fatto che esse sono strumento per la produzione e l'erogazione di importanti servizi pubblici, da cui il loro essere annoverate tra

²⁹ Interessantissimo, invece, è il caso del popolo Masai. Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, i guerrieri della savana stanno premendo sul Governo della Tanzania per ottenere un'autostrada di 400 chilometri che dovrebbe attraversare il deserto del Serengeti reclamando sviluppo (e lottando contro le associazioni ambientaliste). Cfr. R. ORIANI, *I Masai: basta leoni vogliamo asfalto*, da *IO DONNA*, 27 novembre 2010.

le *essential facilities*, hanno condotto alla loro qualificazione in termini di “beni pubblici”³⁰.

Pubblici innanzitutto sotto il profilo della proprietà: ai sensi dell’art. 822, co. 2, e dell’art. 824 c.c., appartengono al demanio pubblico le strade, le autostrade, le strade ferrate e gli aerodromi, di proprietà dello Stato e degli altri enti territoriali.

Questa qualificazione ha l’effetto di assoggettarle al particolare regime dettato dall’art. 823 c.c., che definisce questi beni come inalienabili, limita la loro possibilità di formare oggetto di diritti a favore dei terzi e li rende oggetto di un particolare e rinforzato regime di tutela.

Le infrastrutture di trasporto sono beni pubblici, però, anche perché funzionalmente destinate ad essere al servizio di tutti³¹.

Quando si è in presenza di un bene pubblico e di un servizio qualificato come di interesse pubblico, che il mercato, però, non sembra voler fornire spontaneamente o tenderebbe a fornire a condizioni ritenute inadeguate e inaccettabili (perché, per esempio, limitanti l’accesso della collettività al servizio)³², lo Stato è chiamato ad intervenire per garantire almeno le prestazioni ritenute essenziali per la collettività.

Questo intervento può assumere diverse forme³³.

³⁰ Cfr. F. CINTIOLI, *Le reti come beni pubblici e la gestione dei servizi*, in *Dir. Amm.*, 2007, 2, pp. 293 e ss.

Per la problematicità della definizione e della disciplina si rinvia a R. ROTIGLIANO, *Beni pubblici, reti e la dottrina delle essential facilities*, in *Dir. amm.*, 2006, 4, pp. 947 e ss.

Quanto, invece, alle difficoltà storiche ed attuali della gestione dei beni pubblici: U. MATTEI – E. REVIGLIO – S. RODOTA’ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007.

³¹ A qualificarli come beni pubblici sono, poi, i caratteri della non rivalità e non escludibilità. V. G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *L’analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, pp. 64 e ss.

³² E ci si trova, dunque, di fronte ad un c.d. fallimento del mercato. Cfr. G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *L’analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, pp. 63 e ss.

³³ Per una ricostruzione dei modelli di disciplina possibili tra passato e presente, in Italia e all’estero, v. U. MATTEI – E. REVIGLIO – S. RODOTA’ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007, pp. 55 e ss.

Sul punto, con riferimento alla nostra realtà nazionale, v. S. AMOROSINO, *Politiche pubbliche e regolazione dell’edilizia e delle infrastrutture nella “costituzione economica”*, in *Percorsi cost.*, 2009, 2, pp. 119 e ss.

Quanto, invece, a modelli astratti e analisi costi-benefici, cfr. G. VISENTINI, *Lo Stato nell’economia liberale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 10, pp. 1109 e ss.

Lo Stato può, anzitutto, decidere di riservare a sé la gestione del servizio. È questo il senso della riserva di cui all'art. 43 della Costituzione, ai sensi del quale: "Ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale", riserva a cui anche l'esercizio delle infrastrutture di trasporto può essere soggetto. È questa l'opzione che lo Stato ha scelto nell'epoca delle c.d. nazionalizzazioni.

Questo genere di intervento diretto nella gestione dell'infrastruttura, tuttavia, è molto oneroso, a causa degli ingenti investimenti finanziari necessari. Inoltre, la gestione diretta da parte dello Stato si è rivelata spesso inefficiente in termini organizzativi: l'amministrazione pubblica sconta un endemico ritardo nell'adeguare le proprie conoscenze ed i propri mezzi rispetto a mercati particolarmente complessi e in rapida evoluzione, quali sono – per l'appunto – quelli relativi alle infrastrutture, anche di trasporto.

Per questi motivi, esclusa la delegazione *in toto* ai privati, lo Stato ha dimostrato di preferire, nel tempo, l'opzione della collaborazione con il privato³⁴.

Questa avviene solitamente attraverso l'affidamento della realizzazione e/o gestione del bene e servizio ad un soggetto esterno (per esempio mediante concessione) o attraverso la partecipazione del soggetto pubblico e di quello privato nell'impresa incaricata della realizzazione e/o gestione servizio (è il caso delle c.d. società miste). Con riferimento a queste due fattispecie si parla di partenariato pubblico-privato, contrattuale, nel primo caso, e istituzionalizzato, nel secondo.

³⁴ Cfr., tra tanti, solo per un primo accenno: E. ROBALDO, *La realizzazione di opere pubbliche con la partecipazione di capitale privato*, in *Urb. app.*, 2005, 2, pp. 146 e ss. Dove si rilevano anche le principali criticità emerse con riferimento a questa partecipazione.

Entrambe questi modelli di collaborazione sono stati sperimentati nell'ambito della costruzione e gestione delle infrastrutture di trasporto, con una netta preferenza dimostrata, tuttavia, per l'utilizzo della concessione³⁵.

È di solito il privato, in questi modelli collaborativi, il soggetto al quale è rimesso – almeno formalmente - il rischio per la realizzazione e la gestione dell'opera, a lui è richiesto l'investimento – integrale o, normalmente, di buona parte – delle ingenti risorse che si son dette necessarie per la costruzione di un'infrastruttura di trasporto, ed è a quest'ultimo che si richiede di garantire il servizio alle condizioni ritenute adeguate a soddisfare l'interesse pubblico e la capacità di attendere la remuneratività del proprio capitale nel lungo termine. Anche di questi aspetti – si potrebbe dire, soprattutto di questi aspetti -, dunque, la concessione e i provvedimenti normativi, che a loro volta la regolamentano, sono chiamati ad occuparsi.

Tutto questo, ovviamente, non esclude che il settore possa essere attraversato da processi di privatizzazione, solo che questi – stante il carattere indivisibile e insostituibile delle infrastrutture di trasporto - non si presentano normalmente come vendita del bene pubblico ai privati, quanto come dismissione delle partecipazioni detenute dal pubblico nelle società concessionarie delle infrastrutture di trasporto³⁶.

³⁵ La concessione, infatti, – come meglio si dirà – è lo strumento mediante il quale, fin dall'origine della rete infrastrutturale di trasporto in Italia, l'Amministrazione pubblica ha inteso disciplinare i propri rapporti con l'operatore economico chiamato a costruire e a gestire le infrastrutture.

Per un inquadramento generale dell'istituto, anche in relazione al sistema economico italiano, si rinvia a G. GALLI – M. MALGARINI – M. DE BENEDETTO – C. GALLUCCI, *La regolazione dell'impresa attraverso l'istituto della concessione*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998, pp. 325 e ss.

Cfr. G. LOMBARDO, *Il rapporto sulle concessioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 6, pp. 587 e ss.

³⁶ Sono sempre più frequenti, tuttavia, in altri settori, le privatizzazioni di beni pubblici mediante loro vendita. La legislazione incalzante sulle dismissioni dei beni soggettivamente pubblici, però, impone lo studio del rapporto tra interesse giuridicamente protetto alla fruizione generale del nucleo più rilevante dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili e interesse finanziario dell'ente proprietario. Cfr. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2007, 2, pp. 165 e ss.; U. MATTEI – E. REVIGLIO – S. RODOTA' (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007, pp. 67 e ss.

3.2 Una riflessione sulla compatibilità con il mercato

Il modello collaborativo pubblico-privati prescelto, però, deve fare i conti con non pochi problemi sotto il profilo della tutela della concorrenza e dell'apertura al mercato, che tanto stanno a cuore, *in primis*, al legislatore comunitario.

È vero che la realizzazione delle infrastrutture e la gestione dei servizi di trasporto rientrano, a pieno titolo, fra quelli di interesse economico generale, ossia prestati dietro un corrispettivo economico la cui adeguata disponibilità gli Stati ritengono corrispondere a un interesse pubblico; ed è indubitabile anche che, con riferimento a questi servizi, è stata dettata la previsione di cui all'art. 86 del Trattato CE³⁷, che ne consente, nei limiti di proporzionalità, l'eventuale sottrazione alle regole della concorrenza. È altrettanto vero, però, che questa possibilità deve essere utilizzata con estrema prudenza ed essere considerata un'eccezione.

La concorrenza, tuttavia, nell'ambito delle infrastrutture di trasporto è difficilmente realizzabile. Se si esclude il caso di infrastrutture a carattere puntuale (quali *terminal* merci, ferroviari e portuali, e gli interporti), infatti, le infrastrutture di trasporto sono beni limitatamente condivisibili da più operatori economici³⁸. In alcuni casi questa condivisibilità è praticamente impossibile, si pensi alla gestione di rami di rete autostradale. In altri è semplicemente molto difficile: è il caso dell'utilizzo della rete ferroviaria data in gestione a un soggetto da parte anche dei suoi diretti concorrenti.

Si tratta, quindi, di individuare in quali casi la sottrazione al mercato di queste infrastrutture possa dirsi giustificato da ragioni "oggettive".

³⁷ A chiarimento sulla nozione europea di servizi economici generali v. D. SORACE, *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, 2010, 1, pp. 1 e ss.

³⁸ Sul punto v. ASTRID, *Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza. Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto*, giugno 2008, su www.astrid-online.it, pp. 12 e 13.

Diverso il caso, ad esempio, della rete globale delle comunicazioni. Con riferimento a questa e alla liberalizzazione del suo mercato v. F. SATTA – M. ZACCHEO, *Note sulla separazione della rete di Telecom Italia*, in *Dir. amm.*, 2008, 1, pp. 29 e ss.

La principale di queste ragioni è individuata nella congestione: se un certo tasso di congestione è fisiologico nell'utilizzo delle rete infrastrutturale, esso non può salire sopra una determinata soglia senza ritorcersi in un netto svantaggio per il gestore stesso. Dunque, quanto è limitata la capacità dell'infrastruttura tanto lo è l'accesso dei concorrenti alla sua gestione.

Merita, poi, di essere considerato il fatto che il regime di libero accesso da parte di concorrenti del gestore all'utilizzo dell'infrastruttura può produrre effetti negativi sugli investimenti: esso riduce l'*appeal* dell'investimento, sia per quanto riguarda gli operatori economici da più tempo sul mercato (i quali si domandano che utilità può avere investire per poi aprire il mercato ai concorrenti e, dunque, rischiando molto di più sulla remuneratività attesa), sia per i nuovi entranti e i promotori di reti alternative (i quali potrebbero giudicare molto più vantaggioso utilizzare a buon mercato reti già realizzate da altri, anziché fare in proprio nuovi e rischiosi investimenti). L'accesso, dunque, non deve mai esser permesso in misura tale da inibire gli investimenti.

Ma la prima difficoltà al libero esercizio della concorrenza, nel caso delle infrastrutture di trasporto, è data soprattutto dalla essenzialità o non sostituibilità dei beni, o *asset*, che le compongono, e dei servizi che tramite esse sono erogati, da parte dei concorrenti³⁹.

Difficilmente, dunque, le infrastrutture di trasporto possono essere oggetto di una concorrenza *nel* mercato, ma sono invece interessate dalla concorrenza *per* il mercato⁴⁰.

³⁹ È questa, tuttavia, una caratteristica delle infrastrutture in esame che sembra essere oggetto di un'evoluzione. Accanto alla sostituibilità tra infrastrutture della stessa modalità, determinata dalla concorrenza tra diversi porti e aeroporti ad esempio, i processi di innovazione tecnologica che stanno investendo anche il campo dei trasporti, negli ultimi decenni, sembrano affiancare una sempre più ampia possibilità di sostituibilità e concorrenzialità intermodale. Si pensi alla concorrenza, sempre più spietata, che, si fanno aereo e treno sulla media percorrenza (determinata dall'introduzione dell'alta velocità), o treno e trasporto collettivo su gomma sulle linee di breve-media percorrenza, o, infine, aereo e cabotaggio marino per alcune tratte.

⁴⁰ Ricorrere a imprese private per la fornitura dei beni e dei servizi di cui si parla impone che la scelta del soggetto in questione sia fatta secondo meccanismi in grado di premiare l'offerta più vantaggiosa e di salvaguardare sempre l'interesse pubblico. A questo fine sono stati predisposti i procedimenti ad evidenza pubblica, che caratterizzano l'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche. Per un quadro di insieme, v. C. PAGLIARIN, *Note sparse sui contratti degli enti pubblici. Linee essenziali di una materia complessa*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2004, 2, pp. 187 e ss.; G. CASSANO (a cura di), *L'attività*

3.3 La necessità di una particolare attenzione all'utenza

La compresenza di un monopolio naturale, quale quello costituito dalla rete infrastrutturale tendenzialmente non duplicabile, e di un monopolio legale, come quello consentito, nell'ambito di una concorrenza *per* il mercato, mediante l'affidamento per concessione dei diritti speciali di costruzione e gestione degli *asset*, impone l'assunzione di precise scelte politiche anche con riferimento agli utenti, a coloro cioè che godono del servizio pubblico.

Così, per consentire l'universale accesso di questi al servizio è necessario, ad esempio, che il regolatore imponga al gestore delle infrastrutture un obbligo a contrattare e che a questo si accompagnino precise scelte in termini di tariffa eventualmente a carico dell'utente⁴¹.

È necessario, poi, che siano apprestati efficaci strumenti di rilevazione e controllo della qualità dei servizi erogati mediante le infrastrutture, in vista anche di eventuali sanzioni a carico di chi le gestisce⁴².

3.4 Il problema del finanziamento degli interventi

Come si è visto, poi, le infrastrutture richiedono investimenti ingenti e temporalmente concentrati nella fase della loro realizzazione.

È evidente, quindi, che una delle maggiori problematiche connesse agli approntamenti infrastrutturali è, da sempre, quella del loro finanziamento.

Se nulla esclude che le risorse necessarie per questi investimenti venga richiesta – in tutto o in parte – ai privati (tra questi, ad esempio, il soggetto

contrattuale della pubblica amministrazione, Padova, 2005; E. M. BARBIERI, *Giurisdizione, procedimenti contrattuali e contratti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 1, pp. 309 e ss.

⁴¹ Sotto questo profilo la politica gode di una certa discrezionalità tra le diverse opzioni possibili, resta la necessità di non alzare la tariffa richiesta al punto da limitare in modo rilevante l'accesso alle infrastrutture.

⁴² Cfr. W. VASSELLI, *Obblighi di servizio pubblico, partenariati pubblico-privati, aiuti di Stato sotto forma di compensazioni*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 179 e ss.

deputato alla realizzazione e, eventualmente, gestione dell'opera), è altrettanto vero - se non altro storicamente - che una quota significativa delle somme necessarie tende a restare a carico delle casse pubbliche.

Le infrastrutture sono, quindi, saldamente legate alle politiche di bilancio e alle contingenze economico-finanziarie di un Paese. Ed è proprio in momenti non felici sotto questo profilo, quale quello attuale⁴³, che torna prepotentemente a richiedere attenzione il tema del reperimento di nuove e maggiori risorse per le infrastrutture, sia dal settore pubblico, sia, soprattutto, sperimentando nuove forme di coinvolgimento del privato.

Anche se non sembrano esistere classificazioni unanimemente condivise sul punto e anche se la stessa utilità di una tale classificazione resta dubbia, i sistemi di finanziamento classici si distinguono sostanzialmente in tre categorie: diretto, indiretto e misto.

Il sistema di finanziamento diretto è dato dallo stanziamento che ogni anno le amministrazioni aggiudicatrici iscrivono a bilancio.

Il sistema indiretto, invece, accomuna diversi strumenti, la cui caratteristica principale è quella di consentire pagamenti ripartiti o, addirittura, differiti nel tempo⁴⁴.

Il terzo sistema si pone a cavallo tra i due precedenti, ed è quello previsto, proprio per le autostrade, fin dagli anni Sessanta. La legge 24 luglio 1961, n. 729, stabiliva, infatti, che tutta la spesa necessaria per la costruzione delle autostrade fosse anticipata dal concessionario, il quale era autorizzato a contrarre mutui e ad emettere obbligazioni, ma che la somma spesa sarebbe, poi, stata remunerata tramite la riscossione di pedaggi e, eventualmente, mediante un versamento integrativo annuale da parte dello Stato.

⁴³ Ma comunque non nuovi nella storia italiana.

⁴⁴ Il riferimento è, ad esempio, ai mutui (quali quelli erogati dalla Cassa depositi e prestiti o dal Consorzio di credito per le opere pubbliche), ai pagamenti al concessionario differiti al momento dell'esecuzione dell'opera e ai contributi o ai concorsi che lo Stato o gli altri enti territoriali possono concedere ad altri soggetti, pubblici o privati.

3.5 L'importanza del territorio

Le infrastrutture di trasporto si situano nel territorio, in modo stabile e diffuso, trasformandolo significativamente.

Così avviene per i porti, gli aeroporti, e ancora di più per ferrovie, strade e autostrade, che si innervano nel tessuto territoriale formando delle reti.

Se così è, il territorio assume – o meglio dovrebbe assumere – un'importanza centrale per chiunque desideri occuparsi di infrastrutture e, *in primis*, per chi sia tenuto a porne la disciplina di riferimento.

Ciò vale anche e soprattutto con riguardo alla realtà italiana.

La complessità del territorio nazionale⁴⁵ sul quale le infrastrutture insistono è tale che sembra difficile riuscire a proporne qui una sintesi esaustiva.

Dal punto di vista strettamente geografico, l'Italia è una penisola, che si sviluppa in senso longitudinale da nord, dove confina con il cuore dell'Europa, a sud, nel centro del Mediterraneo; nel medesimo mare, poi, conta numerose isole, due di media grandezza.

Il suo territorio si sviluppa per 301.336 chilometri quadri, di cui il 39,7 per cento è coperto di colline e il 38 per cento circa è occupato da catene montuose, impreziosite dalla presenza di cime conosciute per la loro altezza (Monte Bianco, Gran Sasso) e per la loro bellezza (tra queste le Dolomiti, recentemente divenute patrimonio dell'umanità). Su di esso dormono, seppur non troppo profondamente, numerosi vulcani (tra i quali l'Etna, lo Stromboli e il Vesuvio). Le pianure occupano appena il 23 per cento del territorio complessivo e son state rese abitabili solo attraverso impegnativi lavori di bonifica. Esse sono composte prevalentemente, se si esclude la Pianura padana, da brevi estensioni costiere. L'Italia è bagnata da quattro mari, costellata di laghi, attraversata da numerosi fiumi e innumerevoli corsi d'acqua, anche artificiali.

⁴⁵ Complessità che contribuisce a renderlo unico e conosciuto in tutto il mondo.

La penisola è interessata da diverse aree climatiche, le quali rendono possibile la vita di una sterminata varietà di vegetali in una pluralità di biomi e una notevole diversificazione della produzione agricola, nonché la prosperità di molte e rare specie animali.

L'Italia è, inoltre, un Paese ad elevato rischio sismico, soprattutto lungo la dorsale appenninica, ed è interessata da un dissesto idrogeologico purtroppo importante, in buona parte frutto – riconosciuto – di funeste scelte di governo del territorio assunte nel passato, anche recente.

Ciononostante, con i suoi abbondanti 60 milioni di abitanti, è un Paese ad altissima densità demografica. L'elevata, diversificata e stratificata antropizzazione che la caratterizza è il frutto della sua lunga storia (che le ha regalato un patrimonio storico, artistico, culturale, architettonico e paesaggistico senza pari per quantità, qualità e varietà⁴⁶) e della sua posizione al centro del Mediterraneo, che da sempre ha agevolato l'arrivo di popolazioni straniere e diverse civiltà⁴⁷.

Il territorio è, poi, fortemente e – a tratti – molto mal urbanizzato. Accanto ad alcuni centri a carattere di metropoli (Roma, Torino, Milano, Venezia, Napoli, Bari), convivono paesi e borghi di dimensioni anche ridottissime, quasi tutti prodotto di una sedimentazione, spesso non efficacemente regolata, delle realtà urbane che si son succedute nella storia.

Ciò basti a rendere evidente che la realizzazione di un qualsivoglia intervento infrastrutturale, soprattutto se di infrastruttura di trasporto si tratta, non può prescindere da un'attenta e profonda conoscenza della realtà geografica e geologica che si intende trasformare.

Questa conoscenza si consegue: raccogliendo nuovi e sempre più aggiornati dati; arricchendo le banche-dati presenti mediante la collaborazione tra gli enti che le conservano; sfruttando il patrimonio di conoscenza sul campo che è offerto dalle Università e dai numerosi enti di ricerca, a carattere nazionale e locale; incrociando e studiando gli elementi così raccolti.

⁴⁶ Sotto il profilo delle epoche e delle civiltà che vi sono rappresentate.

⁴⁷ Dati e approfondimenti in E. GROTANELLI, *Italia*, in *Enc. europea, ad vocem*, vol. VI, Milano, 1979, pp. 339 e ss.

Quanto a questo, l'Italia ha ancora molta strada da fare⁴⁸: le autorità comunitarie hanno, infatti, recentemente sanzionato l'Italia per la mancanza di una base di informazioni attendibili e sufficientemente aggiornata sulle condizioni del territorio, con particolare riguardo al sottosuolo e alle risorse idriche.

Ma conoscere il territorio non può limitarsi a questo.

Il territorio non è solo un'entità fisica: il territorio è la comunità che in esso e di esso vive. È il risultato di tutte le realtà sociali, economiche⁴⁹, culturali, che la popolazione del luogo crea, modifica e distrugge ogni giorno, delle tradizioni, delle difficoltà, delle esigenze, delle risorse, che di quella popolazione sono espressione. La conoscenza di questo territorio non si improvvisa e non basta un libro per acquisirla.

Lo studio deve combinarsi con l'ascolto: l'ascolto della comunità.

La conoscenza della realtà fisica e l'ascolto di quella umana, che insieme individuano l'unicità di ciascuna delle diverse aree territoriali che compongono il nostro Paese, sono i presupposti per una seria politica di pianificazione degli interventi infrastrutturali, la cui necessità, una volta di più, discende *de plano* dalla combinazione delle caratteristiche intrinseche delle infrastrutture di trasporto e del territorio che esse trasformano.

3.6 La necessità di una seria politica dei trasporti

Conoscere per pianificare correttamente dovrebbe essere anche il metodo adottato in sede di ideazione di politiche dei trasporti, che una relazione biunivoca di causa-effetto lega alle infrastrutture dedicate alla mobilità.

⁴⁸ Per un approfondimento sull'importanza della conoscenza del territorio e il ritardo del nostro Paese sul punto si rinvia a A. SAU, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, in *Dir. amm.*, 2009, 1, pp. 131 e ss.

⁴⁹ Quanto il governo del territorio influisca sulla realtà imprenditoriale è chiaro in G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2003, 4, pp. 707 e ss.

Un'efficiente politica di trasporto, infatti, non può che avere come presupposto la conoscenza della domanda di mobilità espressa dalla cittadinanza e dalle imprese, nelle sue diverse componenti (temporale, spaziale, modale), da una parte, e dell'offerta attuale a livello di infrastrutture e di servizi di trasporto esistenti, dall'altro. Solo così si possono combinare efficacemente questi due fattori e si può eventualmente giungere consapevolmente a decidere di investire nella realizzazione, nella manutenzione o nel potenziamento delle infrastrutture esistenti. I mostruosi fantasmi di infrastrutture costruite e lasciate decadere per scarso utilizzo e lo stato di congestionamento che quotidianamente affligge alcune tratte stradali o alcune linee ferroviarie sono lì a dimostrare la verità di questa evidenza⁵⁰.

C'è, poi, un'altra caratteristica, che si è vista propria delle infrastrutture di trasporto, a deporre per la necessità di un'attenta politica sui trasporti, ossia l'elevata produzione di esternalità a contenuto negativo che a questi si associa. Il riferimento principale è all'inquinamento, in tutte le sue forme (dell'aria, dell'acqua, del suono, a livello locale o globale), che soprattutto alcune tipologie di trasporto producono, e al congestionamento del traffico.

Sulla base delle evidenze scientifiche già reperibili, infatti, è possibile e opportuno modulare politiche di traffico che, ad esempio, anche mediante l'utilizzo della leva tariffaria, incentivino l'utilizzo delle modalità di trasporto che comportano una minore produzione di inquinamento o che migliorino i collegamenti tra infrastrutture, adattandole alle esigenze espresse dai fruitori.

3.7 Qualche ulteriore osservazione

Da quanto rilevato fino a qui, semplicemente tentando di individuare, ancora procedendo quasi unicamente per astrazioni, quali conseguenze le

⁵⁰ Non sempre “costruire” significa “soddisfare”, dunque, soprattutto quando lo si fa senza uno studio preventivo serio sulla domanda di mobilità, non solo nel presente, ma nel medio-lungo termine (quello che tra l'altro si deve normalmente attendere perché un'infrastruttura nasca e cominci ad essere utilizzata).

principali caratteristiche delle infrastrutture di trasporto determinino in termini di scelta politica su di esse, emerge, infine, un ulteriore dato interessante.

Le infrastrutture di trasporto non attraversano semplicemente diversi territori, esse lambiscono trasversalmente diritti, interessi, domande, esigenze, valori, visioni della realtà diversissime e – non infrequentemente – in contrasto tra loro. Chi intenda - avendone facoltà - esercitare un potere sul sistema infrastrutturale non potrà ignorare neppure questa realtà.

Si devono conoscere e rispettare, anzitutto, gli interessi e i valori pubblici legati alle infrastrutture, che sono pubbliche nel senso che riguardano tutti.

Tra questi: la tutela dell'ambiente, del territorio, del paesaggio, del patrimonio artistico; la tutela della salute; l'interesse al corretto e buon utilizzo delle risorse derivate dal prelievo fiscale e quello – a volte configgente - allo sviluppo; la tutela della concorrenza e la massima valorizzazione del mercato e, al contempo, l'interesse a sottrarre l'attuazione del diritto di mobilità e circolazione, anche in quanto presupposto per l'esercizio di altri diritti, alla logica del mercato puro.

Ma non si possono assolutamente ignorare neppure le istanze, in termini di diritti e interessi, e i valori dei quali il privato è portatore con riguardo alle opere infrastrutturali.

Delle vicende che accompagnano l'ideazione, la realizzazione, la gestione e l'utilizzo delle infrastrutture di trasporto, infatti, anche i privati, insieme ai soggetti pubblici, che dovrebbero farsi sostenitori delle posizioni di cui sopra, sono protagonisti. Lo sono i privati espropriati per la costruzione dell'opera⁵¹ e quelli che compongono le comunità confinanti con la stessa e che, dunque, di essa vivono e con essa devono convivere. Lo sono gli operatori economici che si impegnano alla realizzazione dell'infrastruttura e quelli, se diversi, che sono chiamati a gestirla; come pure i loro diretti concorrenti. Sono protagonisti - e devono essere considerati tali – anche i fruitori

⁵¹ Nei confronti dei quali la procedura di esproprio avviene in termini quasi "offensivi": cfr. F. G. SCOCA, *Modalità di espropriazione e "rispetto" dei beni (immobili) privati*, in *Dir. amm.*, 2006, 3, pp. 519 e ss.

dell'infrastruttura, quando la attraversino quali singoli o quando se ne avvantaggino nell'esercizio della propria attività di impresa.

Insomma, forse poche realtà sono tanto trasversali come quella delle infrastrutture e delle infrastrutture di trasporto, in particolare. Poche sono così difficili da governare.

CAPITOLO QUARTO

I SOGGETTI CHIAMATI A GOVERNARE LE INFRASTRUTTURE

Sommario: 1. I legislatori nazionali - 2. Il legislatore comunitario - 3. Gli altri soggetti chiamati al governo - 3.1 Le amministrazioni centrali - 3.1.1 I Ministeri competenti - 3.1.2 Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici - 3.1.3 Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) - 3.1.4 UTFP e NARS - 3.1.5 IRI, ANAS s.p.a. e Infrastrutture s.p.a. - 3.1.6 L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici - 3.1.7 I commissari straordinari - 3.2 Le amministrazioni decentrate - 3.3 Qualche ulteriore osservazione

Dunque, come si è visto, le peculiarità proprie del sistema infrastrutturale di trasporto si traducono in precise istanze che impegnano colui che le infrastrutture è chiamato a governare.

Resta da vedere, però, chi sia oggi questo soggetto in Italia.

Anche se – come si è accennato poco sopra e come si dimostrerà più oltre – vi è un certo numero di privati che svolge un ruolo di assoluto primo piano nel governo delle infrastrutture, l'attenzione sarà rivolta qui a individuare quali soggetti pubblici siano titolari di poteri sulle infrastrutture.

1. I legislatori nazionali

È evidente che il governo delle infrastrutture richiede, innanzitutto, l'assunzione di scelte politiche.

Queste non potranno che essere devolute al soggetto che istituzionalmente, in quanto eletto dal popolo e di questo rappresentante, è chiamato a compierle: il legislatore⁵².

Questa indicazione, però, da sola non può bastare: non è in grado di individuare con certezza il soggetto cui si fa riferimento. È necessario

⁵² Anche se un ruolo relevantissimo nel settore è svolto dal Governo, per il tramite dell'iniziativa legislativa ma anche della decretazione, in quanto dotato di maggiori competenza tecniche riguardo al settore.

domandarsi quale sia il ruolo svolto dal legislatore nazionale piuttosto che da quello regionale, per poi investigare quello svolto dagli organi rappresentativi degli enti locali⁵³.

Quanto all'individuazione dei rapporti tra il legislatore statale e quello regionale, è necessario rivolgersi alla Costituzione e all'interpretazione che di questa è fatta ad opera della Corte costituzionale.

È noto che la Costituzione non parla né ha mai parlato espressamente di "infrastrutture".

Nel testo originario dell'art. 117 Cost., dedicato al riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, si trovava, però, il riferimento alla materia dei "lavori pubblici di interesse regionale", attribuita alla legislazione concorrente. Si poteva, dunque, ritenere costituzionalmente necessaria una collaborazione nell'attività di normazione delle infrastrutture interessanti esclusivamente l'ambito regionale tra legislatore nazionale, chiamato a dettare la disciplina, e legislatore regionale, competente per il dettaglio. Per ogni altra fattispecie la potestà legislativa esclusiva era saldamente in capo allo Stato.

Ovviamente, anche allora, discorso a parte doveva farsi per le Regioni a Statuto speciale, per ciascuna delle quali il testo di primario riferimento sul punto era e rimane lo Statuto, leggendo il quale si scopre che molte Regioni ad autonomia differenziata hanno riservato a se stesse la potestà normativa primaria sul settore dei lavori di interesse regionale e, dunque, anche sulla realizzazione delle infrastrutture con il medesimo carattere⁵⁴.

I confini della competenza statale, rispetto a quella delle Regioni ordinarie, in materia di lavori pubblici e, quindi, anche di infrastrutture sono stati fatti oggetto di progressivi interventi chiarificatori operati sia dalla Corte costituzionale, chiamata a decidere delle legittimità costituzionali della legge quadro sui lavori pubblici n. 109/1994, sia da successivi interventi normativi.

Quanto a questi interventi, deve ricordarsi il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, grazie al quale ha avuto avvio la cosiddetta terza

⁵³ E tutto questo scegliendo – per ora – di disinteressarsi del legislatore comunitario.

⁵⁴ Anche se hanno usato espressioni non del tutto coincidenti con quella presente nel testo costituzionale.

regionalizzazione. Il citato decreto, infatti, sul presupposto del carattere strumentale dei lavori, disegnava un nuovo assetto di compiti, in relazione ad essi, di tipo diffuso: distribuito, cioè, tra tutte le amministrazioni titolari delle materie cui i lavori afferissero. La *ratio* della previsione legislativa era nel senso di riconoscere la più ampia estensione del ruolo di Regioni ed enti locali rispetto alla realizzazione di opere pubbliche, salvo sempre l'intervento statale, limitato, però, solo all'essenziale⁵⁵.

Il decreto legislativo stabiliva, infatti, che fossero mantenute allo Stato le funzioni relative: a) alla responsabilità dell'attuazione dei programmi operativi multi-regionali dei quadri comunitari di sostegno, escluse la realizzazione e la gestione degli interventi; b) alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di opere pubbliche relative o di rilievo costituzionale o internazionale; c) alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale; d) alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di opere di difesa, dogane, ordine e sicurezza pubblica ed edilizia penitenziaria; e) alla programmazione, alla localizzazione, e al finanziamento della realizzazione e della manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili destinati a ospitare uffici dell'amministrazione dello Stato, nel rispetto delle competenze conferite alle Regioni e agli enti locali; f) alla regolamentazione e alla vigilanza relativamente al sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici; g) ai criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e alle norme tecniche per le costruzioni nelle medesime zone; alla valutazione tecnico-amministrativa dei progetti delle opere di competenza statale; h) alla pianificazione pluriennale della viabilità e alla programmazione, progettazione, realizzazione e gestione della rete

⁵⁵ V. in particolare F. PELLIZER, *Il decentramento amministrativo–Opere pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 9, pp. 825 e ss.

La Regione Lombardia e la Regione Veneto hanno disciplinato con legge la materia delle concessioni autostradali, attribuita alle Regioni in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. In proposito si rinvia a C. GUCCIONE, *La disciplina regionale delle concessioni autostradali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 10, pp. 1025 e ss.

autostradale e stradale nazionale, costituita dalle grandi direttrici del traffico nazionale e da quelle che congiungono la rete viabile principale dello Stato con quella degli Stati limitrofi; i) alla pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali, nei porti di rilievo nazionale e internazionale; l) alla programmazione, costruzione, ampliamento e gestione degli aeroporti di interesse generale.

Si veniva così a superare definitivamente il disegno di riparto delle competenze normative posto dagli interventi degli anni Settanta e le Regioni si vedevano riconosciuto un ruolo di primo piano.

Con l'intervento della riforma del Titolo V della Costituzione, operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, anche il testo dell'art. 117 Cost. è stato stravolto. Chiarito che legislatore statale e regionale sono entrambi soggetti al rispetto della Costituzione, ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali (comma 1), accanto ad un elenco tassativo di materie di competenza legislativa esclusiva statale (comma 2), si trova l'indicazione, del pari tassativa, delle competenze legislative concorrenti (comma 3) e l'introduzione di una clausola di residualità in favore delle Regioni (comma 4).

La materia dei lavori pubblici è scomparsa, non si parla né di contratti pubblici, né, tanto meno, di infrastrutture.

Vi sono, però, alcune materie di competenza legislativa concorrente che immediatamente sembrano ricollegabili con il settore dei lavori pubblici e, ancor più nello specifico, con quello delle infrastrutture. Il riferimento è a: "governo del territorio", "porti e aeroporti civili", "grandi reti di trasporto e navigazione", "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ma anche "tutela della salute", "tutela e sicurezza del lavoro", "valorizzazione dei beni culturali e ambientali".

In queste materie – dice la Costituzione - spetta alla Regione porre la disciplina, salvo che per l'individuazione dei principi fondamentali, rimessa allo Stato.

La reale consistenza della potestà normativa regionale, in questi, come in moltissimi altri ambiti, è stata, però, resa evidente solo dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che molte volte e su più fronti, è stata chiamata a decidere della legittimità costituzionale di leggi regionali e statali. Un ruolo di primissimo piano hanno in particolare assunto le decisioni della Corte su due provvedimenti normativi statali: la c.d. Legge Obiettivo, la legge 21 dicembre 2001, n. 443, e il suo decreto attuativo (decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190) e il Codice dei contratti pubblici, il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Dall'esame del primo provvedimento si origina la famosissima sentenza 1° ottobre 2003, n. 303, con la quale – secondo autorevole dottrina – la Corte ha praticamente “riscritto” il Titolo V⁵⁶. Il Giudice delle leggi, proprio in materia di infrastrutture (quelle ritenute strategiche a livello nazionale), ha precisato che “la mancata inclusione dei ‘lavori pubblici’ nella elencazione dell’art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia⁵⁷, ma si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti”⁵⁸.

⁵⁶ V. A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, 8 ottobre 2003, su www.giurcost.org.

⁵⁷ Cosa si debba intendere per “materia” e come procedere all'individuazione è indicato in P. MADDALENA, *Come si determina la materia di cui all'art. 117 Cost.*, 11 novembre 2010, su www.federalismi.it.

⁵⁸ Sul punto, tra i moltissimi contributi dottrinali, si segnalano: C. ROSSANO, *I lavori pubblici nel quadro della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Riv. trim. appalti*, 2002, 3, pp. 503 e ss.; S. NICODEMO, *I lavori pubblici: una “materia” frantumata*, in *Quaderni cost.*, 2003, 2, pp. 360 e ss.; F. CINTIOLI, *I lavori pubblici e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Urb. app.*, 2002, 5, pp. 506 e ss.; A. CARULLO, *L'accrescimento della competenza legislativa della Regione in materia di lavori pubblici dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Riv. trim. appalti*, 2002, 4, pp. 623 e ss.

La Corte ha, poi, ritenuto che “limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze”⁵⁹. Di conseguenza, la Consulta ha proceduto a cercare, nel nostro sistema costituzionale, “congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l’ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica”, finendo per trovarli nel principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, primo comma, Cost.

Questo, anche se indubbiamente riferito alle funzioni amministrative, introdurrebbe, secondo la Corte, “un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida (...) la stessa distribuzione delle competenze legislative”: la sua “comprovata (...) attitudine ascensionale”, infatti “non può restare senza conseguenze sull’esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto”. Per far sì che la nuova attrazione in sussidiarietà formulata dalla Corte possa convivere con il riparto di competenze operato dall’art. 117 Cost., la sentenza precisa che tale riparto può essere giustificato solo nel caso “la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia

⁵⁹ Basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell’ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*).

proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata”⁶⁰.

Per altri aspetti, ugualmente significative sono le pronunce della Corte in materia di Codice dei contratti pubblici, ove pure la Consulta riserva allo Stato un ruolo di assoluta preminenza nel campo non soltanto della disciplina del procedimento ad evidenza pubblica, ma anche, più specificamente, in materia di infrastrutture⁶¹.

Il riferimento è alle due decisioni sulla materia che la Corte costituzionale ha depositato a cavallo tra il 2007 e il 2008, ossia la sentenza 23 novembre 2007, n. 401 (ove la Consulta ha giudicato della legittimità costituzionale di numerose disposizioni normative del Codice dei contratti pubblici, su ricorso di alcune Regioni, tra cui il Veneto) e la sentenza 1° agosto 2008, n. 322 (con la quale il Giudice delle leggi ha definito il giudizio di legittimità costituzionale di alcuni articoli della legge regionale Veneto del 20 luglio 2007, n. 17 in materia di lavori pubblici di interesse regionale, su ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri)⁶².

In entrambi i casi la Corte costituzionale ha chiarito che la disciplina relativa ai contratti e lavori pubblici non è riferibile ad un unico ambito materiale e che comunque non è possibile tracciare una linea netta di demarcazione facendo perno sul profilo soggettivo degli interessati. Contestualmente ha, poi, dilatato lo spettro della materia-funzione “tutela della

⁶⁰ Per un approfondimento, si rinvia a O. M. CAPUTO, *Il federalismo collaborativo salva la “legge obiettivo”*, in *Urb. app.*, 2003, 12, pp. 1399 e ss.

⁶¹ Cfr., *ex multis*, G. FARES, *L’assetto delle competenze normative Stato/regioni nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2006, 10, pp. 1141 e ss.

Quanto, invece, a pronunce più recenti, per il commento di Corte cost, sent, 12 febbraio 2010, n. 45, si rinvia a R. DE NICTOLIS, *Appalti di lavori pubblici e Corte costituzionale: da uno a sette codici dei lavori pubblici?*, in *Urb. app.*, 2010, 4, pp. 377 e ss.

Con riferimento, invece, a Corte cost., sent., 17 giugno 2010, n. 221, il rinvio è a: S. MUSOLINO, *Appalti pubblici e competenze delle regioni speciali: nuovo intervento della Consulta*, in *Urb. app.*, 2010, 11, pp. 1291 e ss., G. FARES, *Sulla competenza delle Regioni e Province autonome nella disciplina degli appalti pubblici*, in *Corriere giur.*, 2010, 11, pp. 1442 e ss.

⁶² Si veda C. DE BENETTI, *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il riparto di potestà legislativa tra Stato e regioni, I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2007, 2, pp. 229 e ss.

concorrenza” di competenza legislativa esclusiva statale⁶³. Sulla base di queste premesse, la Consulta ha, quindi, ritenuto costituzionalmente perfettamente legittima buona parte della normativa statale impugnata e ha, di converso, invalidato parte consistente della disciplina regionale oggetto del suo sindacato, estendendo sulla rimanente “spettri” di illegittimità costituzionale. I primi effetti concreti già si sono – almeno nel Veneto – registrati: inibizione della produzione di normative a carattere regionale e grave incertezza sul diritto applicabile⁶⁴.

In sostanza sembra, dunque, al momento, impedita la realizzazione di una effettiva compartecipazione tra Stato e Regioni della responsabilità normativa nell’ambito della realizzazione di infrastrutture, che – come quelle di trasporto – normalmente attraversano e interessano più enti, dal momento che il loro essere di interesse nazionale o strategico, da un lato, e la tutela della concorrenza, dall’altro, giustificano l’attrazione delle competenze al livello di governo centrale⁶⁵.

⁶³ Cfr., *ex plurimis*, C. LACAVA, *I contratti pubblici tra Stato e Regioni e la tutela della concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 6, pp. 624 e ss.; P. CHIRULLI, *Tutela della concorrenza e potestà legislativa statale in materia di appalti pubblici: il fine giustifica i mezzi?*, in *Riv. trim. appalti*, 2008, 4, pp. 740 e ss.; M. D’ALBERTI, *Interesse pubblico e concorrenza. Nel codice dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2008, 2, pp. 297 e ss.

⁶⁴ Il disorientamento generale è bene espresso anche in R. DE NICTOLIS, *Appalti di lavori pubblici e Corte costituzionale: da uno a sette codici dei lavori pubblici?*, in *Urb. app.*, 2010, 4, pp. 377 e ss.

V. poi F. MONDADORI, *Lavori pubblici di interesse regionale: la Consulta boccia la legge veneta*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2008, 4, pp. 347 e ss.

Interessante, infine, R. MANGANI, *Il conflitto Stato-Regioni nella disciplina dei lavori pubblici e il principio dell’abrogazione implicita delle leggi regionali incompatibili con la legge statale sopravvenuta*, in *Riv. trim. appalti*, 2008, 2, pp. 435 e ss.

Quanto alle prospettive per il futuro un’analisi critica è offerta in B. CARAVITA DI TORITTO, *Riforma o attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Percorsi cost.*, 2009, 1, pp. 43 e ss.

⁶⁵ Un discorso in buona parte diverso va fatto per le infrastrutture a carattere puntuale e/o di interesse meramente regionale.

Per quanto concerne, poi, il ben più limitato campo delle opere, anche infrastrutturali, di interesse solo locale, una qualche potestà normativa spetta anche agli enti territoriali minori, seppur, ovviamente, nel rispetto della disciplina posta in sede nazionale e regionale. Una potestà, dunque, anche dato il carattere molto pervasivo della legislazione nazionale, molto limitata.

2. Il legislatore comunitario

Le infrastrutture – si è visto – sono anch'esse opere pubbliche e, come tali, il frutto di lavori pubblici.

I lavori pubblici, data la rilevanza che occupano nelle economie dei Paesi membri, rientrano tra gli ambiti di interesse della legislazione comunitaria, che – come noto – si esplica mediante emanazione di direttive e regolamenti.

La nascita della normativa comunitaria in materia di lavori pubblici è avvenuta, per vero, senza che la competenza sul punto fosse disciplinata da puntuali disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità europea, perché è solo nel Trattato di Maastricht che ad essa si fa riferimento.

Il legislatore comunitario ha ritenuto di intervenire sulla scorta del dettato degli articoli 47 (ex art. 57), 94 (ex art. 100) e 163 (ex art. 130F) del Trattato Ce, che consentono al Consiglio di deliberare, su proposta della Commissione, direttive volte al riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sulla nascita e sul funzionamento del mercato comune, mirando, in particolare, a consentire il pieno esercizio del diritto di libera circolazione e stabilimento, e permettendo alle imprese di sfruttare l'apertura dei contratti pubblici nazionali.

Questa l'origine delle ormai innumerevoli direttive in materia di contratti pubblici, dapprima costruite per comparti, poi a carattere unitario e unificante, come le più recenti direttive 17 e 18 del 2004.

Ma – come si vedrà – con riferimento alle infrastrutture e al loro governo, molte altre sono le discipline comunitarie di rilievo: quelle in materia di pedaggiamento, servizi di interesse economico generale e aiuti di stato, ad esempio.

Se di Europa e di infrastrutture si parla, non si può non far cenno all'esistenza di un programma di realizzazione di corridoi di infrastrutture di collegamento nell'ambito europeo. Si tratta di un progetto di reti transeuropee

(Ten), ossia sostanzialmente un sistema di strade ed autostrade di elevata qualità che attraversa l'Europa, completato da una gestione della circolazione e delle informazioni agli utenti tali da garantire a questi ultimi un elevato livello di servizi e sicurezza, almeno in parte finanziato con risorse comunitarie⁶⁶.

Con riferimento a queste opere viarie, merita di essere ricordato, tra l'altro, che l'Unione ha anche "costituzionalizzato" nel diritto comunitario del Trattato di Maastricht, il ruolo fondamentale per l'integrazione economica e sociale della Comunità svolto dalle infrastrutture.

Non può dimenticarsi, infine, che la realizzazione di questo progetto non può che implicare la crescente importanza delle scelte politiche dell'Unione in materia di trasporti all'interno degli Stati membri, dal momento

⁶⁶ La Commissione europea nel 1990 ha istituito un'Unità di Coordinamento del Gruppo G24 formato dai rappresentanti dei Paesi comunitari e da quelli dell'est europeo al fine di estendere verso est le reti di trasporto dell'Unione europea.

L'obiettivo della Commissione europea era quello di estendere verso i Paesi centro-orientali dell'Europa la rete di trasporto di interesse comunitario, dando priorità alla componente ferroviaria opportunamente potenziata fino a raggiungere velocità commerciali di 120/160 km/h, prevedendo l'elettrificazione delle linee e l'aumento del carico assiale consentito fino a 22,5 tonnellate.

Tutto ciò con un investimento quantizzato, sui tredici corridoi, di circa 30-40 miliardi di dollari e nella prospettiva di estendere l'alta velocità sui principali collegamenti della rete.

Per coordinare i lavori relativi a tali progetti e per facilitare l'accesso ai finanziamenti comunitari dei Programmi PHARE, TACIS e dei fondi di coesione ISPA e del Patto di Stabilità - fondo CARDS -, la Commissione Europea, ha previsto che per ciascuno Corridoio venisse sottoscritto un protocollo d'intesa da parte dei Paesi interessati (*Memorandum of Understanding*).

Il Gruppo G 24 ha presentato, nell'agosto del 1991, un rapporto di pianificazione per la valutazione dei fabbisogni di trasporto alla luce dello sviluppo dell'Europa centro-orientale.

Tale rapporto, elaborato con il contributo delle Nazioni Unite e della Commissione Economica per l'Europa, ha consentito di identificare i maggiori corridoi di trasporto verso l'Europa dell'Est, di importanza strategica per lo sviluppo del traffico internazionale tra i Paesi della Comunità europea e quelli dell'Europa orientale fino alla ex Unione Sovietica.

A seguito delle Conferenze Paneuropee di Praga (1991), Creta (1994) ed Helsinki (1997), sono stati identificati i seguenti dieci corridoi multimodali paneuropei: I - Helsinki-Tallinn-Riga-Kaunas-Warsaw & Riga-Kaliningrad-Gdansk, II - Berlin-Warsaw-Minsk-Moscow-Nizhnij Novgorod, III - Berlin/Dresden-Wroclaw-Lviv-Kiev, IV - Berlin/Nurnberg-Prague-Budapest-Constantia/Thessaloniki/Istanbul, V - Venice-Trieste/Koper-Ljubljana-Budapest-Uzgorod-Lviv, VII - Danube, VIII - Durres-Tirana-Skopje-Sofia-Varna/Burgas, IX - Helsinki-St.Petersburg-Moscow/Pskov-Kiev-Ljubasevka-Chisinau-Bucharest-Dimitrovgrad-Alexandroupoli, X - Salzburg-Ljubljana-Zagreb-Beograd-Nis-Skopjes-Veles-Thessaloniki.

Inoltre la Commissione europea, per dare maggiore impulso all'attuazione dei corridoi, ha definito gli interventi prioritari nell'ambito dello studio TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment*) al fine di individuare i fabbisogni finanziari nella prospettiva di allargamento dell'Unione europea verso i Paesi dell'Est.

Di questi Corridoi, il numero V ed il numero VIII interessano direttamente l'Italia.

– se non altro – che saranno questi ultimi ad ospitare le infrastrutture della rete Ten⁶⁷.

3. Gli altri soggetti chiamati al governo

Se di governo delle infrastrutture si intende parlare, è evidente che non può bastare l'individuazione dei soggetti che sono chiamati ad assumere le decisioni politiche, perché un ruolo altrettanto fondamentale giocano, poi, tutti coloro che quelle decisioni politiche sono chiamati ad eseguire, o – forse più precisamente – a far vivere quotidianamente e che – in alcuni casi – sono chiamati addirittura a svolgere il ruolo di regolatori tecnici.

E allora, stante la trasversalità degli ambiti attraversata dalle infrastrutture, anche di trasporto, e la continuità delle reti che le caratterizza, ecco un pullulare di soggetti, con natura e compiti diversissimi tra loro, che, tuttavia, sono chiamati a collaborare per causa e merito di una infrastruttura.

3.1 Le amministrazioni centrali

3.1.1 I Ministeri competenti

La prima amministrazione nata per occuparsi precipuamente di lavori pubblici e infrastrutture è il Ministero dei lavori pubblici, istituito con la legge fondamentale del 20 marzo 1865, n. 2248 e il regolamento del 1895⁶⁸.

Oggi il ruolo che fu di quel Ministero è, insieme ad altre significative funzioni, svolto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, istituito a

⁶⁷ Per un approfondimento sul punto v. M. CIRCI, *Il sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture strategiche*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 74 e ss.

⁶⁸ Il primo nominato per quel Ministero fu il senatore Stefano Jacini. Il Ministero dei lavori pubblici venne, fin da subito, articolato in sedi centrali ed altre decentrate.

seguito della riforma dell'organizzazione del Governo operata con decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Il Ministero, articolato attualmente in due Dipartimenti (il Dipartimento per le Infrastrutture, gli Affari Generali e il Personale e il Dipartimento per i Trasporti, la Navigazione ed i Sistemi informativi e Statistici) è competente, tra l'altro, per la programmazione, il finanziamento, la realizzazione e la gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale (così ai sensi dell'art. 42, comma 1, lett. a), del provvedimento normativo che l'ha istituito).

3.1.2 Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici

Nell'esercizio delle sue funzioni, il Ministero delle Infrastrutture è coadiuvato dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici è il massimo organo tecnico consultivo dello Stato, cui è garantita l'indipendenza di giudizio e di valutazione⁶⁹.

Il Consiglio Superiore esercita le funzioni consultive a favore delle amministrazioni dello Stato nonché, ove richiesto, di ogni altra Amministrazione pubblica competente alla realizzazione di opere pubbliche⁷⁰.

⁶⁹ Il Consiglio gode, altresì, di autonomia funzionale, organizzativa e tecnico-scientifica. È costituito dal Presidente Generale, dai Presidenti di Sezione, dal Direttore del Servizio tecnico centrale e dai Componenti effettivi.

Con l'emanazione del d.P.R. 27 aprile 2006, n. 204 "Regolamento di riordino del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici", la composizione, le funzioni e le attività sono state innovate ed ampliate in conformità alla vigente legislazione in materia. Il citato regolamento, inoltre, ha ribadito ed integrato le tradizionali funzioni svolte dal Consiglio Superiore nel settore della normativa tecnica per la sicurezza delle costruzioni, in particolare attraverso l'elaborazione di norme, circolari e linee guida nonché l'esercizio della vigilanza sugli organismi di normalizzazione ed il coordinamento dell'attività normativa in ambito nazionale ed europeo.

⁷⁰ Le principali attività istituzionali del Consiglio Superiore si possono così riassumere:

- attività consultiva di carattere obbligatorio sui progetti di lavori pubblici di competenza statale o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di importo superiore a 25 milioni di euro, sui piani portuali e sui progetti di competenza statale relativi alle infrastrutture tecnologiche a servizio del trasporto combinato terrestre e marittimo, dei sistemi portuali, degli interporti; il Consiglio Superiore svolge attività consultiva obbligatoria sugli schemi delle norme tecniche in materia di sicurezza delle costruzioni;
- attività consultiva di carattere facoltativo sui programmi di lavori pubblici e sui progetti di opere pubbliche o di interesse pubblico, su richiesta di altre amministrazioni pubbliche, centrali e locali;

Nell'ambito della Presidenza generale del Consiglio Superiore è incardinato il Servizio Tecnico Centrale, organismo tecnico che opera alle dipendenze funzionali del Presidente del Consiglio Superiore nei settori della certificazione e qualificazione dei materiali da costruzione e abilitazione degli organismi di ispezione, certificazione e prova.

3.1.3 Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, tuttavia, non è il solo ad esercitare competenze in materia infrastrutturale, stante la trasversalità della stessa, trovandosi, non infrequentemente, a dover collaborare con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e, talvolta, con quello dell'Ambiente.

L'esigenza di un coordinamento anche tra questi Ministeri è alla base dell'istituzione del CIPE.

-
- elaborazione ed aggiornamento di norme tecniche e di indirizzo (circolari, linee guida, capitolati tipo) in materia di sicurezza delle costruzioni e di opere speciali;
 - rappresentanza presso gli organismi tecnici nazionali ed internazionali competenti in materia di qualificazione e sicurezza dei materiali e prodotti da costruzione;
 - attività per il rilascio di "Benestare tecnico europeo" di prodotti e di sistemi destinati alle opere di ingegneria strutturale e geotecnica;
 - attività di rilascio dell'attestato di conformità ai fini della "Marcatura CE" di prodotti e di sistemi destinati alle opere di ingegneria strutturale e geotecnica;
 - qualificazione e vigilanza dei prodotti disciplinati dalle norme tecniche in materia di sicurezza delle costruzioni;
 - abilitazione di organismi di certificazione, ispezione e prova ai sensi del regolamento di attuazione della direttiva europea relativa ai prodotti da costruzione;
 - rilascio della concessione ai laboratori di prove materiali ed ai laboratori di prove geotecniche;
 - riconoscimento dell'equivalenza di prodotti qualificati in campo europeo per l'utilizzazione degli stessi sul territorio nazionale;
 - vigilanza sul mercato per i prodotti strutturali di cui alla direttiva europea relativa ai prodotti da costruzione;
 - accreditamento delle unità tecniche delle amministrazioni dello Stato, di cui all'articolo 28 dell'allegato XXI al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, per la verifica dei progetti;
 - procedimenti per l'attestazione ed il rinnovo della qualificazione dei "contraenti generali".
- Al Consiglio Superiore dei lavori pubblici è anche demandata la pubblicazione della rivista "Il Giornale del Genio Civile" fondata nel 1863.
- Per un approfondimento v. E. GIARDINO, *Il Consiglio superiore dei lavori pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2007, 3, pp. 727 e ss.

Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) è un organo collegiale del Governo presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai c.d. Ministri economici⁷¹.

Istituito nell'anno 1967, il CIPE è un organo di decisione politica in ambito economico e finanziario che svolge funzioni di coordinamento in materia di programmazione della politica economica da perseguire a livello nazionale, comunitario ed internazionale; esso esamina la situazione socio-economica generale ai fini dell'adozione di provvedimenti congiunturali; individua gli indirizzi e le azioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi di politica economica; alloca le risorse finanziarie a programmi e progetti di sviluppo; approva le principali iniziative di investimento pubblico del Paese⁷².

⁷¹ Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e si compone di tredici membri permanenti: il Ministro dell'Economia e delle Finanze (Vice Presidente), il Ministro degli Affari esteri, il Ministro dello Sviluppo economico, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, il Ministro per le Politiche agricole e forestali, il Ministro dell'Ambiente e tutela del territorio e del mare, il Ministro per i Beni e Attività culturali, Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, il Ministro per le Politiche europee, il Ministro per i Rapporti con le Regioni, il Ministro per il Turismo, il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome.

In assenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, il CIPE è presieduto dal Vice Presidente. Segretario del CIPE è il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Partecipano alle riunioni del Comitato: il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ragioniere Generale dello Stato, il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente dell'ISTAT.

Su invito del Presidente, possono essere chiamati a partecipare alle sedute del CIPE anche: Ministri non appartenenti al CIPE nelle cui competenze siano comprese le materie oggetto delle proposte iscritte all'ordine del giorno; vertici di istituzioni ed enti pubblici in relazione agli argomenti all'ordine del giorno; rappresentanti di Regioni e Province, quando, ad esempio, siano iscritti all'ordine del giorno argomenti relativi ad opere infrastrutturali previste dalla legge 443/2001; il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁷² Il Comitato si riunisce in sedute con cadenza periodica, ordinariamente precedute da riunioni preparatorie (note come "pre CIPE"). Le delibere relative alle decisioni assunte dal CIPE sono inviate alla Corte dei Conti per la registrazione e successivamente pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale.

I principali argomenti oggetto di esame da parte del CIPE – se si escludono quelli citati nel testo – sono relativi a: la Decisione di Finanza Pubblica, la Relazione previsionale e programmatica, il Programma statistico nazionale; l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013; il riparto di risorse finanziarie del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) e dei Fondi da questo alimentati che operano nei settori mobilità, politiche sociali, sostegno alle imprese, ricerca, innovazione tecnologica, ambiente, sicurezza, istruzione; il Programma nazionale della ricerca, il Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra, il Programma per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, il Programma per la sicurezza stradale, i Programmi triennali delle opere pubbliche delle singole Amministrazioni, il Piano Casa; gli strumenti di sostegno alle imprese (Progetti di innovazione industriale, Pacchetti integrati di agevolazioni, Contratti di sviluppo, Contratti di programma e

Per quanto attiene precipuamente all'ambito che qui interessa, ossia quello infrastrutturale, merita di essere ricordato, tra l'altro, che il CIPE approva i singoli progetti che entrano a far parte del Programma delle Infrastrutture Strategiche della c.d. Legge Obiettivo e assegna le risorse finanziarie disponibili per la loro realizzazione.

Sono, inoltre, di sua competenza i piani d'investimento e le convenzioni dei principali concessionari pubblici (RFI, Anas, Enac, Enav) e privati (autostradali, aeroportuali, ferroviari, idrici e portuali) e le decisioni circa la materia tariffaria delle predette concessioni, nonché le operazioni di partenariato pubblico-privato.

Il CIPE può, a sua volta, contare sull'aiuto fornito dal DIPE, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, che è una struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 giugno 2007, e delle sue quattro strutture tecniche di supporto: la Segreteria tecnica per la programmazione economica⁷³, l'Unità tecnica finanza di progetto (UTFP), il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)⁷⁴.

Contratti di filiera); il riparto di risorse finanziarie del Fondo Sanitario Nazionale; l'attivazione del sistema di Monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) e la messa a regime del Codice unico di progetto (CUP).

⁷³ L'organizzazione e le competenze della Segreteria tecnica per la programmazione economica sono definite dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2008, ai sensi del quale la struttura è posta alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica.

Svolge attività di supporto tecnico al Capo del Dipartimento e agli Uffici nelle materie sottoposte all'esame del CIPE.

La Segreteria tecnica si compone di quindici esperti di comprovata professionalità. I componenti sono nominati con decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con delega sul CIPE, su proposta del Capo Dipartimento.

⁷⁴ Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, istituito con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 novembre 2008, è posto alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica.

Il Nucleo offre supporto tecnico al DIPE, alla Presidenza del Consiglio e al CIPE nelle attività di valutazione, monitoraggio e verifica degli investimenti e delle politiche pubbliche.

Il Nucleo svolge le proprie attività integrandosi con la Rete dei Nuclei, favorendo la condivisione di metodologie e pratiche e operando per il conseguimento di un efficace coordinamento con il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici.

Su UTFP e NARS sembra opportuno spendere qualche parola.

3.1.4 UTFP e NARS

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP), istituita dalla legge 17 maggio 1999 n. 144, art. 7, e da ultimo organizzata con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2008, opera alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica.

Le principali attività svolte dall'UTFP includono: la promozione all'interno della pubblica amministrazione di modelli di partenariato pubblico-privato (PPP) per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità utilizzando tecniche di finanziamento con ricorso a capitali privati; il monitoraggio sulle operazioni di partenariato pubblico-privato, ricadenti nelle tipologie indicate nella decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, al fine di permetterne la corretta classificazione nei bilanci pubblici delle Amministrazioni aggiudicatrici; l'assistenza diretta alle pubbliche Amministrazioni - centrali, regionali e locali - interessate all'avvio di progetti di investimento in regime di finanza di progetto, fornendo servizi di consulenza tecnica, giuridica e finanziaria; il supporto diretto al Ministero delle infrastrutture e trasporti per l'istruttoria di progetti previsti nel I° Programma delle opere strategiche, presentati al CIPE per il finanziamento, e la valutazione

Il Nucleo di valutazione e verifica si compone di dieci esperti, fra i quali è individuato un Coordinatore. I componenti sono nominati con decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con delega sul CIPE, su proposta del Capo Dipartimento, e possono essere sia interni alle Amministrazioni pubbliche - compresi gli enti pubblici anche economici - sia esterni.

Il Coordinatore del Nucleo presenta al Capo Dipartimento il piano di lavoro annuale e assegna specifici incarichi individuali o per gruppi di lavoro; convoca e presiede le riunioni e ha la rappresentanza esterna del Nucleo.

Nel corso del 2009, il Nucleo ha concentrato la propria attività sulle seguenti tematiche: gli interventi per la ricostruzione delle zone dell'Abruzzo colpite dal sisma; gli investimenti nel settore della ricerca finanziati con il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) nel periodo 2002-2006; le principali innovazioni normative in materia di opere pubbliche ed infrastrutture strategiche; le politiche energetiche e ambientali; le politiche agricole; la programmazione nazionale e regionale del FAS 2007-2013 – e la relazione annuale ne illustra sinteticamente il contenuto.

degli studi di fattibilità, predisposti dai soggetti aggiudicatori per le infrastrutture strategiche della Legge Obiettivo, con lo scopo di verificare i presupposti per la concreta attuabilità di modelli di partenariato con il ricorso a capitali privati. L'Unità è costituita da un Coordinatore e undici componenti, nominati con decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con delega sul CIPE, su proposta del Capo Dipartimento⁷⁵.

Il Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS), invece, è un organismo tecnico di consulenza e supporto per le attività del CIPE in materia tariffaria e di regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolamentati da una specifica autorità di settore. L'art. 1, comma 2, della legge 17 luglio 2006, n. 233, ha trasferito il Nucleo nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri – DIPE e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 novembre 2008 lo ha riorganizzato.

Al NARS sono attribuiti compiti diretti a promuovere una corretta ed omogenea regolamentazione delle tariffe, ferma restando la competenza delle Amministrazioni di settore, con la possibilità di formulare proposte al Governo qualora necessario. Il NARS ha competenza sul settore aeroportuale, autostradale, idrico, ferroviario, marittimo e postale⁷⁶.

L'attività del NARS si concretizza nella formulazione di pareri, resi al CIPE e alle Amministrazioni richiedenti, e di raccomandazioni, ovvero di specifiche proposte operative da parte del Nucleo⁷⁷.

⁷⁵ Sull'importanza dell'UTFP in ambito infrastrutturale si legga G. PASQUINI, *Partenariato pubblico-privato e amministrazioni pubbliche*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 234 e ss.

⁷⁶ Per approfondire la conoscenza di questo nucleo si rinvia a : P. RUBINO, *I settori infrastrutturali di servizio pubblico: caratteristiche economiche e loro regolazione*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009; Cfr. M. MINOZZI, *Il Nars: competenze e regole di funzionamento*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 249 e ss.

⁷⁷ Coordinatore del NARS è il Capo del Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica. Il nucleo è composto di altri nove componenti. Per l'attività istruttoria, il NARS si avvale di dieci esperti nominati con decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con delega sul CIPE. Il Nucleo ricorre al contributo anche di organismi tecnici (Banca d'Italia, ISTAT e altri) e può operare attraverso

3.1.5 IRI, ANAS s.p.a. e Infrastrutture s.p.a.

Ma il novero dei soggetti pubblici che svolgono importanti funzioni nell'ambito delle infrastrutture non sarebbe completo se non si considerassero anche tutti quei soggetti che hanno assunto e assumono veste di società privata di capitali, ma che pure restano saldamente in mano pubblica.

Famoso, ma oramai defunto, è l'IRI, Istituto per la Ricostruzione Industriale, costituito nel 1933, posto in liquidazione nel 2000 e incorporato nel 2002 dalla Fintecna S.p.a., il cui capitale è detenuto totalmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Fu protagonista della realizzazione di tutte le maggiori opere pubbliche tra gli anni Cinquanta e Sessanta.

Di antica costituzione, ma assoluta attualità, è, invece, l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade, meglio conosciuta con l'acronimo ANAS. Nata nel 1928, oggi è una società per azioni il cui socio unico è il Ministero dell'Economia ed è sottoposta al controllo ed alla vigilanza tecnica ed operativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Essa svolge importantissimi compiti di concedente, concessionario e gestore di una parte significativa della rete stradale e autostradale⁷⁸ e cumula su se stessa anche controverse funzioni di controllo sugli altri concessionari autostradali.

Merita, infine, di essere ricordata, Infrastrutture s.p.a., società finanziaria per azioni, nata ad opera dell'art. 8 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito in legge 15 giugno 2002, n. 112. Fu costituita dalla Cassa depositi e prestiti per intervenire, in via sussidiaria rispetto a banche ed altri intermediari finanziari, al fine di realizzare infrastrutture e grandi opere pubbliche suscettibili di utilizzazione economica (essenzialmente l'Alta velocità nel campo dei trasporti ferroviari), al di fuori del perimetro della

gruppi di lavoro tematici, il cui coordinamento è affidato ad esperti delle singole materie. Il NARS presenta al CIPE una relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro.

⁷⁸ Di recente si son posti problemi di finanziamento che andrebbero a ricadere proprio sulla sua attività di gestore diretto. Cfr. A. ARONA, *Casse Anas a secco per gli interventi ordinari 2010*, da *Il Sole 24 Ore*, 14 marzo 2010.

pubblica amministrazione. Anch'essa, dunque, appartiene al novero delle società per azioni costituite dallo Stato per intervenire nell'economia⁷⁹.

Mediante la previsione di cui all'art. 1, comma 450, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005) le sono state trasferite alcune tratte di rete stradale nazionale. L'operazione è stata giustificata dalla necessità di ridurre, almeno nominalmente, il *deficit* pubblico, tramite le entrate derivanti dall'alienazione delle tratte (stimate in circa 3 miliardi)⁸⁰.

3.1.6 L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici

Non si può non menzionare, poi, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP). Essa è un organo collegiale che vigila sul rispetto delle regole che disciplinano la materia dei contratti pubblici ed è dotata di indipendenza funzionale, di giudizio, di valutazione e di autonomia organizzativa. I sette membri del Consiglio sono nominati dai Presidenti della Camera e del Senato, scelti tra personalità che operano in settori tecnici, economici e giuridici di riconosciuta professionalità. Il

⁷⁹ Infrastrutture s.p.a., conosciuta anche con l'acronimo ISpa, è un intermediario finanziario non bancario avente tra i suoi compiti: a) la concessione di finanziamenti per la costruzione di infrastrutture pubbliche e per interventi finalizzati allo sviluppo economico; b) la concessione di garanzie di finanziamenti di terzi; c) l'assunzione di partecipazioni minoritarie di soggetti terzi; d) l'esercizio di ogni attività strumentale, connessa o accessoria a quelle sopra elencate.

ISpa si configura come un intermediario finanziario *sui generis*, in quanto è esente dall'applicazione di alcune norme del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385, t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia, che regola la materia.

Nell'espletamento delle attività attribuite, ISpa è sottoposta a due principali limitazioni: può svolgere l'attività di finanziamento "solo in via sussidiaria" rispetto ai finanziatori privati - banche o altri intermediari finanziari - e può finanziare la costruzione di infrastrutture "purché suscettibili di utilizzazione economica".

ISpa non è stata costituita per agevolare la realizzazione di qualsiasi opera pubblica, ma solo di quelle opere finanziate e realizzate da soggetti privati, i quali ottengono dalla amministrazione pubblica, come controprestazione per la loro attività, la concessione di gestire l'opera costruita, potendo così trarre dalla sua utilizzazione economica la remunerazione dell'investimento iniziale. In questa logica, ISpa si pone come uno strumento funzionale alla c.d. finanza di progetto.

Per un approfondimento critico sul punto si rinvia a Intesa Sanpaolo – Servizio Studi e Ricerche, *Reti infrastrutturali e territorio: stato dell'arte e strumenti attivabili*, per la serie *Finanza Locale Monitor*, ottobre 2008, su www.biis.it, pp. 74 e 75.

⁸⁰ Cfr. M. RENNA, *La "privatizzazione" delle strade e l'introduzione dei "pedaggi ombra"*, in *Urb. app.*, 2005, 5, pp. 516 e ss.

Presidente è eletto tra i componenti. Le sue funzioni sono disciplinate nel Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163⁸¹.

⁸¹ Dal 1° luglio 2006, data di entrata in vigore del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 (cosiddetto Codice dei contratti pubblici), l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, ha assunto la denominazione di Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, connotata da indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione e da autonomia organizzativa.

Per assolvere ai numerosi compiti ed attività indicati dal Codice dei contratti pubblici, l'Autorità si è dotata di un nuovo regolamento interno di organizzazione formato da 42 articoli e distinto in due parti di carattere generale. Ogni parte è suddivisa in capi.

La parte prima del regolamento è dedicata, rispettivamente, al funzionamento del Consiglio dell'Autorità, distinguendo i compiti del Presidente; all'individuazione dei vari uffici funzionalmente dipendenti dal Presidente e dal Segretario Generale; all'individuazione degli altri uffici ausiliari; infine sono disciplinate le funzioni e responsabilità di tutto il personale dipendente.

La parte seconda prevede l'articolazione delle diverse direzioni generali per lo svolgimento dei compiti attribuiti all'Osservatorio dei contratti pubblici e alla Vigilanza degli appalti pubblici, nonché all'Organizzazione delle risorse umane e alla Contabilità e Finanza.

In particolare, l'Osservatorio dei contratti pubblici è strutturato in due Direzioni di livello generale. La Direzione Generale - Analisi e Studio dei Mercati (OSAM) fornisce analisi e studi funzionali allo svolgimento delle attività di vigilanza e regolazione, finalizzati alla conoscenza della dinamica economica dei mercati; mentre la Direzione Generale - Servizi Informatici e delle Telecomunicazioni (OSIT) svolge funzioni relative alla gestione del sistema di acquisizione dati e di pubblicazione delle informazioni per l'adempimento degli obblighi previsti dal Codice dei contratti pubblici, di governo ed esercizio dei sistemi informatici dell'Autorità e di definizione degli standard tecnologici e di sicurezza degli stessi.

L'Osservatorio dei contratti pubblici è composto da una sezione centrale e si avvale delle sezioni regionali aventi sede presso le Regioni e le Province autonome. L'attività di vigilanza è realizzata da due Direzioni di livello generale che operano sulla base di esposti e segnalazioni e attraverso accertamenti ispettivi. Inoltre si occupano del sistema di qualificazione e di certificazione degli operatori economici e attivano i procedimenti sanzionatori previsti dalla legge. Si tratta della Direzione Generale della Vigilanza Lavori (VILA) e della Direzione Generale della Vigilanza Servizi e Forniture (VISF).

Infine a supporto delle attività sono previste altre due Direzioni di livello generale: la Direzione Generale Organizzazione, risorse umane e tecniche(DGO), che assicura la disponibilità delle risorse strumentali necessarie al funzionamento dell'Autorità, quali il personale e le infrastrutture necessarie; la Direzione Generale Contabilità e Finanza (CFIN), che elabora le previsioni del fabbisogno finanziario, cura la predisposizione del bilancio di previsione e del conto consuntivo, tiene la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale e provvede all'acquisizione di beni e servizi e alla gestione dei beni.

Sulle competenze dell'Autorità si rinvia, poi, a: F. SINISCALCHI, *La vigilanza nel settore dei lavori pubblici*, in *Urb. app.*, 2005, 6, pp. 629 e ss.; L. GIAMPAOLINO, *I compiti dell'Autorità nel Codice e la tutela della concorrenza*, in *Riv. trim. appalti*, 2007, 4, pp. 889 e ss.

Per conoscere, invece, come viene finanziata v. L. ZANETTINI, *Il finanziamento dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2009, 1, pp. 89 e ss.

3.1.7 I commissari straordinari

Per completezza, sembra opportuno qui ricordare che, negli ultimi anni il legislatore, al dichiarato fine di semplificare e velocizzare le procedure di autorizzazione e realizzazione delle infrastrutture, ha scelto, più volte, di intervenire nel settore con discipline speciali, a carattere derogatorio, che spesso prevedono, accanto a nuovi e più rapidi termini, la devoluzione di particolari poteri in capo a Commissari straordinari.

Il caso più famoso è forse quello della Legge Obiettivo: il decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (ora trasposto nel Codice dei contratti) ha, infatti, previsto che, al fine di agevolare la realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentiti gli altri Ministri competenti, nonché i Presidenti delle Regioni o delle Province interessate, propone al Presidente del Consiglio dei Ministri la nomina di commissari straordinari, i quali “seguono l’andamento delle opere e provvedono alle opportune azioni di indirizzo e supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e i privati interessati”.

Non si tratta, però, di una previsione isolata: almeno altre figure di commissario straordinario sono state previste ad opera dell’art. 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (decreto cosiddetto “Sblocca cantieri”), del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (cosiddetto “Decreto Competitività”)⁸² ora confluito nel Codice dei contratti pubblici (art. 194) e del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (cosiddetto “Decreto anticrisi”).

3.2 Le amministrazioni decentrate

Le amministrazioni dello Stato centrale o anche quelle a carattere indipendente, ma a struttura centralizzata, quale l’Autorità per i lavori pubblici,

⁸² Quanto a questo provvedimento, per avere un’idea della sua problematicità v. S. MUSOLINO, *Sono illegittime le disposizioni del d.l. 35/2005 che non rispettano i principi di proporzionalità e intesa*, in *Urb. app.*, 2006, 11, pp. 1261 e ss.

non esauriscono il novero delle amministrazioni chiamate al governo delle infrastrutture di trasporto.

Anche Regioni, Province e Comuni sono titolari di poteri e funzioni amministrative che essi possono e debbono esercitare nell'ambito della programmazione, progettazione, autorizzazione, realizzazione e gestione delle opere infrastrutturali.

Sembra opportuno sottolineare, fin da ora, però, che il legislatore, almeno con riguardo alle infrastrutture strategiche, ha deciso di concentrare i poteri decisorii al livello di governo centrale, rappresentato da Ministero e CIPE. Così era previsto nella c.d. Legge Obiettivo del 2001 e così è ancora nella disciplina posta dal Codice dei contratti pubblici.

3.3 Qualche ulteriore osservazione

L'amministrazione centrale nel settore dei lavori pubblici, e, dunque, anche delle infrastrutture, nella sua storia, si è palesata come un' "amministrazione delle dicotomie"⁸³.

L'evoluzione dell'intervento pubblico del settore, infatti, è stato oggetto di una serie di passaggi antitetici: dal "fare" al "far fare", riferendosi alla volontà di curare dapprima direttamente la realizzazione delle opere, per poi passare al lasciar fare dell'epoca del rilascio delle concessioni e dell'introduzione del contraente generale; dal centro alla periferia, riferendosi ai cicli storici di distribuzione delle competenze amministrative (dapprima accentrate, poi decentrate, con tentativi di ri-accentramento e una nuova più forte spinta verso la periferia); dall'"ordinario" allo "straordinario", in considerazione della tendenza recente a porre discipline speciali, derogatorie

⁸³ Così A. MARI, *Le infrastrutture*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2006, pp. 1886 e ss.

Per un approfondimento della storia delle amministrazioni che è la storia del diritto amministrativo, si rinvia a L. MANNORI – B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, 2001, in particolare, sullo Stato contemporaneo, pp. 455 e ss.

per tentare di semplificare e accelerare la realizzazione delle opere infrastrutturali⁸⁴.

E la situazione è in continuo divenire.

⁸⁴ Sul punto, che sarà ripreso oltre, si veda fin d'ora, con riferimento alle opere pubbliche, S. AMOROSINO, *Politiche pubbliche e regolazione dell'edilizia e delle infrastrutture nella "costituzione economica"*, in *Percorsi cost.*, 2009, 2, pp. 119 e ss. e S. AMOROSINO, *Politiche pubbliche e regolazione dell'edilizia e delle infrastrutture nella "costituzione economica"*, in *Percorsi cost.*, 2009, 2, pp. 119 e ss., in particolare da p. 31.

CAPITOLO QUINTO

L'ESISTENZA DI UN RITARDO INFRASTRUTTURALE E LA NECESSITÀ DI UN'INVERSIONE DI ROTTA

Sommario: 1. Il c.d. *gap* infrastrutturale - 1.1. Il livello di dotazione e l'estensione della rete - 1.2 Il *gap* rispetto alla domanda di mobilità - 1.3 Un altro parametro: la spesa per gli investimenti infrastrutturali. - 1.4 Un vero e proprio ritardo - 2 . Una reazione necessaria ma non scontata

1. Il c.d. *gap* infrastrutturale

Ma qual è la situazione italiana in termini di dotazione infrastrutturale complessiva?

La risposta deve essere preceduta da una premessa: la scelta della metodologia e degli indicatori da utilizzarsi nella selezione dei dati, come pure la disponibilità di informazioni complete e attendibili, può incidere, anche in modo molto significativo, sui risultati della misurazione.

È questa la spiegazione della varietà delle ricostruzioni oggi presenti in letteratura.

Manca, inoltre, in dottrina una definizione univoca di “infrastruttura”: se per anni gli studi si sono concentrati sul rilevamento della dotazione delle infrastrutture materiali, quali linee ferroviarie, strade, o anche edifici pubblici (scuole, ospedali, carceri, ecc.), nel tempo hanno acquisito sempre maggiore importanza le infrastrutture immateriali, quali ad esempio la spesa in ricerca e formazione, che alcuni studi assimilano alle infrastrutture più tradizionali.

Ciò detto, limitando il campo di analisi alle infrastrutture di trasporto, tutti i più autorevoli studi che hanno considerato la dotazione fisica dell'Italia, pur con l'utilizzo di diverse metodologie e raggiungendo risultati in parte differenti, hanno rilevato la presenza di un pesante *gap* rispetto alla media degli altri Paesi europei. La posizione dell'Italia in rapporto ai sistemi economici simili e contigui evidenzia, cioè, un forte ritardo infrastrutturale.

Il sistema nazionale di trasporto è, infatti, in netto svantaggio non solo rispetto a Germania, Francia e Regno Unito, ma anche rispetto alla Spagna, che fino al 2000 risultava sotto dotata rispetto al nostro Paese⁸⁵.

1.1. Il livello di dotazione e l'estensione della rete

Uno dei parametri per la verifica dello stato di salute del sistema di trasporto è dato dalla rilevazione dell'estensione della rete infrastrutturale.

Interessante sotto questo profilo è lo studio della rete ferroviaria italiana, che risulta essere la meno estesa in ambito europeo, con 285 chilometri per milione di abitanti, contro i più di 400 di Francia e Germania. Preoccupante anche il confronto con gli altri Paesi dove sono state avviate le linee ferroviarie veloci, che in Italia sono un terzo rispetto alle linee spagnole, pur avendo iniziato i lavori nell'alta velocità dieci anni prima.

L'unico Paese che presenta una situazione simile all'Italia quanto a estensione delle reti dedicate ai trasporti via terra è il Regno Unito, che però supera di gran lunga il nostro Paese nella dotazione aeroportuale, alla quale corrisponde un'elevata propensione al trasporto commerciale via aria, con il 40 per cento delle merci, contro il 15,5 italiano.

Dunque, i dati disponibili per la verifica della dotazione delle infrastrutture italiane di terra, nel confronto con la situazione degli altri grandi Paesi europei evidenzia l'esistenza di un certo ritardo infrastrutturale⁸⁶.

I dati nazionali medi con riferimento all'estensione delle reti infrastrutturali, tuttavia, non sono pienamente rappresentativi della situazione nazionale nel complesso, la quale si presenta, invece, molto diversificata tra Nord e Sud del Paese.

⁸⁵ V. anche M. IASEVOLI, *Infrastrutture, l'Italia rincorre l'Europa*, da *Avvenire*, 3 luglio 2009.

⁸⁶ V. G. MESSINA, *Le infrastrutture di trasporto nelle regioni europee: due misure a confronto*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO, *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 40 e 43.

L'analisi merita, dunque, di essere approfondita a livello territoriale al fine di verificare se e in quale misura la ragione della distanza che separa l'Italia dal resto d'Europa sia da attribuirsi principalmente alle mancanze che caratterizzano il Mezzogiorno.

Le principali analisi regionali⁸⁷ reperibili nella recente letteratura rilevano una differenza sostanziale nella distribuzione sul territorio nazionale delle strade per tipologia, con una prevalenza nel Mezzogiorno di strade regionali e di interesse nazionale rispetto alle autostrade, all'esatto contrario di quanto accade al Nord, in particolare nel Nord Ovest⁸⁸.

Parallelamente ad una minore dotazione in autostrade nel Sud del Paese, anche la presenza di autostrade a tre corsie è più esigua man mano che si scende la penisola. La Sardegna, poi, ne è completamente sprovvista.

Con riferimento alle infrastrutture ferroviarie, invece, Nord e Centro presentano una dotazione fatta in prevalenza da binari doppi elettrificati, mentre al Sud (incluse le Isole) la situazione è esattamente contraria.

Non prive di interesse, per lo scopo che ci si è qui prefissati, sono, poi, le comparazioni della dotazione di infrastrutture stradali e ferroviarie a livello internazionale su base regionale, che hanno l'obiettivo di verificare il livello di offerta infrastrutturale in regioni europee "simili" per struttura economica e dimensione.

Dal confronto con altre regioni europee emerge che anche la maggior parte delle regioni del Nord Ovest italiano, la macroarea più dotata del nostro Paese, presentano valori inferiori rispetto alle regioni avanzate degli altri Paesi considerati, come l'Île-de-France, la regione di Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen) e la regione di Londra. Con specifico riferimento alla dotazione ferroviaria, poi, escluso il Nord Ovest, tutte le macroaree italiane si assestano al di sotto della regione tedesca meno dotata, il Mecklenburg-Vorpommern,

⁸⁷ Per un'analisi a livello provinciale si rinvia a Unioncamera – Camere di commercio d'Italia, *La dotazione delle infrastrutture nelle Province italiane*, Roma, 7 giugno 2006, su www.unioncamere.gov.it.

⁸⁸ Si veda G. MESSINA, *Le infrastrutture di trasporto nelle regioni europee: due misure a confronto*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO, *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 57 e 59.

regione comunque di dimensioni ridotte che conta solo il 2 per cento della popolazione tedesca⁸⁹.

L'analisi di queste statistiche generali conferma, quindi, l'esistenza di un divario consistente nello sviluppo di Nord e Sud del Paese anche sotto il profilo infrastrutturale e dimostra che il ritardo nella dotazione infrastrutturale riscontrato a livello nazionale in Italia, rispetto ai principali Paesi europei, dipende fortemente – anche se non unicamente - dalla carente dotazione che caratterizza il Mezzogiorno.

1.2 Il gap rispetto alla domanda di mobilità

L'utilizzo del livello di dotazione e estensione infrastrutturale quale parametro di misurazione di un'eventuale *gap* italiano nel settore, tuttavia, è oggetto di critiche in letteratura. Esso, infatti, rischia di non essere sempre significativo: la conformazione geografica e la quantità e la qualità dell'urbanizzazione del territorio possono divergere molto, infatti, da Paese a Paese.

Molto più interessante si dimostra, invece, lo studio della disponibilità di infrastrutture rispetto alla domanda di mobilità, espressa dalla popolazione, e del tasso di congestione.

Nel settore dei trasporti via terra la domanda italiana è composta fino al 2006 per quasi il 94 per cento da strade e autostrade, con un prevalente uso dell'autoveicolo individuale, e per poco meno del 6 per cento da ferrovie,

⁸⁹ Cfr. Intesa Sanpaolo – Servizio Studi e Ricerche, *La dotazione infrastrutturale dell'economia italiana nel confronto con i maggiori partner europei*, per la serie *Finanza Locale Monitor*, maggio 2009, su www.biis.it, p. 32.

inclusi treni, tram e metropolitane⁹⁰. I valori sono quasi del tutto allineati con la media europea e con i principali Paesi dell'Unione⁹¹.

Per quanto riguarda le dinamiche registrate nel periodo 1995-2006, queste risultano essere omogenee rispetto alle tendenze in atto nei principali Paesi europei con riferimento ai trasporti stradali (con una crescita cumulata di oltre il 13 per cento, contro una media europea di quasi il 18 per cento), mentre per quanto riguarda la domanda di trasporto ferroviario si registra una crescita inferiore rispetto alla media europea (cresciuta del 7 per cento in Italia, contro una variazione media dei principali paesi europei del 22 per cento).

Nel comparto del trasporto merci, poi, la prevalenza del settore stradale è confermata da una crescita delle merci movimentate pari al 26,4 per cento, contro una variazione del trasporto merci su rotaie dell'11,4 per cento, che replica il divario osservato a livello europeo⁹².

⁹⁰ I dati sulla domanda di mobilità sono confermati in Intesa Sanpaolo – Servizio Studi e Ricerche, *La dotazione infrastrutturale dell'economia italiana nel confronto con i maggiori partner europei*, per la serie *Finanza Locale Monitor*, maggio 2009, su www.biis.it, pp. 12 e ss.

⁹¹ In Europa, infatti, alla fine del 2006, ultimo anno disponibile per un confronto omogeneo, il mezzo di trasporto passeggeri prevalente era, nel 72,7 per cento dei casi, l'automobile, seguita dall'aeroplano, con l'8,6 per cento, e gli autobus, con l'8,3 per cento. Complessivamente, considerando anche i motocicli, poco più dell'83 per cento del trasporto passeggeri usa le strade come infrastruttura, contro l'8,6 per cento degli aeroporti e il 6,1 per cento delle ferrovie.

Un approfondimento merita, però, il settore ferroviario, dove, se è vero che quantitativamente non si rilevano sostanziali differenze rispetto alla media europea con riferimento al grado di utilizzo dell'infrastruttura, qualitativamente però, si riscontra una significativa differenza se si guarda alla quota di ferrovie servite 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 per cento della linea è ad alta velocità sul totale, si colloca invece abbondantemente sotto come utilizzo, visto che solo il 19 per cento dei passeggeri totali usufruisce di questo servizio, contro il 23,4 per cento della media europea, il 38,3 per cento della Spagna e il 57,2 per cento della Francia.

⁹² Quanto al trasporto merci in ambito europeo si rileva che l'incidenza delle strade, ancorché prevalente, si riduce al 45,6 per cento, seguita dal 40,6 per cento del trasporto marittimo e fluviale e dal 10,5 per cento del trasporto merci ferroviario.

Tale gerarchia della domanda di infrastrutture trova conferma anche in dinamica, osservando come nel periodo 1995-2006 il trasporto merci su strada sia aumentato di circa il 46,5 per cento, seguito da quello marittimo e preceduto solo da quello aereo, che anche nel comparto passeggeri, a seguito del boom delle compagnie low-cost, registra la dinamica più sostenuta, con una lievitazione del traffico di oltre il 63 per cento. Alquanto debole, invece, la dinamica del trasporto ferroviario registrata nello stesso periodo sia con riferimento al traffico passeggeri che a quello merci.

In un'ipotetica gerarchia complessiva delle infrastrutture, quindi, anche se i dati relativi a trasporti marittimi e aerei sono sottostimati, perché relativi soltanto agli spostamenti intra-comunitari, le strade sono predominanti pure in Europa, seguite da porti, ferrovie e aeroporti.

Ciò che distingue la realtà nazionale da quella europea è il tasso di congestione rilevato per le più richieste infrastrutture di trasporto via terra. Nel nostro Paese, infatti, ad una preferenza marcata per il trasporto su gomma, sia civile che commerciale, corrisponde un'elevata congestione della rete autostradale: 6 veicoli per chilometro autostradale contro i 2,3 della Spagna e i 3,3 della Francia.

Questo dato sembra discendere dal fatto che alla continua crescita della domanda di mobilità tramite strade e autostrade non è corrisposto un adeguato sviluppo dell'offerta infrastrutturale.

La rete autostradale italiana, infatti, è cresciuta dal 1980 solo del 10 per cento⁹³ mentre in Francia è più che raddoppiata e in Spagna è quintuplicata. Nel nostro Paese si è data, in termini relativi, preferenza al settore ferroviario, che pure aveva dimostrato di soddisfare solo una parte della domanda di mobilità⁹⁴.

A livello europeo, invece, lo sviluppo dell'offerta di infrastrutture è stato più coerente ai bisogni espressi dalla popolazione: la dotazione in chilometri di autostrade è, infatti, cresciuta del 28 per cento, contro una flessione del 5 per cento registrata nel settore ferroviario.

Anche l'utilizzo della domanda di mobilità quale parametro rileva, quindi, una distanza evidente dell'Italia rispetto agli altri principali Paesi europei, soprattutto nel settore dei trasporti via terra.

Ancora una volta sembra interessante approfondire l'analisi del rapporto tra domanda di mobilità e offerta infrastrutturale a livello regionale.

Si scopre così che, se l'analisi regionale del *gap* infrastrutturale viene svolta in rapporto alla domanda di mobilità e al tasso di congestionamento, sono le Regioni settentrionali, a rilevare il *deficit* maggiore⁹⁵.

⁹³ Nel periodo 1995-2005, i chilometri di autostrade in esercizio sono aumentati solamente del 2 per cento, contro una crescita media europea nello stesso periodo del 28 per cento (60 per cento in Spagna).

⁹⁴ La lunghezza delle rotaie si è accresciuta in Italia del 3 per cento, a fronte di una riduzione del 5 per cento a livello europeo (-18 per cento in Germania).

⁹⁵ Se, quale parametro del fabbisogno si assume il Pil, risulta che Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Lazio sono le Regioni maggiormente penalizzate quanto ad infrastrutture stradali,

Nonostante si tratti delle aree più dotate (in termini di estensione delle reti infrastrutturali) del nostro Paese, infatti, l'offerta a disposizione risulta assolutamente insufficiente a soddisfare la domanda di mobilità che lì si esprime.

1.3 Un altro parametro: la spesa per gli investimenti infrastrutturali

Risultati interessanti emergono, inoltre, dall'analisi della spesa per gli investimenti infrastrutturali generata dagli enti locali⁹⁶, la cui distribuzione lungo il territorio nazionale è largamente sperequata. Un quinto degli investimenti delle Amministrazioni territoriali in infrastrutture sono localizzati in Lombardia e circa un settimo nel Lazio, mentre gli enti del Trentino spendono quasi quanto quelli della Sicilia.

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 pro-capite, 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 per cento superiore alla media nazionale. Al Sud, invece, la spesa pro-capite per investimenti è inferiore del 20 per cento rispetto alla media nazionale⁹⁷.

Mettendo insieme i dati di spesa con quelli di domanda di infrastrutture si nota che sia al Nord che, soprattutto, al Centro la domanda di infrastrutture

ferroviarie e portuali. Cfr. sul punto G. MESSINA, *Le infrastrutture di trasporto nelle regioni europee: due misure a confronto*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO, *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 45 e ss.

Per l'eco di questa sofferenza sulla stampa si possono vedere: P. BASSI, *Castelli: "Il Nord ha bisogno di infrastrutture"*, da *laPadania*, 2 agosto 2009; P. BRICCO - C. CONDINA, *Pressing del Nord sulle infrastrutture*, da *Il Sole 24 Ore*, 3 ottobre 2010.

⁹⁶ Tali analisi sono state condotte sulla base dei dati forniti dai Comuni e con riferimento anche ad infrastrutture non di trasporto quali scuole, carceri, ospedali.

⁹⁷ Cfr. SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2008 sull'economia del Mezzogiorno. Introduzione e sintesi*, Roma, 18 luglio 2008, su www.svimez.it.

locali è relativamente soddisfatta dalla spesa pubblica locale per investimenti, mentre nel Mezzogiorno si riscontra un consistente *gap* negativo. Al Nord, il risultato leggermente migliore della media nazionale deriva da un'equilibrata combinazione di domanda e offerta di opere pubbliche locali, al Centro si rinviene una sproporzionata consistenza dell'offerta (eccesso di spesa pubblica per investimenti) e al Sud un'inadeguata presenza della medesima sia in valore assoluto che, a maggior ragione, in riferimento alla domanda di infrastrutture esistente⁹⁸.

Resta il fatto che l'investimento complessivo italiano in infrastrutture è abbondantemente inferiore a quello generato dai nostri vicini europei: basti pensare che, secondo dati ANCE, nel periodo 1991-1999, l'Italia ha investito in opere pubbliche mediamente ogni anno l'1,6 per cento del Pil, contro una media europea del 2,6 per cento, posizionandosi all'ultimo posto nella relativa classifica⁹⁹.

1.4 Un vero e proprio ritardo

Il divario dell'Italia rispetto agli altri Paesi, tuttavia, non è solo un ritardo *sulla* realizzazione delle infrastrutture, bensì anche un ritardo *nella* realizzazione delle stesse.

⁹⁸ Rispetto a tale distribuzione della spesa per investimenti, la domanda di infrastrutture locali, valutata attraverso la costruzione di un indicatore sintetico, evidenzia che rispetto alla media nazionale i territori del Sud registrano valori superiori, al contrario di quelli del Nord, che invece si collocano su un livello relativo inferiore rispetto alla media nazionale, su cui invece si posizionano le Regioni centrali.

Si rilevano, poi, alcune peculiarità regionali. Ad esempio, contrariamente al dato del Nord, in Lombardia e Veneto si riscontra un fabbisogno di infrastrutture superiore alla media nazionale, così come nel Lazio, dove il fabbisogno relativo è del 40 per cento superiore a quello nazionale. Tra le Regioni del Mezzogiorno, i casi più critici sono quelli della Sicilia, la Regione col più alto fabbisogno di infrastrutture locali, della Campania e della Puglia, mentre godono di una posizione favorevole rispetto a questo indicatore la Calabria e la Basilicata.

⁹⁹ Cfr. PROMETEIA – CSST, *Il capitale delle reti di trasporto e la crescita economica*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, p. 218.

Per dati più recenti sugli investimenti nazionali in infrastrutture si rinvia a ANCE, *Le risorse e le misure per le infrastrutture e le costruzioni*, giugno 2010, su www.regioni.it, p. 3.

Secondo uno studio del Dipartimento per le politiche dello sviluppo del Ministero dello Sviluppo economico, in Italia per realizzare un'opera pubblica del valore superiore a 50 milioni di euro occorrono, in media, 3.942 giorni (10 anni, 9 mesi e 15 giorni); per la progettazione occorrono 1.204 giorni (3 anni e 4 mesi); tra gara e aggiudicazione circa un anno, mentre i restanti 2.372 giorni (6 anni e mezzo) sono necessari per la realizzazione materiale¹⁰⁰.

E il confronto con gli altri Paesi europei sul punto è impietoso.

Un'analisi comparata condotta dall'OiCE, Associazione delle organizzazioni di ingegneria, architettura e di consulenza tecnico-economica, ha verificato che in Francia sono stati ventiquattro i mesi necessari per l'esecuzione mediante appalti integrati (Design & Build) per la realizzazione di vari tratti autostradali compresi tra 20 e 44 chilometri (come dimostrano i casi del lotto A85 tra Saint Romain sur Cher e Esvres e il lotto Esvres-Druye, lotto Villefranche e Saint Romain sur Cher), con opere rilevanti di ingegneria da parte della concessionaria.

Tre anni sono, invece, il tempo medio per eseguire opere di medio importo (attorno ai 30 milioni di euro) nel Regno Unito, dove i dati medi nazionali rilevano anche uno scostamento usuale non superiore al 5 per cento tra costi preventivati e costi finali.

Ma è la Spagna a stupire: al rapidissimo incremento della rete autostradale si è associata la *performance* straordinaria registrata per aver realizzato in soli trentasei mesi 59 chilometri di nuova metropolitana – Linea Metrosud di Madrid –, con 8 stazioni di interscambio e 28 stazioni ordinarie, per un importo globale di 2.086 milioni di euro. Sempre nell'ambito della realizzazione della metropolitana di Madrid, si segnala per la rapidità anche la nuova stazione della linea Arganzuela, valore 51 milioni di euro, che è stata realizzata in 18 mesi. Inoltre, la Spagna ha realizzato altri 2 lotti di 136 chilometri di metropolitana (Linea 8 e 11 e Metronord), per importi

¹⁰⁰ Dati dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici riferiti ad opere di valore superiore ai 15 milioni di euro, invece, si possono trovare in Intesa Sanpaolo – Servizio Studi e Ricerche, *Reti infrastrutturali e territorio: stato dell'arte e strumenti attivabili*, per la serie *Finanza Locale Monitor*, ottobre 2008, su www.biis.it, p. 4.

rispettivamente di 1.600 e 4.300 milioni di euro, impiegando quarantotto mesi per ciascuno.

Degna di nota è, poi, la Germania della Riunificazione, che ha realizzato interventi autostradali giganteschi in tempi relativamente ristretti: in dodici anni sono stati realizzati complessivamente 1.100 chilometri di nuova costruzione per circa 12.000 milioni di euro di investimenti. Il lotto della A14 Magdeburgo-Halle di circa 100 chilometri per 564 milioni di euro è stato ultimato (progettazione, espropri e costruzione) in sei anni. Inoltre, in Baviera, tra il 1991 ed il 1999 sono stati realizzati (progettazione, espropri e costruzione) 402 chilometri di nuove autostrade per circa 3.000 milioni di euro nonché 200 chilometri di ampliamenti a 6 corsie per 1.600 milioni di euro¹⁰¹.

L'esistenza di un pesante ritardo infrastrutturale dell'Italia può, dunque, anche alla luce delle considerazioni appena svolte, dirsi confermata.

2 . La necessità di invertire la rotta

Nonostante i leggeri scostamenti tra gli studi, derivanti – come si è detto - dalle difficoltà di calcolo e dall'assunzione di diversi dati o metodologie di elaborazione, la *performance* italiana sembra degna della preoccupazione espressa concordemente dagli osservatori nazionali e internazionali¹⁰².

Di recente un gruppo di studiosi dell'Agici si è interessato, poi, del calcolo dei danni legati al semplice “non fare”, arrivando a stimare in ben 331 miliardi di euro il costo delle infrastrutture non realizzate nel biennio 2009-2010¹⁰³. Una cifra che non ci è davvero permesso di sprecare.

¹⁰¹ Questi e molti altri dati interessanti si possono trovare in C. RANGONE (a cura di), *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei Paesi industrializzati. Studio OiCE. Analisi comparata delle procedure più efficaci per la realizzazione delle opere pubbliche in Francia, Gran Bretagna e Spagna*, Roma, 2007, su www.igitalia.it.

¹⁰² Cfr. sulla stampa: E. SCARCI, *Strade, treni, centrali: ecco la fotografia dell'Italia bloccata*, da *Il Sole 24 Ore*, 8 febbraio 2010.

¹⁰³ V. G. SANTILLI, *Le infrastrutture in ritardo ci costano 331 miliardi*, da *Il Sole 24 Ore*, 14 novembre 2010.

Urge, dunque, una reazione da parte del nostro sistema, reazione che, per essere efficiente ed efficace, non può che essere diretta a intervenire sulle cause vere e profonde del ritardo infrastrutturale che affligge il nostro Paese.

Il primo passo, dunque, è quello di investigare quali siano queste cause e se e quanto queste siano connesse alle peculiarità del sistema infrastrutturale, cui si è sinteticamente accennato sopra.

La complessità del settore, però, rende opportuno svolgere questa analisi con riguardo ad una singola infrastruttura di trasporto, ritenuta significativa, sia per la sua importanza nel sistema, sia perché sintetizzante praticamente tutte le caratteristiche proprie delle infrastrutture del medesimo tipo¹⁰⁴. La realtà scelta è quella autostradale.

¹⁰⁴ Sempre tentando di non trascurare il funzionamento reale dell'ordinamento e dell'amministrazione, come insegna S. CASSESE, Introduzione, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1974, p. 11 e ss.

PARTE SECONDA

IL CASO AUTOSTRADALE

CAPITOLO PRIMO

LE AUTOSTRADE

Sommario: 1. La strada - 2. Le autostrade e la loro storia - 2.1 Una definizione - 2.2 Le prime autostrade - 2.3 Il secondo dopo-guerra - 2.4 Lo straordinario sviluppo degli anni Sessanta e Settanta - 2.5 La prima fase di arresto - 2.6 Le novità degli anni Novanta - 2.7 Le novità del nuovo millennio - 2.8 Gli sviluppi più recenti

1. La strada

Il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante “Nuovo codice della strada”, all’art. 2, definisce la “strada” come “l’area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali” e dispone un’elencazione tassativa delle sue tipologie¹.

Si tratta di una definizione certamente corretta, ma che non riesce a rendere l’importanza dell’infrastruttura, né – anche se qui poco conta - la poesia che al concetto di strada si accompagna.

Il cammino della strada si perde nella notte dei tempi, risale forse ai primi sentieri disegnati dall’uomo preistorico, durante le sue esplorazioni e cacce, per assumere connotati a noi più familiari probabilmente intorno al 5.500 a.C., epoca in cui, in Mesopotamia, apparvero la ruota e i primi carri a ruota. Oltre due millenni dopo, nel medesimo luogo, alcune strade furono, per la prima volta, asfaltate, in onore degli dei.

Tra il VI e il V secolo a.C. i Persiani costruirono la cosiddetta strada reale, che si snodava nel Medio-Oriente per una lunghezza complessiva di 2.550 chilometri.

¹ Per un approfondimento sulla nozione di strada e la classificazione delle sue principali categorie si rinvia a M. RAGOZZINO, *Strade e autostrade*, in *Enc. giur., ad vocem*, Roma, 1990.

E se ai Cartaginesi dobbiamo la costruzione delle strade di montagna con la tecnica dei tornanti, i Romani meritano di essere ricordati per l'impegno sistematico profuso, lungo la penisola italiana e non solo, nella costruzione di infrastrutture moderne, quali acquedotti, ponti e, appunto, strade, pavimentate o in calcestruzzo.

Il destino della strada è tanto legato all'Impero romano che, con la sua caduta, anche la rete viaria visse un momento di grave degrado, al quale solo a partire dal IX secolo d.C. si iniziò a porre rimedio, grazie alla politica carolingia di ristrutturazione dell'intero sistema esistente e, più avanti, alla realizzazione delle vie dei pellegrinaggi, tra le quali, la famosa via Francigena, che collega l'Italia con l'Europa del Nord.

Attorno al XII-XIII secolo d.C., poi, le crociate ebbero il merito di sviluppare le vie carovaniere verso l'Asia, percorsi che, assieme alla famosa "via della seta", saranno resi celebri grazie ai resoconti di viaggio di Marco Polo.

Per quanto riguarda l'Italia, la crescita del sistema viario si deve soprattutto alla volontà pontificia: lo sviluppo delle strade costituì, infatti, causa ed effetto dell'intensificarsi dei pellegrinaggi, anche giubilari, su Roma.

Grazie ad una collaborazione italo-francese, nel 1805, fu ultimata la strada del Sempione. Nel medesimo anno Napoleone si incoronò a Milano e diede avvio ad un processo di ordinamento organico delle strade italiane.

Il 1800 fu, poi, il secolo del miglioramento tecnologico, pure con riferimento alle strade: nel 1827 l'ingegnere scozzese J.L. MacAdam impiegò un sistema di pavimentazione stradale poi detto "macadam", e nel 1830 comparvero i primi rulli compressori trainati da cavalli. Nel 1838 venne aperta al traffico la strada dello Spluga, tuttora percorribile in automobile.

Qualche decennio più avanti nacquero le biciclette, le motociclette e, infine, le automobili.

Nel 1908 a Parigi si tenne il primo congresso internazionale della strada, cui parteciparono i delegati di ventisette Stati, ed Henry Ford, nello

stesso anno, con il suo modello T, creò la prima vera utilitaria della storia, anche grazie all'introduzione della catena di montaggio nelle sue fabbriche.

Qualche anno dopo, il 21 settembre del 1924, con l'inaugurazione della tratta Milano-Varese, nacque in Italia la prima strada del mondo esclusivamente dedicata al traffico a motore: l'autostrada, per l'appunto. Si trattava dell'autostrada Milano-Laghi, progettata due anni prima dall'ingegnere Piero Puricelli, il quale, una volta ottenuta dal Governo la “dichiarazione di pubblica utilità” dell'opera, poté beneficiare, per la prima volta, dell'espropriazione dei fondi immobili privati per la costruzione della sua nuova strada.

Queste non sono che alcune tra le più significative tappe che il cammino della strada ha segnato; molte – come si noterà – sono legate all'Italia e alla sua storia, non ultima l'invenzione proprio qui della prima autostrada.

2. Le autostrade e la loro storia

Dal momento che oggetto privilegiato di questa ricerca sono le autostrade, sembra opportuno approfondire ora la conoscenza di queste infrastrutture e della loro storia².

2.1 Una definizione

Si definisce “autostrada”, ai sensi del terzo comma, lett. A), dell'art. 2 del codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), la “strada extraurbana o urbana a carreggiate indipendenti o separate da spartitraffico invalicabile, ciascuna con almeno due corsie di marcia, eventuale banchina pavimentata a sinistra e corsie di emergenza o banchina pavimentata a destra,

² Interessanti indicazioni circa la storia della politica autostradale si trovano in M. RAGOZZINO, *Strade e autostrade*, in *Enc. giur., ad vocem*, Roma, 1990, pp. 13 e ss.

priva di intersezione a raso e di accessi privati, dotata di recinzione e di sistemi di assistenza all'utente lungo l'intero tracciato, riservata alla circolazione di talune categorie di veicoli a motore e contraddistinta da appositi segnali di inizio e fine. Deve essere attrezzata con apposite aree di servizio ed aree di parcheggio, entrambe con accessi dotati di corsie di decelerazione e di accelerazione”³.

Come si è accennato si tratta di un'invenzione italiana.

2.2 Le prime autostrade

Agli inizi del Novecento le strade statali in Italia, allora circa 22.000 chilometri, sono pavimentate in macadam, un fondo, tuttavia, rivelatosi inadatto al traffico di automezzi, data la sua natura fragile e polverosa. Ha quindi inizio una ricerca sperimentale sull'applicazione del bitume e del cemento alla strada e, soprattutto, si inizia a pensare alla realizzazione di strade riservate ai soli automezzi, da cui il termine “autostrade”.

Si dice che questa espressione, poi tradotta in tutto il mondo, contestualmente all'esportazione dell'invenzione cui si riferisce, sia stata coniata dall'ingegnere Piero Puricelli, ossia il progettista della prima autostrada: la Milano-Laghi, lunga 84 chilometri, inaugurata – come si è visto – nel 1924.

Essa viene costruita da una società a capitale privato, ma grazie ad importanti sussidi pubblici, sulla base di una concessione nella quale si prevede l'applicazione di pedaggi (soggetti a controllo pubblico), la partecipazione

³ La presenza delle richiamate caratteristiche non è, tuttavia, di per se stessa, sufficiente a qualificare una strada come “autostrada”, essendo piuttosto, questo, l'esito di una particolare attività amministrativa detta di “classificazione” e disciplinata all'ottavo comma del già citato art. 2.

Competenti a classificare le diverse tipologie di strada sono, per le strade statali, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il consiglio di amministrazione dell'Azienda nazionale autonoma per le strade e le Regioni interessate; le Regioni, sentiti gli enti locali, per tutte le strade non statali.

dello Stato agli utili e la devoluzione a quest'ultimo dell'opera al termine della concessione, dopo cinquant'anni.

Da allora è stata sempre la concessione, provvedimento amministrativo, accompagnata a una convenzione per la disciplina dei rapporti di diritti e obblighi in capo al concessionario, lo strumento privilegiato dal nostro ordinamento per l'affidamento della realizzazione e della gestione delle autostrade.

Nel decennio successivo, vengono realizzate e completate altre sette tratte autostradali, ad opera di altrettante società, per un totale di altri 375 chilometri di autostrade costruiti: Milano-Bergamo (1927), Napoli-Pompei (1929), Bergamo-Brescia (1931), Torino-Milano (1932), Firenze-Mare (1933) e Padova-Mestre (1933). Si tratta di strade larghe 10 metri, di cui ben otto realizzati con lastroni di cemento.

Una tanto rapida evoluzione è resa possibile dall'iniziativa di coraggiosi imprenditori che si fanno promotori delle società di progetto, *in primis* FIAT (il cui presidente, Agnelli, diviene presidente della Milano-Torino), e di imprese del ramo delle costruzioni, quali Italcementi e la società dello stesso ingegnere Puricelli. Un ruolo importante, poi, è svolto dallo Stato: il regime fascista, infatti, si dimostra fin da subito favorevole alla realizzazione di autostrade, per una questione di prestigio e per le ricadute occupazionali attese. Lo Stato sceglie allora di contribuire al loro finanziamento, talvolta a discapito degli interventi - che sarebbero stati necessari - sulla viabilità ordinaria.

La sovrastima della domanda di mobilità da soddisfare, tuttavia, porta presto le società concessionarie ad accumulare perdite: nel 1930 circolano, infatti, appena 245 mila autoveicoli, uno ogni 142 persone (contro il rapporto uno a 28 di Francia e Inghilterra e uno a 4,6 degli Stati Uniti).

I promotori decidono, quindi, di ritirarsi e lo Stato, per evitare il fallimento delle imprese, riscatta anticipatamente le concessioni della Milano-Laghi, della Milano-Bergamo, della Bergamo-Brescia e della Firenze-Mare.

I quasi 310 chilometri di autostrade riscattate sono affidati in gestione all'Azienda autonoma statale della strada (Aass), fondata nel 1928. Questa

riduce i pedaggi di un terzo e viene incaricata di costruire la camionale Genova-Serravalle, inaugurata nel 1935, ultima opera conclusa prima della guerra.

2.3 Il secondo dopo-guerra

Un decreto del 27 giugno 1946 istituisce l'ANAS, Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali, sulle spoglie della soppressa A.a.s.s. L'ANAS – come si vedrà – passerà attraverso un riordino strutturale nel 1961 e un processo di privatizzazione formale nel 2002, che la condurrà ad essere una società per azioni il cui socio unico è il Ministero dell'Economia e il soggetto gestore, in via diretta o indiretta (tramite le concessioni dal medesimo stipulate) della rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale.

Ma, tornando alla storia, solo dopo la Seconda Guerra mondiale, con la legge 21 maggio 1955, n. 463 (meglio conosciuta come “legge Romita”), il legislatore interviene a regolare la costruzione e la gestione di nuove autostrade, finanziate con uno stanziamento di 100 miliardi di lire. La legge pone il principio fondamentale dell’“autofinanziamento” di ogni autostrada, mediante il sistema dei pedaggi, da fissarsi, per ogni concessionaria, in modo da consentire la gestione in pareggio, secondo il piano finanziario da allegarsi alla convenzione concessoria. L'eventuale eccedenza dei ricavi da pedaggio si sarebbe dovuta devolvere allo Stato, a partire dal quinto anno di esercizio.

In deroga al principio di autofinanziamento, tuttavia, lo Stato, per incentivare la costruzione di nuove autostrade, stabilisce la possibilità di contribuire direttamente con fondi statali fino ad un massimo del 40 per cento dei costi complessivi. Tali stanziamenti vengono, poi, effettivamente erogati nella misura del 20-30 per cento del costo di costruzione, con una punta del 36 per cento per la Milano-Napoli.

Per costruire questa tratta, di 755 chilometri e costo previsto 185 miliardi di lire, nel 1956, ANAS stipula una convenzione con la società

Autostrade, appositamente costituita dall'IRI, Istituto per la ricostruzione industriale, ente pubblico nato nel 1933 al fine di consentire il rilancio economico italiano mediante intervento diretto dello Stato nell'economia.

2.4 Lo straordinario sviluppo degli anni Sessanta e Settanta

Con la legge 24 luglio 1961, n. 729, viene varato un più ambizioso “Piano di nuove costruzioni stradali e autostradali”, meglio noto come Piano Zaccagnini.

Queste possono essere astrattamente assegnate, mediante concessione, da firmarsi ad opera di ANAS, a enti pubblici o imprese private. In concreto, le tratte più significative possono, però, venir concesse solo a società per azioni al cui capitale sociale l'Istituto per la Ricostruzione Industriale partecipi direttamente o indirettamente almeno con il 51 per cento (art. 16). Queste autostrade riservate sono: la Milano-Napoli, in deroga alla legge 21 maggio 1955, n. 463, e la Firenze-Mare, in deroga alla legge 17 aprile 1948, n. 547. Ma anche le seguenti tratte: Milano-Brescia; Milano-Laghi; Como-Chiasso; Serravalle-Genova; Genova-Savona; Genova-Sestri Levante; Padova-Bologna; Bologna-Canosa; Roma-Civitavecchia e Napoli-Bari.

Nella nuova disciplina introdotta, lo Stato viene ad assumere un ruolo molto maggiore e diretto rispetto a quello esercitato nel passato, di cui è prova la sottrazione delle tariffe di pedaggio all'autonomia delle singole concessionarie e l'affidamento delle stesse al Ministero dei Lavori pubblici. Alle concessionarie si applica, così, per la prima volta, il criterio del costo del servizio (o *cost of service*) e il ricavo da pedaggi, a partire dal terzo anno di esercizio, deve essere devoluto allo Stato, a titolo di canone concessorio, dedotti gli oneri e le spese della concessione, già indicati in convenzione⁴.

⁴ I pedaggi venivano, inoltre, esclusi dall'imposizione indiretta, presumibilmente ritenendo che si sarebbe trattato di un'inutile partita di giro.

In considerazione dell'insufficienza dei capitali propri delle concessionarie, la legge consente a queste di emettere obbligazioni e di contrarre mutui della durata massima di trenta anni con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, con l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, con l'Istituto mobiliare italiano, con le Casse di risparmio, con i Monti di credito su pegno di prima categoria ed i loro istituti finanziari, con le sezioni autonome per il finanziamento di opere pubbliche e di impianti di pubblica utilità. Inoltre, a favore delle concessionarie a capitale prevalentemente pubblico (allora l'assoluta maggioranza), viene prevista la garanzia sussidiaria dello Stato, fino al 50 per cento del costo inizialmente previsto per l'infrastruttura, da erogarsi sotto forma di contributo annuo pari al massimo al 4 per cento del costo dell'opera.

Nel 1962 una nuova convenzione tra ANAS e la società Autostrade, interamente partecipata da IRI, affida a quest'ultima una serie di ulteriori corposi investimenti. Secondo il programma, in pochi anni, i suddetti investimenti avrebbero dovuto condurre al raddoppio e al completamento di varie tratte (tra cui la Milano-Napoli, completata nel 1964) e alla costruzione di sei nuove autostrade. Anche questa convenzione si ispira al criterio del *cost of service*.

Il ruolo diretto dello Stato nel settore autostradale subisce, così, un ulteriore potenziamento.

Nel 1968 la richiamata convenzione tra ANAS e Autostrade viene rinnovata per rispondere ai ritardi maturati nell'esecuzione dei lavori e all'aumento dei costi delle infrastrutture. La rete autostradale lasciata in concessione a IRI passa da 2.230 a 2.896 chilometri; l'intera rete si sarebbe dovuta cedere, poi, gratuitamente allo Stato al termine della concessione, ossia nel 2003.

Con legge 28 marzo 1968, n. 382, il Parlamento interviene ponendo nuove "Norme per agevolare il finanziamento degli enti concessionari della costruzione e dell'esercizio di autostrade". La garanzia prestata dallo Stato all'intero costo dell'opera, dedotto il contributo statale, viene estesa. Ciò

spinge le concessionarie a finanziare gli investimenti quasi interamente a debito, portando nel tempo ad un'abnorme crescita di quest'ultimo.

L'art. 6 del medesimo provvedimento normativo, inoltre, istituisce il Fondo centrale di garanzia, cui devono essere imputati gli oneri derivanti dall'operatività della richiamata garanzia. Detto Fondo viene inizialmente alimentato annualmente da finanziamenti statali. Si concede alle concessionarie di rimborsare quanto dovuto al Fondo solo in caso di disponibilità di risorse derivanti dalla gestione. Solo dal 1983 viene previsto il pagamento degli interessi sulle suddette somme⁵.

La più grande crescita della dotazione autostradale si ha proprio negli anni Sessanta e Settanta.

Alla fine del 1975 la rete autostradale si sviluppa su 5.530 chilometri (per una lunghezza doppia rispetto alla Francia e inferiore solo alla Germania), di cui 4.731 chilometri soggetti a pedaggio e gestiti, per il 52 per cento, dalla società Autostrade, per il 42 per cento da concessionarie a prevalente capitale pubblico e, per il 6 per cento, da concessionarie private.

2.5 La prima fase di arresto

È quello, però, l'anno del c.d. blocco delle costruzioni.

Già a partire dal 1973, con la crisi energetica e i conseguenti aumenti dei costi e degli oneri finanziari gravanti sui concessionari, gli appalti cominciano ad essere sospesi. Stessa sorte tocca al piano previsto dalla convenzione del 1968 e lo Stato deve intervenire, anche per mezzo del Fondo di garanzia, per salvare alcune concessionarie sull'orlo del dissesto.

Con la legge 16 ottobre 1975, n. 492, l'appalto di nuove opere viene bloccato.

⁵ Molte concessionarie si rifiutarono di effettuare i pagamenti dovuti, giustificandosi con il mancato incremento delle tariffe. La materia è stata oggetto del contenzioso apertosi alla fine degli anni Novanta, in occasione dei rinnovi delle concessioni.

Nel frattempo, comunque, il completamento delle opere già in corso porta la rete a crescere fino ai 5.900 chilometri degli anni Ottanta.

Il blocco alle nuove opere viene rimosso ad opera della legge 12 agosto 1982, n. 531, recante “Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale”. La nuova legge si caratterizza per una maggiore severità: le tariffe devono essere fissate in modo da garantire il pareggio di gestione, Autostrade non può distribuire dividendi superiori all’8 per cento del capitale nominale e gli eventuali utili eccedenti devono essere devoluti allo Stato.

Dal 1980 al 1995 la rete autostradale aumenta appena di un 9 per cento.

2.6 Le novità degli anni Novanta

La legge 23 dicembre 1992, n. 498, recante “Interventi urgenti in materia di finanza pubblica”, pone le basi di un nuovo sistema di regolazione delle tariffe. L’art. 11, infatti, conferisce al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), su proposta del Ministro dei Lavori pubblici, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, il potere di emanare direttive per la concessione della garanzia dello Stato, per la revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi che disciplinavano le concessioni autostradali, nonché per la revisione, a partire dall’anno 1994, delle tariffe autostradali, tenuto conto dei piani finanziari, delle variazioni del costo della vita, dei volumi del traffico e dei dati scaturenti dagli indicatori di produttività. La medesima disposizione impone, inoltre, che le tariffe di pedaggio autostradale siano fissate, conformemente alle direttive del CIPE, con decreto del Ministro dei Lavori pubblici, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica.

Negli anni seguenti il CIPE esercita il suo potere in materia di regolazione tariffaria, mediante l’emanazione di numerose direttive, tra le quali

meritano di essere ricordate la n. 73/1993, la n. 141/1994 e, in particolare, la n. 319/1996. Con quest'ultima direttiva, infatti, il CIPE, oltre a stabilire, tra l'altro, nuove e più rigorose previsioni in merito alla redazione e al contenuto del piano finanziario da allegare alle convenzioni, cambia la formula dell'adeguamento tariffario.

Il punto 1.2 della direttiva impone, infatti, che le tariffe di pedaggio autostradale siano adeguate, a partire dal nuovo anno, secondo il criterio detto del *price cap*, di cui oltre si chiariranno le caratteristiche⁶.

In realtà, negli anni Novanta, le tariffe vengono congelate più volte, al fine di contenere l'inflazione, l'ultima volta nel 1992. Appena due anni dopo, nel 1994, però, viene concesso un incremento tariffario addirittura del 4 per cento.

Gli anni Novanta meritano di essere ricordati anche per esser stati scena di una serie di pesanti interventi dello Stato nel settore. Questo utilizza le concessionarie per finanziare “fuori bilancio” le opere pubbliche necessarie per i Mondiali di calcio del 1990 e le Colombiadi del 1992, promettendo di compensare il tutto mediante adeguamenti tariffari.

L'anno 1999, invece, segna una soluzione di continuità rispetto al regime precedente: è questo, infatti, l'anno della privatizzazione di Autostrade e del rinnovo di tutte le convenzioni con le altre concessionarie, mediante introduzione del nuovo regime tariffario basato sul *price cap*.

Fino agli anni Novanta tutte le concessioni venivano periodicamente prorogate, mediante atti aggiuntivi o rinnovi, formalmente giustificati dall'esigenza di effettuare nuovi investimenti. È grazie a questo meccanismo che esistono ancora concessionarie, quale quella che gestisce il tratto Padova-Mestre (di appena una trentina di chilometri)⁷ o quella della Torino-Milano, i cui diritti si fondano su convenzioni stipulate negli anni Venti-Trenta.

Alla fine degli anni Novanta, l'argomento delle proroghe e dei rinnovi delle concessioni esistenti diviene caldissimo.

⁶ Trattando della regolamentazione tariffaria.

⁷ In realtà la concessione di questa tratta è scaduta nel novembre 2009.

Da un lato, infatti, le concessionarie spingono per ottenere consistenti allungamenti della proprie concessioni, temendo l'annunciato ingresso di direttive comunitarie che avrebbero escluso, alla scadenza delle concessioni, il rinnovo delle stesse, in favore della loro nuova assegnazione tramite gara. Esse condiscono le loro richieste con istanze di indennizzo per i mancati introiti dovuti al blocco delle tariffe attuato per contenere l'inflazione (argomento da molti ritenuto pretestuoso).

Dall'altro, lo Stato, che ha appena concesso a Autostrade, in sede di privatizzazione, una proroga di ulteriori vent'anni della concessione, proroga contestata da Autorità Antitrust e Corte dei conti⁸, si trova in una posizione di estrema debolezza e ricattabilità.

Nel 1998 i Ministri Costa e Ciampi, rispettivamente Ministri dei Lavori pubblici e dell'Economia e delle Finanze, intervengono per mediare tra la spinta al rinnovo, utile anche per sbloccare nuovi investimenti, e la necessità di rispettare il principio di concorrenza caro alla Commissione europea, mettendo fine alle negoziazioni con l'emanazione di una direttiva.

Si tratta della c.d. Direttiva Costa-Ciampi. Questa prevede che le proroghe delle concessioni possano essere "eccezionalmente" accordate "al solo fine di risolvere transattivamente il contenzioso formalmente insorto (...) fino al 30 giugno 1998"; che la proroga possa venir concessa in anni o frazioni di anno, pari al rapporto tra l'aumentare del contenzioso e il margine operativo lordo⁹ degli ultimi tre esercizi. Vi si stabiliscono inoltre: i criteri, generali e uniformi, da applicare per la definizione del contenzioso; le modalità per il rimborso delle somme dovute dalle concessionarie al Fondo di garanzia; l'obbligatorietà di procedere ad una gara per l'affidamento di nuove concessioni alla scadenza delle vecchie e i criteri per determinare, in questo caso, l'indennizzo dovuto al concessionario uscente da parte del concessionario subentrante. A questo ultimo riguardo, poi, la direttiva prevede che il concessionario accantoni, in un apposito fondo a bilancio, i maggiori introiti

⁸ V. G. PASQUINI, *La Corte dei conti e le privatizzazioni: il caso "Autostrade"*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 1, pp. 39 e ss.

⁹ Meglio conosciuto come MOL.

derivanti dall'incremento di tariffa riconosciuto per realizzare gli investimenti, norma che verrà tuttavia disattesa.

Nel 1998 l'ANAS approva una tabella contenente la formulazione di diverse ipotesi di transazione per ciascuna concessionaria, traducendo queste ipotesi in anni di proroga. Merita di essere evidenziato, però, che, contrariamente a quanto previsto dalla direttiva Costa-Ciampi dello stesso anno, gli anni di proroga non vengono calcolati unicamente prendendo in considerazione gli indennizzi tariffari richiesti e in buona parte acconsentiti (per 2.114 miliardi rispetto ai richiesti 4.077 miliardi di lire), bensì considerando, tra le altre, anche le opere delle Colombiadi e dei Mondiali di calcio.

Nel 1999, nonostante il cambio di Governo, viene confermata la politica di favore nei confronti delle concessionarie, del resto quasi tutte possedute o sostenute da enti pubblici, e si procede al rinnovo delle convenzioni autostradali con tutte le società autostradali, ad eccezione di tre, Sitaf, Satap e Sav¹⁰, per le quali le nuove concessioni vengono firmate nel 2000.

2.7 Il nuovo millennio

Dal 1995 al 2005, la rete cresce di appena 60 chilometri.

Con il decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito in legge 27 febbraio 2004, n. 47, il Governo inizia ad occuparsi, in maniera specifica, degli investimenti aggiuntivi, ossia non oggetto dell'originaria concessione-convenzione.

¹⁰ Rispettivamente: società concessionaria del traforo del Frejus (Sitaf), della tratta Torino-Piacenza (Satap) e delle autostrade valdostane (Sav).

Divenuto Ministro delle Infrastrutture, Antonio Di Pietro, ritenendo fallimentare la politica adottata fino ad allora a favore dei concessionari, nel 2006, inizia un processo di riforma¹¹.

Il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito in legge 24 novembre 2006, n. 286, prevede, al suo art. 12, che, in occasione del primo aggiornamento del piano finanziario allegato alle concessioni in essere, o alla prima revisione delle convenzioni, queste debbano essere sostituite da una “convenzione unica”, concepita dal Ministro delle Infrastrutture di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, e la decadenza della concessione stessa per coloro che non abbiano firmato il nuovo atto entro un anno¹².

Le clausole della convenzione unica sarebbero state predisposte in modo da garantire: a) il riallineamento, in sede di revisione periodica, delle tariffe al livello necessario e sufficiente per una gestione e uno sviluppo efficienti delle infrastrutture; b) la determinazione del saggio reale di adeguamento annuo delle tariffe, per il successivo periodo convenzionale, secondo metodologie in grado di consentire l’equa remunerazione del capitale direttamente pertinente alle infrastrutture, in ragione delle previsioni relative all’evoluzione del traffico, alla dinamica dei costi, nonché al tasso di incremento della produttività conseguibile dai concessionari; c) la determinazione dell’equa remunerazione del capitale investito secondo la metodologia del costo medio ponderato del capitale; d) la destinazione a vantaggio degli utenti di parte della extraprofittabilità generata in virtù dello svolgimento sui sedimi demaniali di attività commerciali; e) il recupero a favore degli utenti degli importi e degli eventuali extraprofitti relativi a impegni di investimento non ottemperati nel periodo precedente; f) il riconoscimento degli adeguamenti tariffari esclusivamente a fronte della effettiva realizzazione, preventivamente accertata dal concedente, di quote

¹¹ Positivo il riscontro in A. BOITANI - M. PONTI, *In autostrada tra buone idee, ambiguità e pistole sul tavolo*, 16 ottobre 2006, su www.lavoce.info.

¹² In questo caso, le attività del concessionario decaduto sarebbero state assunte direttamente da ANAS s.p.a.

predeterminate degli interventi infrastrutturali previsti nel piano finanziario; g) la specificazione del quadro informativo minimo dei dati economici, finanziari, tecnici e gestionali che le società concessionarie trasmettono annualmente, anche telematicamente, ad ANAS s.p.a. per l'esercizio dei suoi poteri di vigilanza e controllo nei riguardi dei concessionari, e che, a propria volta, ANAS rende analogamente disponibili al Ministro delle Infrastrutture per l'esercizio delle sue funzioni di indirizzo, controllo nonché vigilanza tecnica ed operativa su ANAS; l'esercizio, da parte di ANAS, del potere di direttiva e di ispezione in ordine alle modalità di raccolta, elaborazione e trasmissione dei dati da parte dei concessionari; h) la individuazione nel progetto definitivo del momento successivamente al quale l'eventuale variazione degli oneri di realizzazione dei lavori rientra nel rischio d'impresa del concessionario, salvo i casi di forza maggiore o di fatto del terzo; i) il riequilibrio dei rapporti concessori, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo a fini reddituali ovvero la valorizzazione dei sedimi destinati a scopi strumentali o collaterali rispetto a quelli della rete autostradale; l) l'introduzione di sanzioni a fronte di casi di inadempimento delle clausole della convenzione imputabile al concessionario, anche a titolo di colpa; la graduazione di tali sanzioni in funzione della gravità dell'inadempimento; m) l'introduzione di meccanismi tesi alla migliore realizzazione del principio di effettività della clausola di decadenza dalla concessione, nonché di maggiore efficienza, efficacia ed economicità del relativo procedimento nel rispetto del principio di partecipazione e del contraddittorio.

Il decreto-legge del 2006 impone, inoltre, al concessionario nuovi e rilevanti obblighi, quali: la certificazione del bilancio, anche per le società non quotate; il mantenimento di adeguati requisiti di solidità economica; la soggezione per esse al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti); l'obbligo di sottoporre ad ANAS gli schemi di bandi di gara delle procedure per le quali non sia esclusa la partecipazione, rispetto alla concessionaria, di società controllate o controllanti; nonché il dovere di prevedere nel proprio statuto che l'assunzione della carica di amministratore

sia subordinata al possesso di speciali requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza.

Vengono, poi, ampliati i poteri di controllo sui concessionari conferiti a ANAS s.p.a.

L'art. 1, comma 1030, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria per il 2007), tuttavia, restringe la portata della riforma appena approntata, su sollecitazione dei concessionari e delle pressioni della Commissione europea. Con particolare riferimento alla convenzione unica, poi, si prevede, oltre e prima della pronuncia del CIPE, la consultazione del NARS sullo schema di convenzione e l'invio dello stesso alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, alle quali è richiesto un parere. Viene, altresì, prevista per i concessionari la possibilità di presentare una controproposta.

Appena un mese più tardi, il 26 gennaio 2007, il CIPE approva una "Direttiva in materia di regolazione economica del settore autostradale", la n. 1/2007, che, nel giugno successivo, dopo le non poche polemiche sorte, il CIPE stesso stabilirà doversi applicare solo alle nuove concessioni e ai nuovi piani economico-finanziari, ossia quelli successivi all'ottobre 2006.

2.8 Gli sviluppi più recenti

La direttiva CIPE n. 1/2007 riforma il sistema di adeguamento tariffario.

In essa il CIPE chiarisce che, ai fini della determinazione tariffaria, alla voce "costi di investimento" si devono calcolare solo i costi di rimborso del capitale direttamente investito nella gestione e sviluppo delle infrastrutture autostradali, secondo le relative quote di ammortamento e una congrua remunerazione di tale capitale. Specifica, inoltre, che i suddetti costi possono essere ammessi unicamente secondo gli importi stabiliti in base al progetto definitivo approvato dall'ANAS e al netto di eventuali contributi pubblici

ricevuti. Per la prima volta, infine, la delibera stabilisce il concorso alla determinazione dell'equilibrio economico-finanziario dei concessionari anche dei proventi conseguiti in ragione dello svolgimento di attività accessorie collegate all'utilizzo delle aree e pertinenze autostradali.

Il CIPE fissa, poi, una diversa formula matematica, sempre costruita secondo il metodo del *price cap*, per l'adeguamento annuale delle tariffe relative a ciascun concessionario.

La delibera contiene, inoltre, precise disposizioni in termini di aggiornamento del piano economico-finanziario allegato alla convenzione e dimostra l'interesse del CIPE per la determinazione delle ipotesi sullo sviluppo di traffico, che incidono sulla decisione di nuovi investimenti.

Quanto al rischio di costruzione, esso è espressamente posto a carico del concessionario fin dal momento successivo all'approvazione del progetto definitivo dell'opera da parte del concedente (ad esclusione dei casi in cui l'eventuale incremento dei costi di costruzione sia determinato da forza maggiore o da fatti di terzi non riconducibili a responsabilità del concessionario stesso). Il rischio di progettazione, invece, rimane in capo al concessionario fino alla approvazione del progetto.

Questa, tuttavia, non è la sola delibera CIPE sul punto: del medesimo anno si ricorda anche la deliberazione CIPE 15 giugno 2007, n. 39. Quest'ultima ha sostituito la delibera n. 1/2007, riproponendone, tuttavia, quasi integralmente i contenuti, ma limitandone l'ambito di applicazione agli investimenti nuovi delle concessioni in essere e agli investimenti delle nuove concessioni. La citata delibera, inoltre, dà la possibilità, per le concessioni in essere, di richiedere l'applicazione della disciplina della medesima delibera all'insieme degli investimenti oggetto della convenzione¹³.

La delibera, infine, attribuisce ad ANAS s.p.a. il compito di dettare le linee guida sull'ammissibilità massima dei costi e sulla contabilità regolatoria.

¹³ In questo modo il CIPE evita di prendere posizione circa l'allineamento tendenziale della tariffa ai costi ammessi anche con riferimento agli investimenti pregressi, che rappresentano la percentuale dominante.

Il Ministero delle Infrastrutture, tuttavia, ritiene di non considerare la presenza delle linee-guida necessaria alla stipulazione di nuove convenzioni e porta davanti al CIPE numerosi schemi di convenzione unica relativi ad altrettante concessioni. Nel 2007 ben nove, ossia quelli relativi alle concessioni: Pedemontana Lombarda, Bre.Be.Mi, Asti-Cuneo, Brescia-Padova, Cisa, Venezia-Padova, Satap A4, Satap A21, Autostrade per l'Italia.

Otto di questi schemi vengono approvati dal CIPE condizionatamente al recepimento di non insignificanti rilievi del NARS; una, la concessione di Autostrade per l'Italia, è addirittura cancellata dall'ordine del giorno CIPE a seguito del parere negativo del NARS.

A questo punto interviene il legislatore, che “bypassa” le competenze di CIPE e NARS e approva *ex lege* tutti gli schemi di convenzione già sottoscritti tra ANAS, nella sua veste di concedente, e concessionari. Ciò fa mediante la previsione di cui all'art. 8-*duodecies*, comma 2, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, introdotto in sede di conversione in legge 6 giugno 2008, n. 101. La medesima previsione normativa, inoltre, introduce la possibilità per il concessionario di concordare con il concedente una formula semplificata del sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio.

L'art. 3 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con legge 28 gennaio 2009, n. 2, meglio conosciuto come “Decreto anticrisi”, pochi mesi più tardi, introduce una sospensione degli incrementi tariffari autostradali, limitatamente all'anno 2009 fino al 30 aprile 2009, e demanda ai Ministri delle Infrastrutture e dell'Economia, sentite le Commissioni parlamentari competenti, il compito di formulare, entro il 28 febbraio 2009, misure finalizzate a creare le condizioni per accelerare la realizzazione dei piani di investimento, fermo restando quanto stabilito dalle vigenti convenzioni autostradali.

Il legislatore prevede, inoltre, per le società concessionarie interessate, la possibilità di concordare con il concedente una formula semplificata del sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio basata su di una percentuale fissa, per l'intera durata della convenzione, dell'inflazione reale,

anche tenendo conto degli investimenti effettuati, oltre che sulle componenti per la specifica copertura degli investimenti, nonché dei nuovi investimenti. Provvede, inoltre, a cancellare il termine decadenziale previsto nel 2006 per giungere all'accordo sullo schema di convenzione unica.

Ma l'attenzione del legislatore nazionale per il settore non si esaurisce qui.

L'art. 19, comma 9-*bis*, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, nuovo "Decreto anticrisi", infatti, prevede una modifica del canone annuo corrisposto direttamente ad ANAS s.p.a. da parte dei concessionari, senza ulteriori oneri per gli utenti.

Inoltre l'art. 15 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, torna sul tema del pedaggiamento delle rete autostradale, questa volta, però, in gestione diretta ad ANAS e sui canoni di concessione¹⁴. In particolare viene rimessa a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, la determinazione di criteri e modalità per l'applicazione entro il 30 aprile 2011 del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta di ANAS s.p.a., in relazione ai costi di investimento e di manutenzione straordinaria oltre che a quelli relativi alla gestione, nonché l'elenco delle tratte da sottoporre a pedaggio. Inoltre, si stabiliscono delle maggiorazioni forfetarie da applicarsi nella fase transitoria precedente l'applicazione dei nuovi pedaggi¹⁵.

¹⁴ Sul punto, in merito a una riforma passata, v. M. PONTI, *Il pedaggio si fa strada*, 8 settembre 2004, su www.lavoce.info.

¹⁵ Le reazioni sulla stampa: A. BACCARO, *Superstrade a pedaggio per pagare le grandi opere*, da *Corriere della Sera*, 9 febbraio 2010; E. MARRO, *I pedaggi sulle superstrade? Ma non solo per far cassa*, da *Il Corriere della Sera*, 9 febbraio 2010.

Merita forse di essere ricordato, poi, che, con il medesimo provvedimento, il legislatore, intervenendo sulla previsione di cui all'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008), ha stabilito che fino al 31 marzo 2017, l'ANAS s.p.a. continui ad essere titolare delle funzioni e dei poteri di soggetto concedente e aggiudicatore, relativamente all'infrastruttura autostradale in concessione ad Autovie Venete s.p.a. (A4 Venezia-Trieste, A28 Portogruaro-Pordenone-Conegliano e il raccordo autostradale Villesse-Gorizia). A partire dal 1° aprile 2017, le medesime funzioni e i medesimi poteri saranno, poi, trasferiti, con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, da ANAS s.p.a. ad un soggetto di diritto pubblico che subentrerà in tutti i diritti attivi e passivi inerenti alle funzioni e ai poteri di soggetto concedente e aggiudicatore e che verrà appositamente costituito in forma societaria e

partecipato dalla stessa ANAS s.p.a. e dalle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia o da soggetti da esse interamente partecipati.

CAPITOLO SECONDO

LA CONSISTENZA DELLA RETE E DEL *GAP* AUTOSTRADALE

Sommario: 1. Le autostrade oggi: qualche dato - 2. Il *deficit* di infrastrutture autostradali - 3. La necessità di invertire la rotta

1. Le autostrade oggi: qualche dato

Oggi, con i suoi 6.661,3 chilometri lineari di autostrada, l'Italia è il quarto Paese europeo per estensione di rete autostradale, dopo Germania, Spagna e Francia.

L'86 per cento della rete è in concessione a privati e questo la pone al secondo posto nella classifica dei Paesi europei per ampiezza della rete autostradale gestita – almeno astrattamente - secondo logiche di mercato. La stessa percentuale di rete è, poi, soggetta a pedaggio.

Secondo i dati raccolti da AISCAT, Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori, per il periodo gennaio 2009 – novembre 2009, i più recenti resi disponibili, la rete di autostrada lasciata in concessione a soggetti privati e in esercizio è pari a 5.724,4 chilometri.

Le società concessionarie sono ventiquattro e, tra tutte, una rilevanza assoluta, in termini di chilometri gestiti, assume la società Autostrade per l'Italia s.p.a., che, da sola, gestisce all'incirca il 50 per cento dell'intera rete autostradale italiana in concessione¹⁶.

Del totale complessivo della rete in mano ai concessionari, 4.165,6 chilometri sono autostrade a due corsie per senso di marcia, 1.455,9 chilometri a tre corsie per senso di marcia e 77,5 chilometri autostrade a quattro corsie per senso di marcia

¹⁶ E questa percentuale si incrementa se vengono attribuite alla società anche le tratte delle società concessionarie controllate: A24 Roma-L'Aquila-Teramo e A25 Roma-Pescara.

Su di essa insistono: 25,4 chilometri di trafori internazionali, 613 chilometri di gallerie superiori ai 100 metri, 1.568 chilometri di ponti e viadotti di lunghezza superiore ai 100 metri, 240 parcheggi, 21 aree pic-nic, 478 stazioni di esazione, 3.971 caselli.

Sono state sistemate all'ingresso: 1.453 porte automatiche e 2.220 impianti Telepass. Circa 8.028 chilometri di strada sono coperti di pavimentazione drenante fonoassorbente, esistono 416 chilometri di barriere anti-rumore e sono stati posizionati 463 impianti fotovoltaici, che producono 1.421.127 KWh. Gli addetti alla viabilità sono 1.816, 3.793 i mezzi di manutenzione invernale e 273.046 le tonnellate di sale stoccato.

Lungo la rete si trovano: 35 centri di controllo del traffico, 4.418 telecamere su strada, 2.080 pannelli a messaggio variabile, 494 centraline meteo, 305 rilevatori di ghiaccio, 145 rilevatori di nebbia, 6.951 colonnine S.O.S., 425 aree di servizio, 8 punti informazione, 98 negozi, 172 ristoranti, 18 alberghi, 421 snack bar.

I rimanenti 904,6 chilometri di infrastruttura autostradale sono, invece, in gestione diretta di ANAS s.p.a.

Si tratta del Grande Raccordo Anulare di Roma (68,223 chilometri) e delle tratte: Roma - Fiumicino (17,363 chilometri), Salerno-Reggio Calabria (442,920 chilometri), Palermo-Mazara del Vallo A29 (114,800 chilometri), Alcamo-Trapani A 29 dir (36,900 chilometri), Palermo-Catania A19 (192,800 chilometri) e, infine, di altre diramazioni e raccordi (31,600 chilometri).

Lo sviluppo della rete autostradale appare naturalmente modesto se confrontato con quello della rete ferroviaria (19.516,2 chilometri, di cui: 16.031,2 chilometri rete FS e 3.485 chilometri di ferrovie concesse) e delle altre reti viarie – che tra ex strade statali, provinciali e comunali extra-urbane – supera i 300.000 chilometri. C'è da considerare tuttavia, che la maggiore capacità di servizio della rete autostradale ed il fatto di essere collegata alla viabilità ordinaria attraverso l'insieme dei nodi costituiti dalle oltre quattrocento stazioni controllate e dagli svincoli liberi, permettono al sistema autostradale, rispetto a quello ferroviario, una presenza più diffusa sul territorio

almeno per le grandi direttrici di traffico: di fatto le autostrade servono 86 delle 103 Province del Paese.

2. Il deficit di infrastrutture autostradali

Il sistema autostradale, proprio per l'enorme accrescimento verificatosi nei valori del traffico, che ha raggiunto i 79.226 milioni di veicoli per chilometro su base annua (di cui 19.142 milioni di veicoli pesanti e 60.084 milioni di veicoli leggeri), ha cominciato ad accusare i contraccolpi del mancato adeguamento della rete, sia in termini di estensione che di capacità, determinando un progressivo ampliamento dei tratti che entrano sistematicamente in congestione¹⁷. Il che induce ad affrontare il tema del c.d. *gap* infrastrutturale anche con riferimento alle autostrade.

Si deve, anzitutto, premettere che sull'esistenza di un vero *deficit* con riguardo al settore autostradale si fatica a trovare un consenso, soprattutto a livello accademico. È noto, infatti, che la disponibilità non omogenea dei dati e la scelta di diversi indici di misurazione può condurre a risultati molto diversi, spesso discordi.

Così, se la dotazione di rete autostradale appare certamente limitata – come si è visto - in relazione alla densità di circolazione (misurata dal rapporto

¹⁷ I casi più eclatanti sono quelli del tratto Milano-Brescia dell'A4 (lungo 93,5 chilometri a tre corsie di marcia dove circolano oltre 100.000 veicoli al giorno) e della Padova-Mestre sempre dell'A4 (dove su 23,3 chilometri transitano 80.000 veicoli distribuiti su tre corsie).

Il secondo caso è decisamente migliorato con l'apertura del Passante di Mestre. Non sono mancati, tuttavia, i problemi: R. BIANCHIN, *Inferno sul passante di Mestre*, da *la Repubblica*, 2 agosto 2009; N. CANAZZA, *Il Nord-Est va in tilt per l'esodo*, da *Il Sole 24 Ore*, 2 agosto 2009; A. DE FLORIO, *Il Passante di Mestre ora respira, ma è scontro tra Regione e Anas*, da *Il Messaggero*, 3 agosto 2009; DE FLORIO, *Passante di Mestre, ancora polemiche. Ed è in arrivo un altro sabato a rischio*, da *Il Messaggero*, 3 agosto 2009; S. IANNI, *Passante di Mestre in tilt, aperta un'inchiesta*, da *Il Messaggero*, 2 agosto 2009; M. PFANDER, *Il disastro del passante di Mestre? Tutta colpa di chi blocca i cantieri*, da *il Giornale*, 3 agosto 2009; S. RIZZO, *Il Flop del Passante di Mestre un Imbutto senza Area di Servizio*, da *Corriere della Sera*, 2 agosto 2009; G. ZULIN, *Code al Passante. Nel Nordest il piatto piange*, da *Libero*, 2 agosto 2009.

Sempre a conferma delle difficoltà in termini di congestione della rete autostradale: C. STAGNARO, *Per decidere quali opere avviare, lasciamo scegliere il mercato*, da *Il Foglio*, 14 ottobre 2010.

fra numero di veicoli e chilometri di autostrade) e alla densità della popolazione (rapporto tra chilometri di autostrade e numero degli abitanti), il nostro Paese registra invece un indice superiore in relazione alla densità della rete sul territorio (rapporto fra chilometri di autostrade e chilometri quadrati di territorio)¹⁸.

In realtà, tenendo conto delle peculiarità orografiche dei differenti territori, che determinano una maggiore difficoltà di progettare e realizzare adeguate e nuove infrastrutture, si ritiene più opportuno non impostare l'analisi dei fabbisogni infrastrutturali su grandezze relative a densità ed estensione della rete quanto piuttosto sulla capacità delle tratte autostradali (numero di corsie per senso di marcia) rispetto ai flussi di veicoli che le attraversano¹⁹.

La misurazione di un'eventuale deficienza del sistema autostradale italiano deve, dunque, farsi studiando il rapporto tra la domanda di mobilità che consumatori e imprese esprimono rispetto ad esso, ossia il fabbisogno²⁰, e l'offerta infrastrutturale.

Recenti studi hanno dimostrato che la strada è la modalità di trasporto principale in Italia²¹ e l'autostrada accoglie una quota consistente del trasporto

¹⁸ I dati della distribuzione della dotazione a livello regionale si trovano in Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, pp. 40 e ss.

¹⁹ Concorde ANCE, *Rete stradale e autostradale, un divario cresciuto sempre più rapidamente dagli anni '70*, estratto da *Secondo rapporto sulle infrastrutture in Italia*, 29 maggio 2009, su www.aifassociazione.it, p. 47.

Solo in questo modo, tra l'altro, si potrà aver conto dell'eventuale presenza di un divario infrastrutturale rispetto agli altri Stati membri.

²⁰ Questi ultimi non sono una grandezza oggettiva, ma sono ricavati da supposizioni o elaborazioni soggettive. Da ciò consegue che anche la misurazione del grado di infrastrutture deve essere forzatamente connotata da elementi di arbitrarietà.

²¹ Alla fine del 2006, ultimo anno disponibile per un confronto omogeneo, il mezzo di trasporto passeggeri prevalente era, nel 72,7 per cento dei casi, l'automobile, seguita dall'aeroplano, con l'8,6 per cento, e gli autobus, con l'8,3 per cento. Complessivamente, considerando anche i motocicli, poco più dell'83 per cento del trasporto passeggeri usa le strade come infrastruttura, contro l'8,6 per cento degli aeroporti e il 6,1 per cento delle ferrovie.

Nel trasporto merci, invece, l'incidenza delle strade, ancorché prevalente, si riduce al 45,6 per cento, seguita dal 40,6 per cento del trasporto marittimo e fluviale e dal 10,5 per cento del trasporto merci ferroviario.

In un'ipotetica gerarchia complessiva delle infrastrutture, quindi, anche se i dati relativi a trasporti marittimi e aerei sono sottostimati, perché relativi soltanto agli spostamenti intra-comunitari, le strade sono predominanti, seguite da porti, ferrovie e aeroporti.

su gomma: anche se le autostrade rappresentano appena il 2 per cento del complesso dell'estensione totale del sistema stradale nazionale, su essa viaggia annualmente circa il 25 per cento del volume di traffico²².

Ma la consistenza del volume di traffico autostradale rispetto a quello relativo ad altri sistemi di trasporto è variata ed aumentata nel tempo: nel nostro Paese, il traffico interno legato al trasporto merci su strada, ad esempio, è aumentato (in milioni di tonnellate/chilometro), dal 1990 al 2005, del 12 per cento circa, quello ferroviario del 13 per cento, quello marittimo del 7 per cento²³. Per quanto attiene più specificamente all'infrastruttura autostradale in concessione, il volume di traffico è aumentato a ritmi decisamente sostenuti con una variazione complessiva dal 1990 fino a 2005 di quasi il 53 per cento.

Tale evoluzione è in buona parte collegata ai processi di terziarizzazione dell'economia e di decentramento degli insediamenti produttivi e abitativi e riguarda sia i veicoli leggeri che quelli pesanti, anche se sono proprio questi ultimi ad aver incrementato in maniera più evidente l'utilizzo dell'autostrada.

Nel corso dello stesso periodo preso a riferimento per la misurazione del traffico, la rete autostradale è, però, rimasta sostanzialmente inalterata in termini di estensione complessiva (passando dai 6.185 del 1990 ai 6.532 del 2005)²⁴. Un incremento maggiore, soprattutto nei primi anni Novanta, si è registrato con riferimento alla capacità della rete in termini di numero di corsie per senso di marcia. I chilometri di rete in concessione a tre corsie per senso di

²² Cfr. Dipartimento di Sc. Economiche e Aziendali – Luiss Guido Carli, *Le reti autostradali: dallo Stato al mercato*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, p. 41.

²³ Secondo dati del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Cfr. Consorzio AASTER, *Il capitalismo delle reti nelle piattaforme produttive*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, p. 85.

²⁴ Cfr. Dipartimento di Sc. Economiche e Aziendali – Luiss Guido Carli, *Le reti autostradali: dallo Stato al mercato*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, p. 44.

Interessante può essere notare che, nel periodo 1991-2004, il Sud ha presentato un tasso di crescita della dotazione infrastrutturale superiore alla media nazionale. Cfr. Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, p. 40.

marcia sono, infatti, passati dai 1.106 del 1990 agli attuali 1.460 costituendo ormai circa il 25 per cento della rete, percentuale che scende tuttavia al 22 per cento se si include anche la rete gestita da ANAS.

Rispetto allo scenario europeo, l'Italia si pone in continuità per quanto riguarda la composizione e in parte la dinamica della domanda di infrastrutture, ma in controtendenza se si guarda all'evoluzione dell'offerta, che vede invece prevalere la crescita delle ferrovie rispetto alle autostrade²⁵.

Se si rapportano tra loro domanda e offerta infrastrutturale, dunque, l'esistenza di un evidente *gap* infrastrutturale italiano sembra dimostrato anche con riferimento al settore autostradale.

3. Una reazione necessaria ma non scontata

Se quanto appena riportato prova, appunto, l'esistenza di un ritardo dell'Italia anche con riguardo alla rete autostradale, esso dimostra pure l'assoluta centralità che le strade e le autostrade giocano nel sistema complessivo del trasporto e della circolazione di merci e persone ed induce, quindi, a perseguire, con maggiore energia, la strada della riforma del settore, quale migliore *exit strategy*²⁶.

Un buon inizio può essere quello di sgombrare il campo dai luoghi comuni.

Uno di questi, ad esempio, afferma che l'unica soluzione per colmare il *gap* infrastrutturale, in generale, e quello autostrade, in particolare, che affligge l'Italia, sarebbe la costruzione di nuove opere.

²⁵ Cfr. Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, pp. 37 e ss.

Il dato è confermato in Intesa Sanpaolo – Servizio Studi e Ricerche, *Reti infrastrutturali e territorio: stato dell'arte e strumenti attivabili*, per la serie *Finanza Locale Monitor*, ottobre 2008, su www.biis.it, p. 14.

²⁶ Cfr. M. MARCHIODI, *Per gli imprenditori autostrada prioritaria*, da *Il Sole 24 Ore NordEst*, 1 dicembre 2010.

Questa affermazione trova nutrite obiezioni. Innanzitutto questa strategia è vista con scetticismo da tutti coloro che ritengono che costruire di più non sempre basti e, talvolta, possa nuocere. Sono, in primo luogo, economisti, studiosi che hanno investigato il rapporto tra infrastrutture e ricchezza non riuscendo a definire con chiarezza la direzione della relazione causa-effetto. Sono gli osservatori della storia e della realtà presente, i quali non possono non notare che vi sono nuove infrastrutture abbandonate e in stato di degrado e ve ne sono di vecchie e consunte, quotidianamente congestionate. Sono tutti coloro che proiettano lo sguardo verso il futuro e preconizzano una sempre maggiore dematerializzazione dell'oggetto del trasporto e incentivano fin da ora a fare un uso più efficiente della dotazione infrastrutturale, anche ripensando il mix intermodale²⁷.

Quel che è certo – poiché nessuno lo contraddice -, invece, è che serva un buon, un migliore governo delle infrastrutture, anche autostradali, quelle esistenti e quelle da costruire.

Si tratta, quindi, ora, di procedere analizzando alcuni momenti particolarmente delicati del governo delle infrastrutture autostradali, perché lo studio di come oggi sono gestite ne rilevi le criticità, ma anche le potenzialità inesprese e i profili positivi forse meno evidenti.

Quanto rilevato per il settore autostradale potrà, poi, rivelarsi molto utile per l'individuazione di qualche soluzione anche al problema del *gap* infrastrutturale nel suo complesso.

²⁷ Cfr. sul punto PROMETEIA – CSST, *Il capitale delle reti di trasporto e la crescita economica*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, p. 206.

CAPITOLO TERZO

LA (NECESSARIA) COLLABORAZIONE TRA PUBBLICO E PRIVATI

Sommario: 1. La collaborazione pubblico-privati - 1.1 Qualche modello astratto - 1.2 La scelta del legislatore italiano - 2. Le concessioni autostradali - 2.1 Gli interventi sulle concessioni e la loro natura - 2.2 L'utilizzo della concessione in altri Paesi - 3. Un'altra forma di partenariato contrattuale: la finanza di progetto - 4. Il contraente generale - 5. I concessionari autostradali italiani - 5.1 Il caso di Autostrade per l'Italia s.p.a. - 5.2 Qualche considerazione sulla privatizzazione - 6. Le società miste e alcuni esempi di federalismo autostradale

1. La collaborazione pubblico-privati

L'exkursus storico poco sopra tratteggiato, oltre a fornire un quadro di insieme necessario per comprendere il fenomeno in analisi, evidenzia come, fin dal loro sorgere, le autostrade abbiano fornito un terreno di incontro e di scontro tra pubblico e privati. Di più: li hanno uniti in un unico destino, che li ha visti giocare entrambi, alternativamente o contemporaneamente, seppur con diversa intensità, il ruolo di finanziatore, costruttore e gestore dell'infrastruttura.

E non avrebbe potuto essere diversamente: il bene autostradale – e il servizio che esso genera – è, infatti, chiamato a soddisfare un interesse generale, che il mercato spontaneamente non soddisferebbe o soddisferebbe soltanto a condizioni inadeguate, quale l'imposizione di un pedaggio altissimo o un'allocazione delle infrastrutture non omogenea sul territorio. Lo Stato, dunque, è chiamato ad intervenire.

Da solo, però, questi non sembra in grado di gestire le infrastrutture autostradali: le risorse finanziarie e le competenze tecniche necessarie non sono tutte direttamente in suo possesso. Di qui la necessità di una collaborazione con gli operatori economici privati.

Così, dagli anni Venti ad oggi, i capitali pubblici e privati si son fusi e tramutati nell'asfalto che ricopre la rete autostradale, alla guida della quale si sono alternate – nel ciclo delle nazionalizzazioni e delle privatizzazioni - imprese pubbliche e società, in tutto o in parte, private.

Il tema della collaborazione tra pubblico e privati nella realizzazione delle infrastrutture autostradali, dunque, sembra essere il primo a meritare un approfondimento.

1.1 Qualche modello astratto

Astrattamente parlando, le fattispecie di collaborazione tra pubblico e privati per la realizzazione di infrastrutture e, per quanto interessa qui, di infrastrutture autostradali potrebbero essere le più varie.

Le principali forme di *partnership* pubblico-privati (spesso indicate con l'acronimo P.P.P.) per la realizzazione infrastrutturale si articolano, comunque, secondo due modelli generali: un partenariato di tipo contrattuale ed uno di tipo istituzionalizzato²⁸.

Nel primo caso i rapporti tra soggetto pubblico e soggetto privato dipendono da una convenzione siglata tra i due (come nel caso della concessione, dell'appalto, della finanza di progetto); nel secondo caso, invece, la collaborazione avviene nell'ambito di un'entità distinta dotata di personalità giuridica propria, nella quale il partner pubblico conserva un livello di controllo relativamente elevato sulla struttura, nei limiti della compatibilità con il diritto societario. In quest'ultimo caso, la partecipazione è resa possibile dalla creazione di un'entità *ad hoc* le cui partecipazioni sono detenute

²⁸ Per una ricostruzione chiara v. B. RAGANELLI, *Public-Private Partnerships: quadro giuridico e giurisprudenza comunitaria*, Working Paper n. 2/2009, su www.i-com.it. Quanto alle esperienze di P.P.P. a livello internazionale il rinvio è a G. PASQUINI, *Partenariato pubblico-privato e amministrazioni pubbliche*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 218 e ss. e a S. ARAUJO – D. SUTHERLAND, *Public-private partnerships and investment in infrastructure economics department*, Working Paper n. 803, 23 settembre 2010, su www.oecd-ilibrary.org.

congiuntamente dal soggetto pubblico e da quello privato (società miste) o tramite la privatizzazione di un'impresa pubblica preesistente.

Per entrambe le fattispecie il legislatore comunitario richiede che sia posta particolare attenzione alla scelta del soggetto privato, e diversamente non potrebbe essere dal momento che è evidentemente questo uno dei profili più delicati dell'instaurazione della collaborazione. Questa scelta deve avvenire secondo i principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento²⁹.

La Commissione europea, poi, ha rilevato come tutte queste forme di partenariato siano caratterizzate dalla presenza di alcuni elementi: la lunga durata del rapporto di collaborazione; il finanziamento del progetto in via prevalente da parte del privato e la necessità di un'attenta ripartizione dei rischi tra soggetto pubblico e privato³⁰.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, poi, pur essendo assai variegato il quadro delle fattispecie concrete, è possibile rilevare che, in linea generale, in tutti i possibili modelli di partenariato, mentre il privato gioca un ruolo fondamentale nelle fasi operative, l'ente pubblico mantiene la responsabilità della definizione degli standard quantitativi e qualitativi del servizio minimo da prestarsi per il tramite dell'infrastruttura, il controllo sul raggiungimento di predeterminati livelli di efficienza e il potere regolamentare e di controllo sulle tariffe, al fine di consentire l'accessibilità universale dell'infrastruttura.

²⁹ Cfr. G. BALOCCO, *Concessione di beni pubblici tra affidamento diretto e obbligo di gara*, in *Urb. app.*, 2006, 7, pp. 854 e ss. e, con riferimento precipuo ai P.P.P. nel contesto europeo, v. G. PASQUINI, *Partenariato pubblico-privato e amministrazioni pubbliche*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 229 e ss.

³⁰ Così nel suo Libro verde sul Partenariato Pubblico Privato (P.P.P.) (COM 2004 327).

La tematica dei rischi connessi alle figure di P.P.P. è trattata anche in Intesa Sanpaolo – Servizio Studi e Ricerche, *Reti infrastrutturali e territorio: stato dell'arte e strumenti attivabili*, per la serie *Finanza Locale Monitor*, ottobre 2008, su www.biis.it, p. 58.

1.2 La scelta del legislatore italiano

Tracciato questo quadro generalissimo, è opportuno investigare, ora, i caratteri delle scelte prese dal legislatore italiano in materia di collaborazione pubblico-privati.

Anche se è stato soprattutto il legislatore comunitario ad occuparsi di recente delle forme e della disciplina del c.d. partenariato pubblico-privato, il nostro ordinamento conosce da secoli alcune forme di *partnership* tra soggetto pubblico e privati, nate, adottate e sperimentate proprio in vista della realizzazione di infrastrutture.

Recentemente il legislatore nazionale ha inserito, per mezzo dell'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, un comma 15-ter, all'art. 3 del Codice dei contratti pubblici³¹, nel quale definisce i “contratti di partenariato pubblico-privato”. Essi sono qualificati come “contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti”³².

Di queste figure di collaborazione pubblico-privato il legislatore offre, poi, un'elencazione a mero titolo esemplificativo, chiarendo che “rientrano (...) tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste” e che possono rientrarvi anche gli affidamenti a contraente generale, ove il corrispettivo per la realizzazione

³¹ D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

³² Quanto al problema dell'allocazione del rischio, *ex multis*, si rinvia a E. IOSSA, *L'allocazione del rischio e la struttura degli incentivi nel partenariato pubblico-privato*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 245 e ss.

dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi.

Concessioni, finanza di progetto, società miste e contraente generale sono tutte figure che, seppur con diversa gradazione, hanno giocato e giocano un ruolo importante nell'ambito della realizzazione e dell'esercizio delle infrastrutture italiane e, in particolare, delle autostrade³³.

2. Le concessioni autostradali

Il discorso non può che partire dallo studio della concessione, in particolare della concessione di lavori pubblici, per mezzo della quale, come si è visto nell'*excursus* storico proposto, è nato il nostro sistema autostradale.

La concessione di lavori pubblici – è sempre l'art. 3 del Codice dei contratti a chiarirlo³⁴ – è un contratto a titolo oneroso, che ha ad oggetto l'esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica. Essa presenta le stesse caratteristiche di un appalto, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in questo diritto accompagnato da un prezzo.

Sembra opportuno, qui, dedicare una qualche riflessione particolare al concreto atteggiarsi dell'istituto della concessione nell'ambito del sistema autostradale italiano. L'utilizzo che, nell'ambito di questo importante settore infrastrutturale, si è fatto della concessione, infatti, è in grado di evidenziarne i

³³ Più in generale v. A. BIAGINI, *La realizzazione delle opere pubbliche attraverso la finanza di progetto e la concessione di costruzione e gestione*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2007, 3, pp. 349 e ss.

³⁴ Si tratta di una definizione piuttosto recente di un istituto che viene da lontano.

principali profili di debolezza³⁵, solo dalla conoscenza dei quali può partire un serio tentativo di riforma infrastrutturale.

L'osservazione empirica della realtà delle concessioni in essere nel settore autostradale conferma l'esistenza, anche nell'ambito concessorio, di tutti quegli elementi che si è visto caratterizzare le *partnership* pubblico-privati.

Innanzitutto, anche le concessioni autostradali sono chiamate a disciplinare rapporti destinati a durare nel tempo, addirittura – come la storia ha dimostrato – spesso ben oltre la loro scadenza originaria.

Nell'ambito di questo rapporto di durata, poi, pure queste concessioni sono chiamate al difficilissimo compito di saper allocare correttamente *ex ante* (ossia all'origine del rapporto concessorio) rischi, poteri e responsabilità in relazione alla costruzione e alla gestione dell'infrastruttura autostradale, rispetto alla quale è l'impresa privata a svolgere il ruolo di protagonista.

Il fatto, poi, che le imprese concessionarie autostradali partecipino all'investimento, chiedendo una remunerazione sicura, per quanto di lungo termine, sul capitale investito, impone che anche nell'ambito delle concessioni per la costruzione e la gestione delle autostrade sia posta particolare attenzione al sistema di regolazione tariffaria e siano predisposti adeguati controlli e sanzioni per il caso di inadempimento del privato agli obblighi assunti.

Su molti di questi profili la debolezza del sistema italiano risulta evidente solo ripercorrendo le principali vicende che storicamente hanno segnato lo sviluppo della nostra rete autostradale.

Alcuni di questi – quali quelli connessi alla concreta regolazione tariffaria e al sistema dei controlli – saranno oggetto di un'analisi più approfondita in seguito. Qui sembra, invece, interessante attardarsi a considerare come il nostro ordinamento si ponga nei confronti del momento della scelta del partner privato e dell'individuazione della durata della

³⁵ I pregi dell'utilizzo della concessione per la realizzazione delle infrastrutture, anche autostradali, sono sotto gli occhi di tutti: la concessione consente l'instaurarsi di collaborazioni tra pubblico e privati secondo modelli ampiamente sperimentati in Italia e nel mondo.

concessione, due momenti delicatissimi e, per altro, in un certo qual modo interconnessi.

Quanto alla scelta della controparte contrattuale privata da parte del concedente pubblico, la storia dimostra che per buona parte del sistema autostradale italiano essa è avvenuta una volta, in tempi risalenti, vigente una normativa molto meno rigorosa di quella attuale³⁶, per non ripetersi più. Il caso più eclatante è quello di alcune concessioni nate negli anni Venti e Trenta e giunte fino a noi³⁷.

Questo fenomeno è, anzitutto³⁸, reso possibile dalla sistematica elusione delle prescrizioni normative sulla durata del rapporto di concessione.

Si viene, qui, dunque, a considerare il secondo profilo.

La legge Romita del 1955 aveva fissato in trent'anni il termine dell'esistenza delle concessioni, ritenendo questo intervallo di tempo un buon punto di bilanciamento tra l'esigenza del concedente di acquisire l'opera e quella del privato concessionario di conseguire un adeguato rientro del capitale investito. Il medesimo termine era presente nella legge quadro sui lavori pubblici, la c.d. Merloni del 1994. Ad opera della legge 1° agosto 2002, n. 166, tuttavia, la perentorietà del termine veniva sfumata con una previsione oggi ripresa nell'art. 143 del Codice dei contratti con riferimento alle concessioni di lavori. La citata disposizione stabilisce, infatti, la possibilità per l'amministrazione di individuare per la concessione una durata superiore ai trent'anni, qualora ciò risulti necessario in considerazione del rendimento della concessione, della percentuale del prezzo imposto agli utenti rispetto al costo dell'opera e dei rischi connessi alle modifiche delle condizioni di mercato.

Nonostante la previsione di questa possibilità, la tendenza dei concedenti pubblici in Italia è sempre stata quella di non aggiudicare

³⁶ Che impone il rispetto di precise procedure ad evidenza pubblica.

³⁷ La concessione dell'autostrada Padova-Venezia, ad esempio, è venuta a scadenza solo nel 2009, ma la convenzione era stata stipulata il 15 novembre 1929.

³⁸ Ma non solo. Per un'altra ipotesi di elusione non infrequente si rinvia a M. GIOVANNELLI, *Costruzione e gestione di opere strategiche autostradali: il Consiglio di Stato si pronuncia sulla prevalenza dell'obbligo della gara*, in *Urb. app.*, 2006, 5, pp. 578 e ss. V. anche M. GIOVANNELLI, *Concessione di costruzione di infrastrutture strategiche senza gara e risarcimento del danno*, in *Urb. app.*, 2005, 4, pp. 468 e ss.

all'origine concessioni per un periodo superiore ai trenta anni, essenzialmente per non rischiare l'apertura di procedure per violazione della concorrenza da parte della Commissione Europea³⁹.

È un dato, però, altrettanto inconfutabile che le concessioni autostradali sono state tutte oggetto di sistematiche proroghe. Proroghe che, come si è visto, sono state giustificate dalla richiesta di nuovi investimenti, da un ritardo nella remuneratività attesa sugli investimenti o da una transazione con l'ente concedente. Proroghe, rispetto a queste motivazioni, comunque del tutto sproporzionate.

Il sistema ha, quindi, di fatto impedito che in Italia si rilasciassero nuove concessioni di mera gestione per le tratte già ammortizzate e, che, il gestore fosse scelto tramite gara.

Così facendo, l'Italia ha sostanzialmente espunto la concorrenza dal mercato autostradale, che non è un mercato qualsiasi, bensì uno dei più rilevanti in termini economici.

L'abuso delle proroghe e la generosità delle elargizioni ai concessionari in essere, infatti, si pone in contrasto con il principio di parità di trattamento e di libera concorrenza tra tutti gli operatori economici che potrebbero essere interessati a divenire concessionari⁴⁰.

Indipendentemente da tutto questo, è evidente che privarsi della possibilità di scegliere sulla base di procedure ad evidenza pubblica il proprio partner contrattuale può risolversi – come nei fatti per lo più è avvenuto e avviene – in un danno sotto il profilo dell'efficienza conseguibile e dell'economicità della concessione. Le gare, infatti, svolgono anche un'importante funzione di *price discovery*, senza la quale nulla garantisce che

³⁹ Si tratta semplicemente di una tendenza. Molte sono state le eccezioni.

Proprio con riguardo alle concessioni autostradali, la Commissione europea ha precisato che la durata della concessione deve sempre essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza più di quanto sia necessario per ammortizzare gli investimenti e remunerare i capitali investiti in misura ragionevole, pur mantenendo sul concessionario il rischio derivante dalla gestione.

⁴⁰ Si rileva, inoltre, la violazione dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità che il legislatore comunitario con forza ha imposto, ma che, ancor da prima, sono sanciti nell'art. 97 della Costituzione.

un risparmio maggiore o una migliore allocazione delle risorse pubbliche siano altrimenti impossibili.

Il sistema italiano dovrà certamente presto fare i conti con le immaturità rilevate sotto il profilo della scelta del concessionario e dell'individuazione della durata della concessione.

2.1 Gli interventi sulle concessioni e la loro natura

La durata abnorme dei rapporti concessori rende inevitabili gli interventi di aggiustamento e riforma degli stessi.

La storia del sistema autostradale ci mostra numerosi atti aggiunti alle convenzioni originarie. Si tratta di atti negoziati e siglati da ANAS, in qualità di concedente, e dall'impresa concessionaria, che, ai sensi della legislazione vigente, dovrebbero essere sottoposti all'esame delle commissioni parlamentari competenti, del NARS e del CIPE, prima di essere approvati con decreto del Ministro delle Infrastrutture e registrati presso la Corte dei conti.

La storia recente, però, ha conosciuto alcuni episodi di sovvertimento di questa previsione normativa: il tentativo del Ministro delle Infrastrutture, Di Pietro, di imporre ai concessionari la firma di una convenzione unica, la stipulazione di nuove convenzioni al di fuori delle linee guida dettate dal CIPE⁴¹ e, da ultimo, l'intervento con il quale il legislatore, "bypassando" le competenze di CIPE e NARS, ha approvato *ex lege* tutti gli schemi di convenzione già sottoscritti tra concedente, ANAS, e concessionari⁴².

La confusione sul punto rende necessario un approfondimento sulla natura della concessione autostradale, dal momento che la sua qualificazione in termini di contratto o di provvedimento fonda e spiega la scelta delle diverse

⁴¹ Nel 2007 ben nove, ossia quelli relativi alle concessioni: Pedemontana Lombarda, Bre.Be.Mi, Asti-Cuneo, Brescia-Padova, Cisa, Venezia-Padova, Satap A4, Satap A21, Autostrade per l'Italia.

⁴² Mediante la previsione di cui all'art. 8-*duodecies*, comma 2, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, introdotto in sede di conversione in legge 6 giugno 2008, n. 10.

modalità di intervento appena ricordate e non è privo di conseguenze pratiche⁴³.

La concessione nasce nell'Ottocento per garantire, tramite la collaborazione tra pubblico e imprenditori privati, la costruzione di ferrovie, la distribuzione dell'acqua, lo sfruttamento delle miniere, la coltivazione del tabacco, l'illuminazione pubblica e la realizzazione di molte altre opere e/o servizi. All'epoca il diritto delle amministrazioni pubbliche era retto dalle regole del diritto privato⁴⁴. Le concessioni non facevano differenza e la qualificazione di questi rapporti di *partnership* come contratti veniva ritenuta pienamente compatibile con la natura pubblica del bene tramite esse sfruttato o realizzato o con la destinazione pubblica del servizio apprestato.

La loro qualificazione cambia radicalmente alla fine dell'Ottocento, in parallelo con l'imporsi di un'impostazione pubblicistica del diritto amministrativo. Le concessioni divengono allora atti amministrativi unilaterali e discrezionali, dalle quali derivano, in capo al privato, "facoltà compenstrate con l'interesse pubblico", protette come interessi legittimi⁴⁵ e inserite nell'ambito di un rapporto sempre modificabile o revocabile con atti imperativi dell'amministrazione⁴⁶.

Proprio questo carattere, tuttavia, rende l'istituto della concessione, così come riformulato, inadatto a favorire quelle nuove collaborazioni tra pubblico e privato che il decollo industriale degli inizi del Novecento esige. La Cassazione interviene allora proponendo e, alla fine, riuscendo ad imporre una nuova qualificazione della concessione, nella quale si coniugano il momento pubblicistico, espresso dal provvedimento amministrativo unilaterale detto concessione, e il momento privatistico, quello del contratto, ove si regolano i

⁴³ Sempre sulla natura delle concessioni autostradali si segnala S. AMOROSINO, *Il regime dei beni nelle concessioni autostradali*, in *Riv. trim. appalti*, 2004, 4, pp. 911 e ss. Il contributo è di interesse anche nella parte attinente il regime dei beni autostradali (pp. 917 e ss.).

⁴⁴ Ed il giudice civile aveva su di esse giurisdizione.

⁴⁵ Spostando la giurisdizione, dunque, in capo al giudice amministrativo.

⁴⁶ L'espressione citata è di Ranalletti, l'illustre giurista a cui si deve questa nuova qualificazione in chiave pubblicistica dell'istituto della concessione. Cfr. sul punto M. D'ALBERTI, *Concessioni amministrative*, in *Enc. giur., ad vocem*, Roma, 1990, p. 2.

rapporti tra i partner, della convenzione⁴⁷. Si afferma una nuova figura: la “concessione-convenzione”, che avrà ampio successo nel mondo delle opere e dei servizi pubblici e che – come si è visto – è da sempre utilizzata anche per la realizzazione delle nostre autostrade.

Questa breve ricostruzione delle origini storiche della concessione aiuta a comprendere come la qualificazione della concessione in termini privatistici piuttosto che pubblicistici possa avere conseguenze rilevanti.

Nel caso di specie, leggere il rapporto concessorio autostradale come un negozio di diritto privato, significa ritenere necessaria la negoziazione tra le parti di ogni modifica dello stesso e la massima limitazione del potere, in capo al concedente, di revocare la concessione. Propendere, invece, per una lettura in chiave provvedimentale della concessione comporta inevitabilmente uno sbilanciamento dell’assetto dei poteri sul rapporto in favore del soggetto pubblico concedente.

Normalmente – è la storia a insegnarlo – si tende a considerare il rapporto concedente-concessionario retto dai principi della contrattualistica privata quando si è in presenza di concessionari forti o quando è forte l’esigenza di attrarre i privati in rapporti di partenariato ritenuti necessari per lo sviluppo. La disciplina privatistica garantisce, infatti, la certezza e la stabilità della disciplina del rapporto e il tendenziale raggiungimento dell’equilibrio economico sperato dall’investitore. Al contrario, quando non è sentita l’esigenza di incrementare la collaborazione e il soggetto pubblico riacquista autonomia - e, dunque, forza – è più facile riconoscere nella concessione l’espressione di un potere amministrativo autoritativo.

Questo *trend* è confermato dalle vicende italiane degli ultimi anni: il rilevante *gap* infrastrutturale e la necessità di incidere un’accelerazione al processo di sviluppo, uniti all’esistenza sul mercato di alcuni concessionari

⁴⁷ La legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali (la legge 6 dicembre 1971, n. 1034) ha, poi, devoluto la materia delle concessioni di beni e servizi pubblici alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salva la competenza del giudice ordinario per le controversie concernenti indennità, canoni o altri corrispettivi.

molto forti (*in primis* Autostrade s.p.a.), hanno deposto a favore di una lettura in termini contrattualistici della concessione⁴⁸.

La conferma la si trova – ancora una volta – nell’osservazione empirica: i tentativi posti in essere a cavallo tra 2006 e 2007 per porre unilateralmente una nuova convenzione sono naufragati (anche grazie all’Unione, che ha aperto una procedura di infrazione⁴⁹), mentre le nuove convenzioni siglate tra concedente e concessionario nel 2007 sono state sottratte ai controlli dei soggetti pubblici normalmente deputati alla regolazione e sono state approvate *ex lege* così come sottoscritti, in ossequio, dunque, ad un’interpretazione contrattualistica degli stessi.

Nonostante molte critiche si possano appuntare rispetto al comportamento tenuto recentemente dal legislatore nazionale, non si può non evidenziare il pregio di una ricostruzione in termini privatistici della concessione autostradale. Questa, infatti, sembra l’unica in grado di offrire quegli elementi di stabilità e certezza che gli investitori privati vanno cercando e di cui ha tanto bisogno il nostro sistema infrastrutturale⁵⁰.

Nel nostro attuale sistema concessorio autostradale, però, la prevalenza dei principi negoziali-privatistici è seriamente minata da una certa confusione regolatoria, incoerentemente frantumata in capo ad ANAS, NARS e CIPE, Governo e ora anche Parlamento, e dalla perdurante tendenza del regolatore ad intervenire insistentemente sulla disciplina delle concessioni in essere. Questi ha più volte sostanzialmente ridisegnato il quadro dei diritti e dei doveri derivanti dalla concessione in capo ai suoi originari contraenti, con provvedimenti normativi o direttive, che – come si è evidenziato e come si

⁴⁸ Rilevante ai fini della sedimentazione di questa concezione è stata anche la posizione del legislatore comunitario, che a difficoltà concepisce l’esistenza di autoritarismi in questo ambito.

⁴⁹ In realtà si trattava di due procedure più o meno contestuali: la prima per concentrazione del settore e la seconda con riferimento alle modifiche unilaterali della convenzione. Cfr. AVCP, *Relazione annuale 2007*, Roma, Camera dei Deputati, 9 luglio 2008, su www.avcp.it, p. 171.

⁵⁰ Ma che certo da soli non bastano al fine desiderato: è necessario, infatti, anche che le concessioni vengano reinserite nel mercato, che la scelta del partner privato avvenga davvero e in modo pienamente concorrenziale.

Una delle tante conferme sulla stampa: L. CEFFALO - C. STAGNARO, *Regole stabili per le autostrade private*, da *Il Sole 24 Ore*, 19 settembre 2010.

vedrà – sono discontinui e generati più dalla volontà di favorire questo o quel concessionario o dall'esigenza di “far cassa” (come nel caso dei provvedimenti in materia tariffaria a ridosso della privatizzazione di Autostrade s.p.a.⁵¹) che dalla volontà di governare al meglio le infrastrutture⁵². Esempi si ritrovano nelle continue proroghe delle concessioni, in particolare in quelle decise come soluzioni transattive di una controversia Stato-concessionari, nei blocchi di tariffe unilateralmente imposti o nelle loro unilaterali modifiche non ispirate al conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario del concessionario.

Il risultato ottenuto, purtroppo, è quello di incentivare la tenuta di comportamenti opportunistici da parte dei concessionari, disincentivando gli investimenti da parte di altri potenziali concorrenti, i quali non possono e non vogliono accettare di sopportare un così alto rischio politico.

2.2 L'utilizzo della concessione in altri Paesi

Molto diverso è il panorama delle concessioni e della disciplina sulle stesse in altri Paesi che pure hanno scelto questa forma di collaborazione pubblico-privati per la realizzazione e la gestione delle autostrade.

Il caso di Spagna e Cile può dirsi paradigmatico⁵³.

La Spagna si affaccia sul mondo delle autostrade a pedaggio con significativo ritardo rispetto all'Italia: solo nel 1963, anno in cui viene inaugurata la prima autostrada⁵⁴. In pochi anni, tuttavia, consegue uno sviluppo della rete straordinario e gli osservatori internazionali concordano nel ritenere

⁵¹ Così in M. PONTI, *Tariffe poco pubbliche*, 20 gennaio 2004, su www.lavoce.info.

⁵² Cfr. S. AMOROSINO, *La concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche figlia prediletta (del potere) e figlia cadetta e un po' rimpannucchiata*, in *Riv. trim. appalti*, 2003, 2, pp. 403 e ss.

⁵³ Per un approfondimento ulteriore sui quali si rinvia a L. CEFFALO, *Certezza del diritto e stabilità regolatoria*, in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010, pp. 70 e ss. e a A. GIURICIN, *L'attività regolatoria: come aiutare lo sviluppo del sistema autostradale*, in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010; pp. 94 e ss.

⁵⁴ La data precisa è quella del 5 dicembre 1963, giorno in cui viene aperta al pubblico la galleria che collega Madrid a La Coruña. Di autostrade a pedaggio, tuttavia, si parlava già dagli anni Trenta, ma i progetti furono rinviati a causa della guerra civile.

che il modo spagnolo di concepire e vivere il rapporto concessorio sia tra i principali motivi del successo registrato.

Negli anni Sessanta cominciano ad entrare in vigore leggi che approvano la concessione di costruzione e gestione di tratte autostradali⁵⁵, poi confluite nel testo normativo unico che, seppur con alcune modifiche, ancora oggi disciplina le concessioni autostradali, ossia la legge 10 maggio 1972, n. 8. Le modifiche normative intervenute nel settore, comunque, non hanno mai inciso sulle concessioni già in essere.

In Spagna, poi, le concessioni, sia di mera gestione che di costruzione e gestione, sono assegnate tramite gara, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica disciplinate dalla *Ley de Contractos de Sector Publico*. Quanto alla durata, esse hanno al massimo quarant'anni di vita, mentre le concessioni di sola gestione venti⁵⁶.

I soggetti che sono chiamati alla regolazione del settore sono sostanzialmente tre e le loro competenze sono chiaramente distribuite evitando la nascita di conflitti di interesse: il Ministero delle Opere pubbliche, che è l'ente concedente, la *Delegation del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje*, un'agenzia governativa, dipendente dal Governo, che fa da raccordo tra esecutivo e concessionari ed ha il compito di vigilare sul rispetto della concessione, e la *Direccion General del Carreteras*, che è un altro organo dipendente dal Ministero, cui spetta il compito di vagliare i nuovi progetti di autostrade e fare le necessarie verifiche tecniche.

Se si esclude la realtà delle autostrade gratuite, poi, in Spagna non si trovano soggetti pubblici tra i concessionari, fattore che certamente ha contribuito ad evitare l'insorgere di quelle pericolose commistioni e contaminazioni che, invece, caratterizzano la situazione italiana.

⁵⁵ In particolare quelle tra Irun e Bilbao, La Junquera-Barcelona-Terragona e Mongat-Matarò.

⁵⁶ Sono questi i termini considerati in Spagna sufficienti a garantire una congrua remunerazione del concessionario (e, dunque, ad attrarlo in sede di gara, che altrimenti andrebbe deserta) e l'apertura del settore al mercato e alla concorrenza.

La stabilità della normativa di settore, unita al numero ridotto di soggetti istituzionali coinvolti e alla chiarezza delle funzioni loro attribuite, nonché all'assenza di conflitti di interesse, rendono l'autorità pubblica spagnola il partner contrattuale ideale e sono indubbiamente tra i principali fattori di successo del sistema autostradale spagnolo.

I medesimi fattori di successo si ritrovano nel Cile degli anni Novanta e Duemila.

Lo sviluppo della rete cilena è iniziato con la legge sulle concessioni del 1991, poi modificata, ma – almeno sino alla dittatura di Bachelet⁵⁷ – senza intervenire sui rapporti in essere. Essa prevede che l'infrastruttura autostradale sia costruita e gestita da concessionari, tutti privati, in virtù di una concessione, affidata mediante gara e di durata quarantennale.

Anche in Cile è il Ministero delle opere pubbliche a svolgere la funzione di assoluto protagonista e, soprattutto, di unico riferimento pubblico per i concessionari.

Alla fine degli anni Ottanta, il Cile non conosceva le autostrade, oggi, nonostante la caratteristica asperità del territorio, il Paese gode di una rete moderna e funzionante.

Queste due esperienze straniere, dunque, dimostrano che un sistema migliore è possibile e indicano come l'esistenza di alcuni fattori incida significativamente sul successo del sistema stesso.

3. Un'altra forma di partenariato contrattuale: la finanza di progetto

Tornando all'Italia, se nelle concessioni le gare sono del tutto inusuali, migliore è la situazione con riferimento alla finanza di progetto, altra forma di partenariato contrattuale⁵⁸. Essa viene usata soprattutto per la progettazione,

⁵⁷ Il Governo guidato da Bachelet, infatti, ha modificato la legge sulle concessioni, eliminando quel quadro di certezza sulla regolamentazione che in precedenza si era venuto a creare.

⁵⁸ La cui importanza per lo sviluppo infrastrutturale è evidenziata in M. PREZIUSO, *Il project finance per le infrastrutture e lo sviluppo*, 28 gennaio 2008, su www.astrid-online.it.

costruzione e gestione di nuovi tracciati autostradali, che però – stante il rallentamento dello sviluppo della rete – non sono moltissimi.

In questa forma di *partnership* l'intervento del privato è anticipato rispetto a quanto avvenga nella concessione e si verifica già nella fase della progettazione. Per il resto, comunque, in Italia la finanza di progetto continua ad essere strettamente connessa alla concessione. Il contratto di costruzione e gestione, infatti, costituisce l'esito della procedura amministrativa di affidamento disciplinata dal Codice dei contratti, procedura che, però, pone a base di gara uno studio di fattibilità e che richiede la presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.

L'ingresso del *project financing* – istituto di origine anglosassone - nel nostro ordinamento si deve all'art. 11 della legge 18 novembre 1998, n. 415, il quale ne inseriva la disciplina nella legge quadro sui lavori pubblici (la legge 11 febbraio 1994, n. 109, agli art. 38-*bis* e seguenti).

L'utilizzo del *project financing* anche con riferimento alla realizzazione “di nuove infrastrutture viarie di interesse nazionale per le quali sono utilizzabili sistemi di pedaggiamento” è, poi, stato previsto nell'art. 21 della legge 24 novembre 2000, n. 340.

L'art. 7 della legge 17 maggio 1999 n. 144, invece, al fine di promuovere l'utilizzo della finanza di progetto, ha previsto l'istituzione, nell'ambito del CIPE, di un'apposita Unità tecnica per la finanza di progetto.

Successivamente la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. Legge Obiettivo) ha conferito al Governo la delega per l'emanazione di uno o più decreti legislativi concernenti, tra l'altro (art. 1, comma 2, lett. a), “la disciplina della tecnica di finanza di progetto per finanziare e realizzare, con il concorso del capitale privato” le infrastrutture pubbliche e gli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale.

La disciplina del *project financing* si trova ora nel Codice dei contratti pubblici, agli articoli 153 e seguenti.

Nonostante le previsioni normative⁵⁹, le iniziative di *project financing*, hanno stentato ad imporsi sul mercato delle infrastrutture, anche autostradali⁶⁰.

Tra i progetti di maggior interesse per i quali è stata adottata la procedura della finanza di progetto, si ricordano la Pedemontana lombarda e Bre.Be.Mi, il corridoio che collega Brescia a Milano⁶¹.

Le ragioni di questo scarso *appeal* sono state trovate, tra l'altro, nella complessità e nella lunghezza del procedimento per esse previsto, soprattutto con riferimento al momento della scelta del promotore, seguito, poi,

⁵⁹ Cfr. E. LAGUARDIA, *Project financing: definizione, normativa e sviluppo infrastrutturale*, in *Urb. app.*, 2004, 4, pp. 394 e ss. per una ricostruzione della normativa sull'istituto fino all'ingresso della Legge Obiettivo.

Cfr. anche, per avere un'idea delle principali problematiche sul punto: N. LUGARESI, *Concessioni di costruzione e gestione e "project financing": problemi applicativi nella scelta del promotore e del concessionario*, in *Riv. trim. appalti*, 2001, 4, pp. 647 e ss.; G. GUZZO, *La finanza di progetto: fu vera gloria? Alcune riflessioni sul project financing alla luce delle recenti pronunce del Consiglio di stato, V Sezione, 10 novembre 2005, n. 6287, del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 22 dicembre 2005, n. 974 e della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria 2006)*, in *Riv. trim. appalti*, 2006, 1, pp. 105 e ss.; M. ATELLI, *Project financing "a propulsione istituzionale"*, in *Dir. prat. amm.*, 2008, 10, pp. 16 e ss.; M. BALDI, *Project financing: circoscritto il potere dell'amministrazione di incidere sulla proposta*, in *Urb. app.*, 2002, 3, pp. 335 e ss.; A. M. BALESTRERI, *Project financing e trasformazioni del territorio: evoluzione alla luce della giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. trim. appalti*, 2001, 4, pp. 671 e ss.; T. CAPITANIO, *Project financing inammissibile se il piano economico non è attendibile*, in *Dir. prat. amm.*, 2010, 9, pp. 49 e ss.; A. CAPULLO – V. MACCOLINI, *La disciplina procedimentale della finanza di progetto come risultante del terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2009, 1, pp. 231 e ss.; CNEL, *La finanza di progetto osservazioni e proposte*, Assemblea, 9 aprile 2008, su www.portalecnel.it; V. M. GIOVANNELLI – D. LASTRAIOLI, *Concessione di lavori pubblici e promotore finanziario*, in *Urb. app.*, 2006, 8, pp. 890 e ss.; C. PEZZI, *I lavori pubblici civilistici del project financing*, in *Riv. trim. appalti*, 2002, 1, pp. 39 e ss.; A. VIGNUDELLI, *La disciplina della finanza di progetto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2005, 3, pp. 487 e ss.; L. GIAMPAOLINO, *Introduzione ad un corso sul project financing delle opere pubbliche: privato e pubblico nella disciplina dell'istituto*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2005, 4, pp. 539 e ss.; R. GIANI, *Project financing: diritto di prelazione del promotore fino al 1° agosto 2007*, in *Dir. prat. amm.*, 2007, 12, pp. 75 e ss.

Per un diverso profilo dell'istituto v. invece D. PONTE, *Lavori pubblici: il danno erariale nel project financing*, in *Dir. prat. amm.*, 2008, 6, pp. 66 e ss.

⁶⁰ V. A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO, *Introduzione*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, p. 21.

Tuttavia le infrastrutture di trasporto e le autostrade restano tra gli ambiti che più sono stati interessati dalla finanza di progetto.

⁶¹ Per citare, invece, due progetti non aventi ad oggetto strade a pedaggio, si ricordano due grandi infrastrutture di mobilità urbana come la metro-tramvia di Firenze e la linea 5 della metropolitana di Milano.

dall'ulteriore procedimento concorsuale finalizzato alla scelta del concessionario per la realizzazione dell'opera⁶².

Al fine di ovviare a tali difficoltà l'autorità governativa ha proceduto all'emanazione di un terzo decreto correttivo di semplificazione del relativo procedimento, il d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152⁶³. In esso si prevede un'unica gara per la scelta del promotore, cui è demandato di sviluppare il progetto preliminare dell'opera sulla base di uno studio di fattibilità predisposto dall'amministrazione; progetto da sottoporre successivamente ad una conferenza di servizi aperta a tutti i soggetti interessati ed alla valutazione di impatto ambientale⁶⁴.

Può essere interessante ricordare che, in attuazione, della nuova normativa introdotta, è stato presentato ad ANAS, ai sensi dell'art. 153 del Codice, un numero maggiore di studi di fattibilità. A seguito di tali proposte, ANAS nel mese di dicembre 2008 ha proceduto all'aggiornamento del proprio piano programmatico, prevedendo, tra le iniziative da realizzare con il sistema del *project financing*, i seguenti ulteriori interventi: a) collegamento autostradale Ferrara (A13)-Porto Garibaldi; b) collegamento autostradale tra l'A1 (Capua), l'aeroporto di Grazzanise e la direttrice Domitiana; c) collegamento autostradale Grosseto-Fano, tratta Arezzo-Fano.

Potrebbero essere questi i segnali di un rinnovato *appeal* della finanza di progetto in ambito autostradale.

⁶² Per una panoramica delle condizioni che devono sussistere perché di quest'istituto si possa far uso con successo, si rinvia a M. BALDI, *Programmazione amministrativa e project financing nella disciplina dei lavori pubblici*, in *Urb. app.*, 2001, 10, pp. 1049 e ss.

⁶³ Chiarificatore è stato anche l'intervento dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. V. F. LOMBARDO, *Project financing: le linee guida dell'Autorità di vigilanza*, in *Dir. prat. amm.*, 2009, 2, pp. 36 e ss.

⁶⁴ Cfr. G. MANFREDI, *La finanza di progetto dopo il d.lgs. n. 152/2008*, in *Dir. amm.*, 2009, 2, pp. 429 e ss.; L. MANZELLA, *Project financing alla luce del "terzo correttivo"*, in *Riv. trim. appalti*, 2009, 2, pp. 446 e ss.; A. M. BALESTRERI, *La sequenza di regimi della finanza di progetto: questioni vecchie e nuove sul diritto di prelazione*, in *Urb. app.*, 2009, 5, pp. 525 e ss.; M. RICCHI, *La finanza di progetto nel codice dei contratti dopo il terzo correttivo*, in *Urb. app.*, 2008, 12, pp. 1375 e ss.; A. LUBERTI, *La finanza di progetto nel codice degli appalti*, in *Urb. app.*, 2008, 6, pp. 694 e ss.; R. DE NICTOLIS, *Le novità del terzo (e ultimo) decreto correttivo del codice dei contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2008, 11, pp. 1225 e ss.

Ancor più interessante, però, si crede possa essere il rilevare come, nell'ambito delle procedure di *project financing*, si stiano sviluppando nuove ed interessanti forme di finanziamento che consentono di ovviare alla riduzione degli stanziamenti pubblici, da un lato, mirando alla soddisfazione delle esigenze del cittadino e delle imprese concessionarie, dall'altro.

Il riferimento è alla previsione, all'interno delle citate concessioni della Pedemontana lombarda e del collegamento diretto Brescia-Milano (meglio conosciuto per Bre.Be.Mi), appunto affidate in finanza di progetto, di un corrispettivo di retrocessione, un'istituto introdotto in Italia proprio con specifico riferimento alle concessioni autostradali dalla Direttiva Costa-Ciampi n. 238/1998.

Le convenzioni relative alle due infrastrutture ricordate stabiliscono, in pratica, che al termine della concessione, il concessionario subentrante versi al concessionario uscente un corrispettivo di retrocessione, appunto, pari alla parte di costo sostenuto che non viene ammortizzata negli anni di concessione, e che costituisce il valore residuo dell'opera. In questo modo il soggetto pubblico concedente entra – o ritorna – presto nella piena disponibilità dell'infrastruttura e può affidarla nuovamente tramite gara (ri-immettendola, quindi, nel mercato), garantendo, al contempo, all'impresa concessionaria originaria la piena copertura dei costi subiti⁶⁵.

⁶⁵ Sebbene il corrispettivo sia versato (e solo in caso di effettivo subentro) alla fine della concessione, il modello ha effetti positivi immediati sul conto economico del concessionario, poiché la previsione del corrispettivo consente un significativo taglio negli oneri annui di ammortamento dell'opera.

Perché l'istituto possa davvero funzionare è fondamentale la predisposizione di un quadro di regole contabili chiare e la tenuta, da parte del concessionario in essere, di una contabilità molto precisa. Condizioni che, purtroppo, come si vedrà, al momento non sembrano esistere. Per vedere problematicamente l'istituto del corrispettivo di retrocessione nell'ambito di un'altra concessione, quella relativa alla tratta autostradale Brescia-Padova, si rinvia a G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 147.

4. Il contraente generale

Un'altra figura di partenariato pubblico-privati di tipo contrattuale conosciuta dal nostro ordinamento è l'affidamento a contraente generale.

Si tratta di un istituto mutuato dall'esperienza anglosassone e riservato alla realizzazione di infrastrutture strategiche, tra le quali possono certamente essere ricomprese molte tratte autostradali⁶⁶.

Ai sensi dell'art. 162, comma 1, lett. g), del Codice dei contratti pubblici esso è un contratto di appalto di lavori pubblici, con il quale viene affidata la progettazione e realizzazione con qualsiasi mezzo di una infrastruttura rispondente alle esigenze specificate dal soggetto aggiudicatore. Il contraente generale si differenzia dal concessionario di opere pubbliche per "l'esclusione dalla gestione dell'opera eseguita" e per essere qualificato da specifici connotati di capacità organizzativa e tecnico-realizzativa, per l'assunzione dell'onere relativo all'anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell'opera in tutto o in parte con mezzi finanziari privati, per la libertà di forme nella realizzazione dell'opera, per la natura prevalente di obbligazione di risultato complessivo del rapporto che lega detta figura al soggetto aggiudicatore e per l'assunzione del relativo rischio.

L'affidamento tramite contraente generale, dunque, prevede la realizzazione di opere "chiavi in mano" da parte di un soggetto privato che si occupa della "realizzazione con qualsiasi mezzo" dell'infrastruttura provvedendo anche a reperire il capitale necessario; può quindi trattarsi di un soggetto che attua il *management* per conto del committente pubblico,

⁶⁶ Per un approfondimento circa i tratti assunti da questo istituto nella configurazione fatta per esso dalla legge 1° agosto 2002, n. 166 e nel collegato infrastrutture alla Legge Obiettivo, anche in riferimento all'ordinamento comunitario, si rinvia a: G. MONTEDORO, *Il collegato infrastrutture e la legge obiettivo fra federalismo e diritto comunitario*, in *Urb. app.*, 2003, 1, pp. 16 e ss.; M. PROTTO, *La Legge Obiettivo: arriva il General Contractor e dilaga la "super DIA"*, in *Urb. app.*, 2002, 1, pp. 12 e ss.; F. PASCUCCHI – R. TOMEI, *Osservazioni in tema di "general contractor"*, in *Riv. trim. appalti*, 2005, 1, pp. 45 e ss.; G. STUMPO, *La figura del general contractor come delineato dalla l. n. 443 del 2001 e dal recente regolamento attuativo di cui al d.lgs. n. 190 del 2002*, in *Riv. trim. appalti*, 2002, 4, pp. 837 e ss.; D. VILLA, *Brevi considerazioni in ordine al sistema di qualificazione del general contractor ed all'efficacia delle relative attestazioni*, in *Riv. trim. appalti*, 2005, 4, pp. 1115 e ss.

identificando gli istituti di credito, i costruttori e i gestori dell'opera per conto del concedente.

Data il suo carattere di assoluta novità per il nostro sistema, non sono molte le applicazioni che possono proporsi per uno studio.

Nell'ambito autostradale⁶⁷ merita forse di essere citato il caso della Pedemontana lombarda: il 26 agosto 2008, infatti, è stato firmato il contratto con il quale Autostrada Pedemontana Lombarda ha affidato ad un contraente generale la progettazione definitiva ed esecutiva e la realizzazione della tratta A (dalla A8 alla A9) dell'Autostrada Pedemontana Lombarda e dei primi lotti delle tangenziali di Como e Varese per l'importo di 630 milioni di euro. Il raggruppamento di imprese vincitore della gara era costituito da Impregilo S.p.a. (mandataria) e dalle mandanti Astaldi s.p.a., ACI s.c.p.a. Consorzio Stabile e l'Impresa Pizzarotti e C. s.p.a. e si è costituito in società di progetto denominata Pedelombarda s.c.p.a.⁶⁸.

5. I concessionari autostradali italiani

Terminata la panoramica circa i principali sistemi di affidamento delle concessioni autostradali in Italia, è giunto il momento di studiare chi, in effetti, siano i soggetti concessionari⁶⁹.

⁶⁷ Se si guardano, invece, le infrastrutture più in generale l'affidamento a contraente generale è stato scelto per la linea C della metropolitana di Roma.

⁶⁸ La Commissione, nominata dal Ministro delle Infrastrutture Antonio Di Pietro, per l'aggiudicazione della gara relativa all'affidamento al Contraente Generale della progettazione e realizzazione del primo lotto delle tangenziali di Como e di Varese e della tratta A8-A9 (da Cassano Magnago a Lomazzo) dell'Autostrada Pedemontana Lombarda, si era insediata in data 2 aprile 2008. L'importo complessivo a base d'asta era pari a 781 milioni di euro.

⁶⁹ Le problematiche relative alla qualificazione dei concessionari autostradali come organismi di diritto pubblico e quelle connesse alla disciplina applicabile ai loro atti e alle loro attività (anche e soprattutto sotto il profilo della giurisdizione e dell'accesso alla documentazione) non sono di interesse diretto per questa ricerca. Per un approfondimento, tuttavia, si rinvia a: B. LAZZERINI, *Sulla qualificazione delle società autostradali come "soggetti pubblici"*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2006, 2, pp. 225 e ss.; D. CASALINI, *Concessionario, organismo di diritto pubblico o gestore in house: chi sopporta il rischio economico della gestione delle autostrade?*, in *Urb. app.*, 2009, 7, pp. 882 e ss.; F. DE LEONARDIS, *Atti (e regole) dei soggetti concessionari*, in *Dir. amm.*, 2008, 3, pp. 557 e ss.;

Ad oggi le società concessionarie sono: Autostrade per l'Italia (la quale è prima anche in termini quantitativi con i suoi 2.854,6 chilometri in esercizio), Autostrade Meridionali (con 51,6 chilometri), Società delle Autostrade di Venezia e Padova (41,8 chilometri), Milano Serravalle–Milano Tangenziali (177,6 chilometri), Autostrade Torino–Savona (130,9 chilometri), Autostrada Torino–Ivrea–Valle d'Aosta (155,8 chilometri), Autocamionale della Cisa (101 chilometri), Autovie Venete (189 chilometri), Autostrada Brescia–Verona–Vicenza–Padova (182,5 chilometri), Autostrada del Brennero (314 chilometri), S.A.T.A.P. (291,9 chilometri), Autostrade Centro Padane (88,6 chilometri), Società Autostrade Valdostane (67,4 chilometri), Società Autostrada Ligure Toscana (154,9 chilometri), Autostrada dei Fiori (113,3 chilometri), Società Autostrada Tirrenica (36,6 chilometri), Tangenziale di Napoli (20,2 chilometri), Consorzio Autostrade Siciliane (298,4 chilometri), Società Italiana Traforo del Monte Bianco (5,8 chilometri), Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus (82,5 chilometri), Raccordo Autostradale Valle d'Aosta (32,4 chilometri), Società Italiana Traforo del Gran S. Bernardo (12,8 chilometri), Strada dei Parchi (281,4 chilometri), Autostrada Asti-Cuneo (39,4 chilometri)⁷⁰.

C. GUCCIONE, *La qualificazione giuridica delle società concessionarie di autostrade*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 9, pp. 975 e ss.; M. BALDI, *L'applicazione della Merloni ai concessionari di opere pubbliche*, in *Urb. app.*, 2006, 5, pp. 595 e ss.; M. G. DELLA SCALA, *Il diritto di accesso all'attività privatistica dell'amministrazione e dei soggetti privati alla luce della legge n. 15 del 2005. Condanna all'esibizione degli atti e ottemperanza al giudicato*, in *Dir. amm.*, 2006, 1, pp. 195 e ss.; G. D'ANGELO, *Concessione di beni pubblici e giurisdizione*, in *Urb. app.*, 2010, 8, pp. 950 e ss.; C. GUCCIONE, *Concessionario, organo indiretto, amministrazione aggiudicatrice: un dibattito mai sopito*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 8, pp. 713 e ss.

Con riferimento alle società in mano pubblica (quali sono alcune concessionarie), sullo stesso tema, si veda: D. GALLI, *La mera partecipazione azionaria di un soggetto pubblico al capitale di una società privata non riconduce la stessa nel novero dei soggetti tenuti all'applicazione della disciplina comunitaria e nazionale in tema di appalti di lavori pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2007, 2, 460, C. POLIDORI, *L'attività amministrativa delle società in mano pubblica, alla luce delle recenti modifiche della legge n. 241/1990*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 5, pp. 469 e ss.; L. R. PERFETTI – A. DE CHIARA, *Organismo di diritto pubblico, società a capitale pubblico e rischio d'impresa*, in *Dir. amm.*, 2004, 1, pp. 135 e ss.

⁷⁰ Sono dati ufficiali reperibili in AISCAT, *Aiscat in cifre 2009*, Roma, 2009, su www.aiscat.it. Sono state escluse le tratte autostradali riferibili, a vario titolo, alle società Pedemontana Lombarda (con 87 chilometri di autostrada in programma) e a Tem Tangenziale Esterna di Milano e Bre.Be.Mi (62,1 in programma). Per queste società, in attuazione della disposizione della Legge Finanziaria 2007, è stata costituita la società C.A.L. s.p.a. (società mista ANAS-

Un ruolo di assoluto protagonista del settore, come si è visto, è svolto da Autostrade per l'Italia s.p.a., la quale “stacca” di molto, a livello di estensione dei tratti in concessione, le altre cinque principali società concessionarie: il gruppo Gavio e l'Autostrada Torino-Milano⁷¹, l'Autostrada del Brennero⁷², l'Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova⁷³, l'Autostrada Padova-Mestre⁷⁴ e la Milano Serravalle⁷⁵.

Regione Lombardia) che è subentrata ad ANAS in qualità di soggetto concedente. La Satap s.p.a., con il perfezionamento dell'operazione di cessione di ramo d'azienda da parte della controllante Astm s.p.a., risulta titolare delle concessioni relative alla A21 Torino-Alessandria-Piacenza e A4 Torino-Milano.

Sul quadro attuale delle concessionarie autostradali si rinvia anche a G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, pp. 75 e ss.

⁷¹ La famiglia Gavio, che fino agli inizi degli anni Novanta svolgeva attività di costruzione e trasporto per conto terzi, è divenuta padrona di una *holding* che gestisce il secondo gruppo autostradale italiano, con una rete di circa 1.100 chilometri.

La sua storia inizia con l'acquisizione, nel 1996, di Satap, società autostradale Torino-Piacenza, la quale acquisterà il 50 per cento di Sige, detentrica di un pacchetto di azioni Astm, concessionaria della tratta Torino-Milano. Una serie di fortunate operazioni finanziarie porteranno in seguito la famiglia a controllare direttamente Astm e ad acquistare partecipazioni in molte altre importanti concessionarie, anche lungo l'area tirrenica, come Salt, controllante l'Autostrada dei Fiori.

Per un approfondimento sulla storia della famiglia Gavio e sulle vicende legate alla principale delle sue concessioni, Autostrada Torino-Milano, si rinvia a G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, pp. 129 e ss.

Sugli scandali legati agli acquisti della famiglia e le debolezze del settore, v. M. PONTI - A. BOITANI, *Autostrade, galline dalle uova d'oro e polli da spennare*, 18 novembre 2005, su www.lavoce.info.

⁷² L'Autostrada del Brennero gestisce 314 chilometri di rete autostradale a pedaggio, che si estendono dal confine italiano fino all'Autosole. Il suo capitale è posseduto al 54 per cento dalle Province autonome di Trento e Bolzano, al 22 per cento dalle Province e dai Comuni di Verona, Modena e Mantova e per il 12 per cento da azionisti minori (tra cui il 5,5 per cento da Autostrade per l'Italia).

Fu fondata il 20 febbraio 1959 dagli enti interessati al collegamento e nel 1961 ottenne la concessione per la costruzione e gestione della tratta autostradale, anch'essa oggetto di modifiche e proroghe molto discusse. Cfr. G. RAGAZZI, *L'Autobrennero, una concessione generosa*, 18 giugno 2010, su www.lavoce.info e G. RAGAZZI, *Un'autostrada lastricata d'oro*, 6 febbraio 2009, su www.lavoce.info.

Di particolare interesse con riferimento all'Autostrada del Brennero è il suo legame con la ferrovia del Brennero: la legge 27 dicembre 1997, n. 449, infatti, ha autorizzato la società ad accantonare, in base al proprio piano finanziario ed economico, una quota anche prevalente dei proventi in un fondo destinato al rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria attraverso il Brennero e alla realizzazione delle relative gallerie.

⁷³ L'Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a. è stata costituita nel 1952 da enti pubblici ed economici di sette Province (Milano, Bergamo, Brescia, Verona, Vicenza, Padova e Venezia), che ancora controllano il 61 per cento del capitale sociale.

Nel 1956 la società ha ottenuto la concessione per collegare le due autostrade già allora esistenti: la Milano-Brescia e la Padova-Mestre, infrastruttura di 146,1 chilometri, aperta al traffico nel 1962.

Quanto a composizione della compagine societaria, il panorama italiano presenta imprese concessionarie a capitale prevalentemente privato, a capitale misto e a capitale prevalentemente pubblico. Il quadro complessivo è in continuo mutamento a causa delle operazioni che intervengono sulle partecipazioni societarie.

Dopo la privatizzazione di Autostrade s.p.a., comunque, le imprese concessionarie sono per la maggior parte private: il soggetto che prende le decisioni economiche ad esse relative, infatti, ha natura privata e non è condizionato da indirizzi politici⁷⁶.

Merita di essere segnalato, tuttavia, che il processo di privatizzazione iniziato negli anni Novanta ha subito, negli ultimi anni, un brusco rallentamento e che gli enti pubblici detentori di partecipazioni nelle concessionarie autostradali tendono a conservare la posizione.

Su questa tratta, nei successivi dieci anni, il traffico è quadruplicato, rendendo necessario allargare la carreggiata a tre corsie. Nel 1972, quindi, è stata stipulata una convenzione novativa. La prima di molte altre che si sono accompagnate alla fusione della società con la Autostrada A31 Valdastico.

Per un approfondimento, G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, pp. 145 e ss.

⁷⁴ L'Autostrada Padova-Mestre è, in realtà, una delle concessionarie più piccole. Merita un particolare interesse, tuttavia, perché essa ha gestito una delle più longeve concessioni: la convenzione originaria è durata circa settant'anni perché prorogata e modificata più volte con atti aggiuntivi. La Società delle Autostrade di Venezia e Padova è, infatti, una tra le prime società autostradali italiane per anno di fondazione. Costituita nel 1928, ottenne la concessione nel 1929. L'autostrada tramite essa realizzata, inaugurata nel 1933, fu la prima autostrada del Nord-Est e, già nel 1934, era percorsa da 144.859 veicoli all'anno.

Dal 1° dicembre 2009, tuttavia, è la C.A.V. Concessioni Autostradali Venete a gestire le tratte prima di sua competenza: Padova est-Dolo, A57 Tangenziale di Mestre, Raccordo con l'aeroporto di Venezia.

⁷⁵ La Milano-Serravalle fu costituita nel 1951 dagli enti locali e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Milano, Genova, Pavia e Como. Ottenne la concessione del 1956 e, nel 1999, una proroga della sua durata dal 2018 al 2028.

La società gestisce oltre 170 chilometri di autostrada ed è controllata dalla Provincia di Milano, tramite Astm. Gli altri azionisti sono il Comune di Milano, Sias del gruppo Gavio, e Province e Comuni di Pavia e Como con le relative camere di commercio.

⁷⁶ Se si osserva la realtà di altri Paesi che hanno scelto di dare in concessione la realizzazione e la gestione del sistema autostradale, però, il panorama è molto più variegato.

Accanto a Paesi dove le imprese concessionarie a capitale privato prevalgono – come in Spagna (dove le autostrade a partecipazione privata raggiungono l'80 per cento della rete autostradale a pedaggio) o in Portogallo – vi sono realtà in cui sono le imprese pubbliche a dominare totalmente il mercato – così in Grecia, Austria, Irlanda e Croazia – o, comunque, a prevalere sulle imprese a capitale privato, come avviene in Francia, dove le imprese a partecipazione prevalente dello Stato o di altri enti pubblici rappresentano circa l'80 per cento della rete autostradale.

Restano società a capitale prevalentemente pubblico: la Autostrade Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a., la Autostrada del Brennero s.p.a., le Autovie Venete s.p.a., la Autostrade di Venezia e Padova s.p.a. e il Consorzio per le autostrade siciliane.

La composizione della compagine sociale, tuttavia, non è il solo elemento che permette di distinguere le concessionarie tra loro. Altri tratti le differenziano e meritano di essere rilevati⁷⁷.

Di particolare interesse è l'analisi dell'eventuale integrazione, nell'ambito dell'impresa concessionaria, di imprese che operano nella attività di costruzione (c.d. integrazione verticale) o di imprese che erogano servizi accessori a quello offerto dall'infrastruttura autostradale (c.d. integrazione orizzontale)⁷⁸. La prima tipologia di integrazione è preordinata a far conseguire al concessionario il predominio su tutta la filiera (o su buona parte di questa) della realizzazione dell'infrastruttura, conseguendo economie e limitando la collaborazione, potenzialmente difficile, con operatori terzi. La seconda consente alle imprese autostradali di avvantaggiarsi dei profitti prodotti dalle imprese integrate.

Nel quadro italiano, le concessionarie non hanno dimostrato eguale interesse nei confronti delle possibilità offerte dalle strategie di integrazione. L'impresa che, forse, più di tutte se ne è avvantaggiata è Autostrade per l'Italia, la quale – come si vedrà – controlla imprese nell'ambito delle costruzioni e dell'ingegneria ed altre *leader* assolute nell'ambito dei servizi accessori di ristorazione.

⁷⁷ Sul punto e per conoscere altri di questi elementi di distinguo, si rinvia a Dipartimento di Sc. Economiche e Aziendali – Luiss Guido Carli, *Le reti autostradali: dallo Stato al mercato*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 26 e ss.

⁷⁸ Un quadro delle principali conseguenze ricollegabili all'esistenza di queste integrazioni si trova in Dipartimento di Sc. Economiche e Aziendali – Luiss Guido Carli, *Le reti autostradali: dallo Stato al mercato*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 26 e ss.

5.1 Il caso di Autostrade per l'Italia s.p.a.

Più volte Autostrade per l'Italia s.p.a. è stata fino ad ora nominata e segnalata. Si tratta di una realtà che, dunque, merita un approfondimento.

Nel 1950, per iniziativa dell'IRI, Istituto per la Ricostruzione Industriale, nasce la Società Autostrade concessioni e costruzioni (d'ora in poi solo società Autostrade o Autostrade s.p.a.)⁷⁹.

Nel 1956 la società Autostrade firma la sua prima convenzione con ANAS per la costruzione e la gestione dell'Autostrada del Sole, corridoio di 800 chilometri tra Milano e Napoli, inaugurato nel 1964.

Negli anni Sessanta, tuttavia, la sua attività non si arresta, anzi: nel 1961 ad Autostrade viene assegnata la costruzione di ulteriori tronchi (Milano-Brescia, Genova-Serravalle, Milano-Laghi, Genova-Savona e Firenze-Mare), e le vengono affidati i lavori di ammodernamento e aumento della capacità di alcune tratte già realizzate. Successivamente, con legge n. 385/1968, la società ottiene la costruzione di altri 664 chilometri di autostrade e viene fissato al 2003 il termine della concessione⁸⁰.

La legge n. 531/1982 concede, poi, una proroga di quindici anni, fino al 2018, per coprire gli oneri della gestione di alcuni tratti, prevedendo che venissero in futuro determinate le “percentuali convenzionali di attribuzione del beneficio economico” della proroga.

Autostrade è allora considerata uno strumento dello Stato.

Tenendo conto che l'investimento finanziario dell'IRI nel capitale di Autostrade è stato minimo (inizialmente pari a 10 miliardi di lire, poi incrementato per mezzo di rivalutazioni monetarie dell'attivo), si può dire che la costruzione della rete è stata finanziata quasi interamente a debito e il debito è stato rimborsato con i proventi derivanti dal pedaggio. Questi proventi sono stati tali, che Autostrade non si è limitata a rimborsare i debiti contratti per

⁷⁹ Per un approfondimento v. F. GUARNERI, *Nascita dell'IRI*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica*, Bologna, 1974, pp. 285 e ss.

⁸⁰ Si è visto, inoltre, come la legge del 1968 limitasse le tariffe in una misura atta ad assicurare il pareggio della gestione e la possibilità della società di distribuire dividendi superiori all'8 per cento del capitale sociale. Gli utili eccedenti dovevano essere accantonati e devoluti allo Stato.

finanziare gli investimenti, ma ha assicurato un'altissima redditività al suo azionista⁸¹.

Nel novembre del 1986, presidente dell'IRI Prodi, l'Istituto cede sul mercato una piccola quota, pari al 13 per cento del capitale di Autostrade, ottenendo un risultato modesto, in termini monetari, ma comunque molto significativo: la quotazione in borsa di una parte, seppur limitata, delle azioni dà il via a un processo di emancipazione di Autostrade dall'IRI. Questi non può più considerarla al pari di un'"agenzia pubblica", assoggettandola al solo interesse pubblico (ad esempio congelando unilateralmente le tariffe o imponendole oneri impropri), ma al contrario deve iniziare a riconoscere una natura contrattuale alla disciplina dei doveri e, soprattutto, dei diritti di cui Autostrade è titolare nei confronti dello Stato.

All'inizio degli anni Novanta, stante il grave indebitamento dell'IRI e la pressione dell'Unione europea che non ammette la garanzia illimitata dello Stato sui debiti delle imprese pubbliche, il Governo italiano si impegna ad avviare un consistente programma di privatizzazioni e a ridurre i debiti dell'IRI.

Nel 1996 si insedia il Governo Prodi - Ciampi Ministro dell'Economia - il cui obiettivo principale è quello di condurre l'Italia nella moneta unica.

Nel secondo semestre di quell'anno l'IRI dà avvio alle procedure di privatizzazione di Autostrade, non prima, però, di aver assunto alcune importanti decisioni in materia di: meccanismo di fissazione e adeguamento delle tariffe, durata della concessione, scelta dell'adeguata procedura di privatizzazione, opportunità di istituire un'autorità indipendente garante del processo. Con riferimento alle tariffe, il CIPE delibera proprio in quell'anno il nuovo meccanismo di adeguamento tariffario basato sul *price cap*, studiato in modo da assicurare ai futuri investitori la certezza di tariffe generosamente crescenti nel tempo.

⁸¹ Autostrade, infatti, ha pagato all'IRI, nel triennio 1983-1985, un dividendo annuale di 16 miliardi di lire, dividendo che è salito a 94,6 miliardi di lire nel 1989 e, salvo che per due annualità, si è mantenuto pari fino al 1994. Dal 1994 al 1997 il dividendo si è assestato sui 130 miliardi di lire, arrivando a raddoppiare nel 1999: 140,5 milioni di euro.

Quanto alla durata e ai termini della concessione, il 4 agosto 1997, ANAS e Autostrade firmano una nuova convenzione, nella quale viene, tra l'altro, stabilito il mantenimento del livello tariffario precedente al 1997 e nuove modalità di adeguamento annuo delle tariffe, con la formula del *price cap*, (in funzione dell'inflazione, dell'incremento misurabile della qualità del servizio e di un obiettivo di recupero della produttività). Vi si trova, inoltre, l'impegno di Autostrade a costruire, insieme con altre opere, la Variante di Valico, definita dall'allora Ministro Costa: "famosa o famigerata, a seconda dei punti di vista, Variante di Valico"⁸².

Nel 1997, sulla base di progetti preliminari sommari, senza aver ancora ottenuto l'accordo definitivo da parte degli enti territoriali, l'impegno assunto da Autostrade viene stimato in circa 3,5 miliardi di euro e il prolungamento della concessione fissato in 20 anni (dal 2018 al 2038), al dichiarato fine di poter recuperare gli investimenti per la realizzazione della Variante di Valico⁸³. La congruità tra livello delle tariffe (che non viene toccato), entità dell'estensione della concessione (20 anni), impegni di investimento (3,5 miliardi di euro per la Variante di Valico e gli altri interventi di potenziamento) e stime di traffico (basate sul Piano Generale dei Trasporti) viene verificata attraverso il Piano Finanziario allegato alla Convenzione. Quest'ultimo, basato su mere previsioni, non è vincolante negli importi e nei tempi.

In sostanza, si affida in concessione l'obbligo di costruzione della Variante di Valico, che in 15 anni lo Stato non è riuscito ad avviare. La costruzione è finanziata, non da incrementi tariffari straordinari (invece legati all'inflazione e incentivanti il miglioramento di qualità), ma dalla proroga della scadenza della concessione dal 2018 al 2038.

⁸² Gli epiteti attribuiti alla Variante di Valico erano dovuti al fatto che dai primi elaborati progettuali del 1982 non erano mai state trovate né le risorse finanziarie da parte della società, né l'accordo da parte delle istituzioni locali e nazionali sul tracciato e sulle opere compensative sul territorio. Cfr. ASPI, *Autostrade a 10 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, aprile 2010, in www.autostrade.it, p. 38.

⁸³ Autostrade stimava il valore della proroga in 3.100 miliardi di lire, giustificandoli in parte a transazione del contenzioso sui mancati adeguamenti tariffari degli anni 1989 e 1991 e agli oneri sostenuti in occasione delle Colombiadi, in parte in relazione al programma di investimenti.

La nuova convenzione incontra, però, un primo ostacolo nella Corte dei conti⁸⁴, la quale rifiuta la registrazione del decreto ministeriale di approvazione della convenzione, rinvenendovi profili di contrasto con la “tutela della concorrenza”, anche con riferimento alla citata proroga. Successivamente, anche la Commissione europea interviene rilevando la non conformità della convenzione ai principi comunitari e invitando il Governo italiano a separare la gestione autostradale dall’attività di costruzione⁸⁵.

Nel 1999, per rispondere, almeno formalmente, alle sollecitazioni comunitarie, il Governo firma altri due atti aggiuntivi la convenzione: II atto del 29 marzo 1999 e III atto del 21 maggio 1999, nei quali è anche previsto il divieto di utilizzo di società di costruzioni controllate per la realizzazione della Variante di Valico prevista in convenzione, quale misura compensativa, concordata tra Governo e Comunità Europea, all’assegnazione in concessione diretta e senza gara ad Autostrade della realizzazione della Variante stessa.

Nel febbraio 1998, la Corte dei conti, su pressioni del Governo, registra con riserva il rinnovo della convenzione.

Così, rinnovata e modificata la concessione con Autostrade, il Governo può tornare a concentrarsi sulla decisa privatizzazione della concessionaria.

Quale procedura per la dismissione delle partecipazioni pubbliche, il Governo sceglie l’offerta pubblica di vendita e la trattativa diretta, la prima funzionale a massimizzare la diffusione dell’azionariato, la seconda a incrementare il più possibile il ricavo, puntando alla formazione di un nucleo stabile di controllo.

Al momento della privatizzazione, a fine 1999, la situazione è la seguente: nessun progresso dal 1997 è stato fatto sulla Variante di Valico, per il mancato accordo sul tracciato; gli investimenti effettuati da Autostrade sul piano di potenziamento della rete previsto nella convenzione del 1997 sono pari a circa 116 milioni di euro, contro una previsione del piano finanziario di

⁸⁴ Ma critica è anche la dottrina: G. PASQUINI, *Privatizzazioni e servizi pubblici: la proroga delle concessioni autostradali*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 11, pp. 1033 e ss.

⁸⁵ Cfr. R. VESPIA, *In tema di concessioni autostradali e diritto comunitario*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 1998, 1, pp. 104 e ss.

514 milioni di euro; il margine operativo lordo ammonta a 1.037 milioni di euro pari al 52,8 per cento dei ricavi; il traffico e le tariffe sono cresciuti, rispettivamente, oltre le previsioni del piano finanziario allegato alla Convenzione del 1997 e oltre il tasso di inflazione.

La modalità della privatizzazione, sotto la supervisione del Comitato Privatizzazioni, autorità scelta per controllare il processo, si articola in due fasi: una prima fase (giugno-ottobre 1999) di gara per l'attribuzione del 30 per cento del capitale a un nucleo stabile di azionisti disposto a pagare un premio di controllo predefinito sul prezzo di collocamento al pubblico della successiva Offerta Pubblica di Vendita (OPV); e una seconda fase (dicembre 1999) per il collocamento in borsa della restante parte del capitale, detenuta dallo Stato, tramite una OPV.

La seconda fase si conclude con il collocamento delle azioni, a un prezzo di 6,75 euro per ciascuna, essenzialmente presso i piccoli risparmiatori (circa 40 per cento del capitale) e, in minor misura, a investitori istituzionali (in prevalenza italiani). Il collocamento sul mercato internazionale risulta difficoltoso a causa della percezione, da parte degli investitori istituzionali internazionali, di un prezzo eccessivo, in presenza di tassi di interesse all'epoca elevati.

Circa la formazione del nucleo stabile di azionisti, il 22 giugno 1999 viene pubblicato l'avviso di sollecitazione di manifestazioni di interesse, al quale rispondono undici interessati: otto investitori singoli e tre cordate. Di questi, entro il termine del 15 ottobre 1999, la sola cordata a presentare un'offerta è Schemaventotto, composta da Edizione Holding s.p.a. (ora Sintonia, gruppo Benetton), Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, Acesa Autopistas Concesionaria Espanola Sa, Brisa Autoestradas de Portugal Sa, Istituto nazionale delle assicurazioni s.p.a. e Unicredito italiano s.p.a.

Gli studiosi hanno ritenuto di individuare il motivo della presentazione di un'unica offerta nella percezione, allora come oggi, diffusa di una grande incertezza della regolazione del settore, soggetta ad un rischio politico elevatissimo, determinato sia dalla dimostrata discrezionalità

nell'interpretazione del dettato di leggi e convenzioni, sia dalla scarsa resistenza alle modifiche di queste ultime. Secondo alcuni, in presenza di un tale quadro, solo una società "politicamente gradita e sostenuta" avrebbe potuto farsi carico dell'affare⁸⁶.

Autostrade è, dunque, stata privatizzata. All'IRI, azionista di riferimento della società fin dalla sua nascita, è subentrato Schemaventotto, pagando un premio del 5 per cento rispetto alle azioni vendute nel mercato, per un totale di 4.186 milioni di euro, ai quali si sono aggiunti 2.516 milioni reperiti sul mercato, per un totale di ricavo lordo complessivo della privatizzazione a vantaggio dell'IRI di 6,7 miliardi di euro.

La privatizzazione di Autostrade è stata la privatizzazione più remunerativa mai realizzata dallo Stato italiano⁸⁷.

La concessione del 1997, in considerazione dei vincoli finanziari della concessionaria all'epoca ante-privatizzazione, tralasciava la risoluzione dei problemi di congestione già evidenti al di là della Variante di Valico. Nel 2002, su indicazione del Governo, ANAS e Autostrade concordano, così, un ulteriore piano di interventi stimato in circa 4,5 miliardi di euro per potenziare le tratte della rete ad alta saturazione non considerate dalla convenzione del 1997. Tra queste, le più rilevanti sono la quarta corsia tra Milano e Bergamo, il Passante di Genova e la terza corsia della A14 tra Rimini e Pedaso. Vengono rimodulati, inoltre, gli investimenti inclusi nella convenzione del 1997.

Tali impegni aggiuntivi rispetto alla convenzione del 1997 vengono inseriti in un *addendum* contrattuale (denominato IV atto aggiuntivo alla convenzione) steso e firmato con ANAS nel dicembre del 2002 (con tre mesi di

⁸⁶ Cfr. G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 99.

Per la narrazione di molte vicende "inconfessabili" relative alla privatizzazione di Autostrade s.p.a. si rinvia a S. RIZZO, *Rapaci. Il disastroso ritorno dello Stato nell'economia italiana*, Milano, 2009, pp. 95 e ss.

⁸⁷ A questo prezzo di privatizzazione, il ROE (rapporto tra utile netto e patrimonio netto) implicito nel prezzo riconosciuto allo Stato venditore era pari a 3,7 per cento, livello largamente al di sotto degli standard di mercato. In altre parole, il prezzo già incorporava la possibilità e la necessità di migliorare sostanzialmente la performance reddituale della società, grazie alle aspettative dei miglioramenti dell'efficienza e del traffico superiori alle previsioni del piano finanziario allegato alla convenzione del 1997. La privatizzazione di Autostrade è stata quella che ha presentato il premio più alto tra le principali privatizzazioni promosse dallo Stato italiano in quegli anni.

ritardo rispetto alla stesura nel settembre 2002). Tale atto contiene, inoltre, un accordo tra Autostrada e ANAS circa un nuovo metodo di calcolo del parametro della formula di adeguamento tariffario relativo alla produttività, aggiorna il piano finanziario e stabilisce i parametri per la revisione delle tariffe nel quinquennio 2003-2007.

L'accordo viene sottoposto al NARS, il quale formula una motivata serie di rilievi critici, con particolare riferimento all'incremento tariffario, ritenuto di molto gonfiato, e alla redditività per i nuovi investimenti, giudicata abnorme.

La posizione del NARS, pubblicizzata sulla stampa, crea una sorta di imbarazzo tra il Ministro dell'Economia, Tremonti, e il Ministro delle Infrastrutture, Lunardi. Si rimanda, così, l'esame del CIPE sull'atto aggiuntivo.

Nel frattempo il legislatore interviene mediante la legge 27 febbraio 2004, n. 47, approvando - per l'appunto *ex lege* - la convenzione già stipulata tra ANAS e Autostrade e imponendo semplicemente ad Autostrade di far slittare l'incremento tariffario concordato dal 1° gennaio al 1° luglio, ossia dopo le elezioni regionali.

Gli incrementi tariffari consentiti dal citato atto vengono aspramente criticati, perché da più parti ritenuti non corrispondenti a un effettivo aumento dei costi sostenuti per migliorare la qualità⁸⁸.

Nel frattempo, nel 2003, Autostrade s.p.a. riorganizza la struttura del gruppo avviando il c.d. Progetto Mediterraneo: costituisce una *holding*, separa le attività operative da quelle strategico-finanziarie e conferisce il ramo d'azienda attinente alle attività autostradali alla neo costituita Autostrade per l'Italia s.p.a. (d'ora in poi anche ASPI)⁸⁹, controllata al 100 per cento da

⁸⁸ Come si vedrà in seguito, in parte calcolata sulla diminuzione degli incidenti, dipendente anche da altre variabili, quali la più severa normativa, e la pavimentazione drenante, già prevista nel piano finanziario e, quindi, già remunerata in tariffa. Cfr. G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, pp. 107 e ss.

⁸⁹ Pare che l'aggiunta della locuzione "per l'Italia" sia stata pensata per richiamare la famosa frase di Kennedy: "Non chiederti cosa il Paese può fare per te, ma cosa tu puoi fare per il Paese".

Autostrade s.p.a., che in seguito, nel 2007, assume la nuova denominazione sociale di Atlantia s.p.a.

La privatizzazione del “nocciolo duro” del 30 per cento del capitale lascia “flottante” sul mercato il restante 70 per cento circa delle azioni, esponendo la società a potenziali offerte pubbliche di acquisto (OPA), anche di natura ostile, come del resto è successo ad altre società (per esempio Telecom Italia).

Il rischio si accentua nel corso del 2002. Le innumerevoli indiscrezioni circa una possibile scalata ostile spingono, così, nel novembre 2002, Schemaventotto al lancio di una OPA preventiva sulle azioni di Autostrade al prezzo di 9,5 euro per azione, tramite una *newco* (Newco28 s.p.a.), appositamente costituita ed interamente posseduta.

Nel febbraio 2003 il prezzo dell’OPA viene incrementato da 9,5 a 10 euro. L’offerta si conclude il 21 febbraio con un’adesione del 54,1 per cento, che porta a Schemaventotto il controllo, diretto e indiretto, sull’83,8 per cento delle azioni, per una spesa complessiva di 6.549 milioni di euro.

Subito dopo viene decisa la fusione, per incorporazione, di Autostrade in Newco28⁹⁰. Al termine di questa operazione, nel settembre 2003, Schemaventotto ha aumentato la propria partecipazione nel capitale di Autostrade dal 30 al 62,2 per cento, senza alcun esborso. Schemaventotto, poi, ne ha addirittura tratto un profitto grazie alla vendita della quota di capitale in esubero rispetto al 51 per cento che le ha permesso di rientrare di 2,5 miliardi di euro, quasi la metà del prezzo pagato all’IRI per il 30 per cento della società.

Quanto all’andamento della società sul mercato, fino all’ottobre 2002, prima del lancio dell’OPA, il prezzo del titolo è sostanzialmente stabile, una performance eccezionale dato l’andamento del mercato, che, dunque, dimostra di apprezzare una società con flussi di cassa rapidamente e stabilmente

⁹⁰ Si deve notare che, poiché l’OPA era stata finanziata interamente a debito (con Unicredit e Mediobanca coordinatori del *pool* bancario), con la fusione i debiti sono stati interamente accollati alla vecchia Autostrade. Ciò è stato reso possibile grazie al consenso del Governo, che, invece, ben avrebbe potuto opporsi a un’operazione che trasferiva la concessione ad altro soggetto giuridico e finiva per far gravare una tale montagna di debito su una concessionaria che doveva ancora effettuare il 90 per cento degli investimenti previsti in concessione.

crescenti. La quotazione aumenta di ben 2,5 punti tra il 2002 e il 2004, grazie all'OPA e all'approvazione del IV atto aggiuntivo.

A fine 2006 il titolo vale quasi tre volte il prezzo pagato in sede di privatizzazione.

Un altro dato sembra, però, degno di nota: al lancio dell'OPA, gli azionisti di controllo (in sostanza la famiglia Benetton, tramite Schemaventotto) hanno avuto informazioni non note al mercato. Conoscevano, infatti, l'andamento del bilancio (reso noto solo nell'aprile 2003, che dimostrava una performance migliorativa del 33 per cento rispetto al 2002) e, soprattutto, conoscevano i termini dell'accordo di cui al IV atto aggiuntivo alla convenzione, che proprio in quei mesi andavano concludendo con ANAS, per le tariffe da applicarsi nel quinquennio successivo. L'azionista di controllo ha preferito lanciare l'OPA prima che il contenuto di quell'accordo divenisse noto a tutti, approfittando del momento di incertezza, dalla quale sarebbero – come in effetti è accaduto – fuggiti gli altri investitori, soprattutto esteri.

Tornando alla storia, a completamento della ristrutturazione societaria, e al fine di assicurare il finanziamento del piano degli investimenti, nel giugno 2004 vengono emesse da Autostrade quattro *tranche* di prestiti obbligazionari multivaluta, destinati a investitori istituzionali. La risposta del mercato è molto positiva, con una domanda (9,4 miliardi di euro) di gran lunga superiore all'emissione di 6,5 miliardi di euro⁹¹.

Nel 2006, il decreto-legge fortemente voluto dall'allora Ministro delle Infrastrutture, Di Pietro, provoca un piccolo terremoto nel sistema: in esso, infatti, si prevede che allo scadere dei piani economico-finanziari, o comunque entro un anno dal decreto, tutte le convenzioni in essere debbano essere sostituite da una nuova “convenzione unica”, i cui termini molto spaventano i concessionari, che si ribellano, soprattutto per il paventato abbandono del

⁹¹ Il gruppo manteneva, infatti, anche dopo l'OPA un rapporto tra indebitamento e margine operativo lordo inferiore alle altre principali società del settore in Europa. Allo stesso tempo, il merito di credito assegnato dalle principali agenzie di *rating* internazionali al gruppo era tra i migliori del settore e il più elevato tra i gruppi italiani privati, a garanzia della capacità del gruppo di rimborsare i prestiti e raccogliere ulteriori risorse finanziarie per nuovi piani di investimento.

metodo di adeguamento tariffario noto come *price cap*, in favore della c.d. tariffa-remunerazione⁹².

La sottoscrizione della convenzione unica tra ANAS e Autostrade per l'Italia il 12 ottobre 2007, divenuta efficace nel giugno 2008 con la conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59 (avvenuta con legge 6 giugno 2008, n. 101), ossia – ancora una volta – grazie a un intervento del legislatore (per non rispondere alle obiezioni del NARS e non consultare il CIPE), mette fine alla *querelle*, a tutto vantaggio di ASPI.

La nuova convenzione, ad oggi ancora operativa, fissa l'incremento annuo delle tariffe⁹³ in misura pari al 70 per cento dell'inflazione registrata nell'anno precedente, oltre all'incremento riconosciuto per la remunerazione dei nuovi investimenti, e prevede che tutti i maggiori ricavi conseguenti all'incremento del traffico restino alla società⁹⁴.

In cambio Autostrade per l'Italia assume espressamente a proprio carico e per intero i sovracosti determinatisi nella realizzazione degli investimenti in Grandi Opere previsti nel piano finanziario allegato alla convenzione del 1997⁹⁵ e si assume anche il rischio di tutti i sovracosti necessari per il completamento degli investimenti previsti nella IV convenzione aggiuntiva del 2002 a partire dall'approvazione del progetto definitivo. ASPI, inoltre, destina un importo di circa 2 miliardi di euro, nell'ambito degli impegni di investimento già assunti con la convenzione del 1997 e promette nuovi specifici interventi di potenziamento della rete senza maggiorazioni di tariffa. Ancora: la società concessionaria si assume l'impegno di sviluppare la progettazione preliminare per il potenziamento di alcune tratte autostradali in

⁹² Cfr. C. CONTESSA, *Concessioni autostradali, la riforma si fa con la "Convenzione unica"*, in *Dir. prat. amm.*, 2006, 2, pp. 20 e ss.

⁹³ Il decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, c.d. "Anticrisi", poi convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, ha previsto la possibilità per le società concessionarie di concordare con ANAS una formula del sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio analoga a quella adottata per Autostrade per l'Italia, che ha, quindi, fatto da riferimento per il settore.

⁹⁴ Grazie al nuovo sistema tariffario Autostrade per l'Italia si ritiene in grado di finanziare sui mercati dei capitali nuovi investimenti per circa 7 miliardi di euro nei prossimi anni.

⁹⁵ Il cui costo a finire è oggi stimato in circa 6,5 miliardi di euro, rispetto ai 3,5 miliardi ipotizzati nel 1997.

concessione su circa 330 chilometri di rete⁹⁶ e l'impegno a completare il Piano Nazionale per il Risanamento Acustico⁹⁷.

Complessivamente, dunque, sommando i nuovi impegni di investimento previsti dalla convenzione unica agli importi già contrattualizzati negli atti concessori precedenti (convenzione del 1997 e atto aggiuntivo del 2002), Autostrade per l'Italia è impegnata in investimenti per circa 20,6 miliardi di euro.

La convenzione unica prevede, poi, una serie di garanzie a tutela della solidità patrimoniale del concessionario e quindi della capacità finanziaria per poter completare l'ingente piano di investimenti previsto⁹⁸ e l'assoggettamento ad autorizzazione di ANAS delle operazioni straordinarie sul capitale del concessionario (quali fusioni, scorpori, scissioni o il trasferimento della sede sociale o il cambiamento dell'oggetto sociale)⁹⁹.

L'atto convenzionale da ultimo firmato, infine, prevede l'applicazione di penali al concessionario nel caso di mancato rispetto di una serie di adempimenti in ordine agli impegni di convenzione o a fronte del mancato rispetto dei livelli di servizio entro gli standard oggettivi di qualità del servizio,

⁹⁶ Per un importo stimato in circa 5 miliardi di euro, che in caso di approvazione del progetto definitivo saranno oggetto di remunerazione mediante incrementi specifici di tariffa applicati in base allo stato di avanzamento dei lavori, secondo i criteri definiti dalla nuova direttiva CIPE n. 39/2007.

⁹⁷ Per un importo di circa 700 milioni di euro in aggiunta a quanto già previsto dalla convenzione del 1997.

⁹⁸ Si tratta di: garanzie patrimoniali, in caso di ritardo nell'esecuzione degli investimenti non specificatamente remunerati in tariffa; linee di finanziamento dedicate alla realizzazione degli investimenti, di importo complessivo almeno pari allo scostamento negativo, dovuto ai ritardi, tra il consuntivo degli investimenti e le previsioni di crono programma; obbligo di rispetto, per tutta la durata della concessione, del vincolo di solidità patrimoniale (pena la revoca della concessione).

⁹⁹ Famosissimo il caso della negata autorizzazione di ANAS alla fusione di Autostrade per l'Italia s.p.a. con la concessionaria autostradale spagnola Abertis, per cui si rinvia a: Senato – Servizio Studi, *Infrastrutture e trasporti. Dossier di inizio della XVI legislatura*, maggio 2008, su www.senato.it, pp. 110 e ss.; M. GIOVANNELLI, *La fusione Autostrade-Abertis*, in *Urb. app.*, 2007, 3, pp. 365 e ss.; A. MARI, *La trasformazione societaria di Autostrade s.p.a.*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 1, pp. 77 e ss.; C. STAGNARO, *Autostrade-Abertis. Questo matrimonio s'ha da fare*, IBL Focus n. 24, 15 maggio 2006, su www.ibl.it; C. STAGNARO, *Autostrade-Abertis: non passi lo straniero*, IBL Focus n. 39, 26 dicembre 2006, su www.ibl.it; R. GIANI, *Fusione tra Autostrade e Abertis: l'ultima parola spetta al ministero*, in *Dir. prat. amm.*, 2007, 4, pp. 50 e ss.; G. COCO - M. PONTI, *La nazionalità del gaucho autostradale*, 19 luglio 2006, su www.lavoce.info.

o in caso di ritardo nella progettazione e esecuzione delle opere previste. Per le violazioni più gravi degli obblighi di convenzione è previsto l'avvio del procedimento di decadenza dal rapporto concessorio.

Tutte queste vicende hanno contribuito a creare la realtà odierna del primo concessionario autostradale italiano¹⁰⁰: Autostrade per l'Italia, che, con oltre 3.400 chilometri di rete, gestisce il 52 per cento della rete complessiva, servendo 15 Regioni e 60 Province italiane. Essa conta circa cinque milioni di viaggiatori al giorno.

Dal 1982 al 2005, con riferimento alla sola Autostrade per l'Italia (escludendo le controllate), la lunghezza della rete è aumentata dell'8 per cento, nel primo decennio, ed è rimasta praticamente invariata in seguito. Il traffico, invece, è più che raddoppiato e i ricavi (a prezzi costanti) sono saliti del 135 per cento¹⁰¹.

Il Gruppo, oltre a Autostrade per l'Italia s.p.a. (2854,6 chilometri di rete in concessione), controlla:

- la Società Italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco (5,8 chilometri), gestore della parte italiana dell'omologo tunnel¹⁰²;
- il Raccordo Autostradale Valle d'Aosta s.p.a. (32,4 chilometri), arteria di collegamento tra Aosta e il Monte Bianco;
- l'Autostrada Torino-Savona s.p.a. (130,9 chilometri), autostrada di collegamento tra il capoluogo piemontese e la costa ligure;
- la Società Autostrada Tirrenica s.p.a., titolare della concessione dell'intera direttrice Livorno-Civitavecchia (240 chilometri), che attualmente gestisce la tratta Livorno-Rosignano (36,6 chilometri);
- la Tangenziale di Napoli s.p.a. (20,2 chilometri), asse portante al servizio dell'area metropolitana napoletana;

¹⁰⁰ Tutti i dati sono reperibili nel sito della stessa Autostrade per l'Italia s.p.a.

¹⁰¹ I costi operativi sono aumentati poco in valore assoluto e sono diminuiti rilevantemente rispetto al traffico, soprattutto a partire dal 1995, grazie all'introduzione dei sistemi di esazione automatizzati, che ha permesso la riduzione degli addetti. Sono aumentati, invece, i costi per manutenzione e ripavimentazione del manto stradale (con asfalto drenante).

¹⁰² In cui la quota Autostrade per l'Italia è pari al 51 per cento.

- la Società Autostrade Meridionali s.p.a. (51,6 chilometri), che gestisce l'autostrada Napoli-Pompei-Salerno;

- la Strada dei Parchi s.p.a. (281,4 chilometri), concessionaria dal 1° gennaio 2003 della Autostrade Roma-L'Aquila-Teramo e Torino-Pescara¹⁰³.

Autostrade per l'Italia e le concessionarie controllate sono impegnate, in base ai rispettivi atti convenzionali, in un programma di potenziamento e di ammodernamento su circa 900 chilometri di rete in Italia, per un investimento complessivo di circa 22 miliardi di euro, cui si aggiungono altri interventi in fase di studio o di valutazione. Il programma dovrebbe adeguare la capacità della rete in concessione ai crescenti volumi di traffico e alle aumentate esigenze di sicurezza e qualità del servizio e fa di Autostrade per l'Italia il principale investitore privato del Paese¹⁰⁴.

Appartengono al gruppo di Autostrade per l'Italia, poi, altre importanti imprese, impegnate nell'area dei servizi accessori all'attività autostradale.

Meritano, forse, di essere ricordate:

- Spea- Ingegneria Europea s.p.a., attiva nei settori della progettazione, della direzione lavori e del monitoraggio e manutenzione programmata di opere stradali¹⁰⁵;

- Pavimental s.p.a., che opera nel settore delle pavimentazioni e manutenzioni stradali ed è la società *leader* in Italia nelle manutenzioni e pavimentazioni autostradali e aeroportuali;

- Essediesse Società di Servizi, che gestisce in *pool* i servizi amministrativi, le paghe, i servizi generali e la gestione immobiliare per l'intero Gruppo;

- AD Moving, che opera nella commercializzazione di spazi e servizi pubblicitari e nella gestione di eventi nelle aree di servizio;

¹⁰³ La concessione delle due arterie autostradali è stata aggiudicata nel 2001 alla nuova società, a seguito della gara bandita dall'ANAS, e si estende fino al 2030.

¹⁰⁴ Nel 2005, inoltre, Autostrade per l'Italia ha partecipato al soccorso finanziario del gruppo Impregilo, primo *General Contractor* in Italia.

¹⁰⁵ SPEA è la più grande società italiana di *engineering*, offre servizi di ingegneria per la progettazione, la direzione lavori e il monitoraggio delle reti autostradali.

- Port Mobility s.p.a., attiva nella gestione di servizi nell'ambito portuale di Civitavecchia;
- Telepass s.p.a., cui è stata conferita la gestione e la commercializzazione dei sistemi di pagamento differito Viacard e Telepass;
- Autostrade Tech, operativa nello sviluppo, la commercializzazione e la gestione di impianti, sistemi di viabilità, esazione e di altre tecnologie relative al traffico;
- Infoblu s.p.a., che svolge attività relative alla produzione e diffusione di servizi informativi sulle condizioni del traffico lungo la rete autostradale;
- TowerCo s.p.a. che si occupa di progettazione e realizzazione sul sedime autostradale di siti idonei ad ospitare impianti di telecomunicazioni di diversi gestori (tipicamente radiomobili), oltre che per scopi istituzionali ed aziendali (Isoradio, etc.).

Autostrade per l'Italia è, dunque, oggi una società che integra ingegneria, costruzioni, servizi e tecnologia¹⁰⁶.

Autostrade per l'Italia, infine, è presente all'estero con circa 900 chilometri di autostrade a pedaggio - in Brasile, Cile, Polonia, USA e India - grazie a una serie di acquisizioni intraprese a partire dal 2005.

In particolare, il Gruppo è operativo in: Cile (dal 2005), con circa 300 chilometri, in parte concentrati nell'area metropolitana di Santiago (attraverso le società Costanera Norte, AMB e Autostrade per il Cile) e per il resto posizionati nel sud del paese (Los Lagos); Polonia (2006-2007), attraverso la controllata Stalexport Autostrady (61 chilometri); Brasile (2009), attraverso la società Triangulo do Sol (442 chilometri di autostrade nello stato di San Paolo); India (2009), dove in consorzio col gruppo Tata si è aggiudicato la

¹⁰⁶ Quanto a quest'ultimo aspetto, non può dimenticarsi che si deve ad Autostrade, nei primi anni Novanta, la creazione di Telepass, il sistema di pagamento del pedaggio senza sosta che oggi, con oltre sette milioni di utenti, rappresenta circa metà del mercato europeo ed è *leader* nella vendita di tecnologie e di sistemi di pagamento.

concessione della tratta autostradale Pune-Solapur di 110 chilometri nello Stato del Maharashtra¹⁰⁷.

5.2 Qualche considerazione sulla privatizzazione

L'analisi della storia e dello sviluppo di Autostrade s.p.a. (oggi Autostrade per l'Italia s.p.a. del gruppo Atlantia) impone di svolgere qualche considerazione critica circa i processi di privatizzazione che hanno interessato il settore autostradale.

Se di privatizzazioni nel settore autostradale si parla, e si esclude quella che ha riguardato ANAS (di natura meramente formale), non può che essere il caso di Autostrade per l'Italia il paradigma di riferimento.

Si è trattato di una privatizzazione congegnata all'evidente e dichiarato scopo di "far cassa"¹⁰⁸, svoltasi nella più totale assenza di regole chiare e predeterminate circa lo svolgimento del processo e previsioni idonee a garantire la trasparenza ed il rispetto del principio di concorrenza.

La privatizzazione è stata piuttosto anticipata da tutta una serie di interventi volti ad accrescere enormemente il valore dell'*asset* da privatizzare, quali certamente le previsioni di nutrite proroghe sulle concessioni di cui Autostrade s.p.a. era titolare¹⁰⁹.

Queste disposizioni approvate *ad hoc* – come si è visto - hanno contribuito a rendere ancora più incerto il quadro regolatorio, allontanando i

¹⁰⁷ Tutti i dati relativi ad Autostrade per l'Italia s.p.a. sono reperibili in ASPI, *Autostrade a 10 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, aprile 2010, in www.autostrade.it, dove, per altro, si contestano le ricostruzioni critiche delle vicende storiche relative alla società.

¹⁰⁸ Sul rapporto tra privatizzazioni e spesa pubblica, si rinvia a F. REVIGLIO, *La spesa pubblica. Conoscerla e riformarla*, Venezia, 2007, pp. 209 e ss.

¹⁰⁹ Che l'obiettivo delle proroghe concesse fosse quello di massimizzare i profitti da ricavare dalla privatizzazione è chiarito anche in un parere che l'Avvocatura dello Stato trasmise al Ministro dei Lavori pubblici, Costa, il 22 luglio 1997, ove si affermava che: "non può sfuggire la finalità perseguita dal legislatore che ha voluto, nell'avviare la privatizzazione delle società a partecipazione statale, costituire una sorta di avviamento di tali società, incrementando la loro potenzialità economica e a tal fine fissando in almeno vent'anni la durata di concessioni nuove e prorogando di vent'anni le concessioni in atto". Si veda G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 98 in nota.

potenziali investitori e determinando imbarazzanti profili di disparità tra la posizione di Autostrade e il trattamento riservato agli altri concessionari. Il tutto peggiorando il quadro concorrenziale.

Non si è pensato, inoltre, *ex ante*, al pericolo che una privatizzazione così congegnata avrebbe sì determinato un'ingente flusso attivo di cassa, ma avrebbe anche creato un soggetto, un partner contrattuale, di forza relevantissima al quale lo Stato non avrebbe più partecipato e sul quale nessun particolare potere si era riservato.

Si è trattato, quindi, di un pessimo esempio di privatizzazione.

La privatizzazione di Autostrade, come di altri soggetti, infine, è avvenuta prima che il mercato delle concessioni autostradali fosse effettivamente liberalizzato e non ha, dunque, neppure avuto il merito di aver contribuito ad uno sviluppo in senso concorrenziale del settore autostradale, come dimostra lo scarsissimo ricorso alle gare per l'affidamento delle concessioni che si faceva e si continua a fare indipendentemente dalle privatizzazioni¹¹⁰.

6. Le società miste e alcuni esempi di federalismo autostradale

Altra tipologia di *partnership* pubblico-privati di tipo istituzionale – come s'è visto - è quella in cui la collaborazione si concreta nella partecipazione congiunta di entrambi i soggetti ad un'entità distinta, una società, creata *ad hoc*, alla quale è affidata la missione di costruire e gestire l'infrastruttura¹¹¹.

¹¹⁰ Una privatizzazione in assenza di una vera liberalizzazione del settore in cui operano le imprese non può che risolversi in un maldestro tentativo di giungere all'apertura del mercato alla concorrenza. Cfr. F. BASSANINI, *Le infrastrutture strategiche tra Stato e mercato e gli effetti della crisi economico-finanziaria*, prefazione a G. DE VINCENTI – P. M. MANACORDA (a cura di), *I nodi della rete. Infrastrutture, mercato, interesse pubblico*, Firenze, 2010, nella versione reperibile on-line, pp. 50 e 51.

¹¹¹ Si tratta di una forma di collaborazione che, in termini generali, pone non pochi problemi in particolare con riferimento alla selezione del socio privato, agli affidamenti diretti e alla riserva, in capo al partner pubblico, di poteri speciali. Per un approfondimento della tematica,

Il fenomeno trova applicazione anche nel caso delle autostrade in concessione e, anzi, ha subito di recente un'importante evoluzione legata all'affermarsi del c.d. federalismo infrastrutturale.

Con riferimento precipuo alle autostrade, merita di essere ricordata la novella legislativa introdotta con l'art. 1, comma 979 e 981, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria per il 2007).

La prima disposizione normativa richiamata ha previsto la possibilità per ANAS s.p.a. di affidare il completamento della realizzazione della Pedemontana Lombarda, nonché dell'autostrada Brescia-Bergamo-Milano (cd. Bre.Be.Mi) e delle tangenziali esterne di Milano, ad un organismo di diritto pubblico costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa società e dalla Regione Lombardia.

A tal fine, in data 19 febbraio 2007, è stata istituita la Società Concessioni Autostradali Lombarde s.p.a., composta al 50 per cento da ANAS e al 50 per cento da Infrastrutture Lombarde s.p.a. (società controllata al 100 per cento dalla Regione Lombardia).

Il citato comma 981, invece, si è occupato della Pedemontana di Formia stabilendo che il completamento della progettazione e della relativa attività esecutiva potesse avvenire anche attraverso affidamento ad un organismo di diritto pubblico, costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa società e dalla provincia di Latina.

Successivamente, sulla materia, è intervenuto l'articolo 2, comma 289, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008) disponendo in termini generali l'applicazione del principio del c.d. federalismo infrastrutturale per la realizzazione di infrastrutture autostradali, inserite negli strumenti di programmazione vigenti. Esso, in particolare, ha stabilito che le funzioni ed i

anche alla luce degli orientamenti comunitari, si rinvia a W. VASSELLI, *Obblighi di servizio pubblico, partenariati pubblico-privati, aiuti di Stato sotto forma di compensazioni*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 201 e ss. Cfr. poi E. SCOTTI, *Organizzazione pubblica e mercato: società miste*, in *house providing, e partenariato pubblico-privato*, in *Dir. amm.*, 2005, 4, pp. 915 e ss. Cfr. poi C. MARCOLUNGO, *Interesse pubblico, interesse sociale o interesse dei soci? Brevi riflessioni su un nodo gordiano nella disciplina delle società miste*, 3 novembre 2010, su www.federalismi.it.

poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti all'ANAS possano essere trasferiti, con decreto del Ministro delle infrastrutture, ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato dall'ANAS stessa e dalle Regioni interessate all'infrastruttura o da un soggetto da esse interamente partecipato¹¹².

La norma, in pratica, consente di estendere all'intero territorio nazionale – in attuazione degli impegni enunciati nel D.P.E.F. 2008-2012¹¹³ - quanto fatto ad esempio per gli importanti progetti riferiti alla Pedemontana lombarda e alla Pedemontana di Formia al fine di creare un modello operativo che consenta di superare i limiti funzionali e normativi riscontrati nel passato e assicurare un contesto di maggiore efficienza, funzionalità e tempestività nell'attività di programmazione, esecuzione e gestione di nuove infrastrutture autostradali con una significativa riduzione nei tempi e nei costi di costruzione e di gestione delle infrastrutture stesse.

Il comma 290 dell'art. 2 del medesimo provvedimento normativo in esame, poi, prevede un'immediata applicazione del modello del federalismo infrastrutturale, disponendo direttamente il trasferimento ad una società per azioni costituita pariteticamente tra l'ANAS s.p.a. e la Regione Veneto o soggetto da essa interamente partecipato, delle attività di gestione, comprese quelle di manutenzione ordinaria e straordinaria, relative alle seguenti opere: raccordo autostradale di collegamento A4 – tronco Venezia-Trieste, ed opere a questo complementari, e tratta autostradale Venezia-Padova.

Per quanto riguarda la tempistica del trasferimento, si fa riferimento al completamento dei lavori di costruzione, ovvero alla scadenza della concessione assentita all'Autostrada Padova-Venezia s.p.a.

¹¹² Sul punto si rinvia anche a Senato – Servizio Studi, *Infrastrutture e trasporti. Dossier di inizio della XVI legislatura*, maggio 2008, su www.senato.it, pp. 113 e ss.

¹¹³ Nell'Allegato infrastrutture al D.P.E.F. 2008, infatti, si richiama il modello operativo adottato con la C.A.L. (Concessioni autostrade Lombarde) e se ne ipotizza l'implementazione in realtà territoriali diverse per la realizzazione di alcune arterie autostradali (si fa espresso riferimento al Passante di Mestre, al Corridoio Tirrenico Meridionale-“Nuova Pontina”, alla Termoli-S. Vittore).

Quanto al funzionamento della società, alla quale viene riconosciuta la natura di organismo di diritto pubblico, per essa si prevede: l'esercizio dell'attività di gestione nel rispetto delle norme in materia di appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi e la sottoposizione al controllo diretto dei soggetti che la partecipano. Viene, inoltre, stabilito che i rapporti tra la società ed i soggetti pubblici soci siano regolati, oltre che dagli atti deliberativi di trasferimento delle funzioni, sulla base di apposita convenzione e che gli oneri finanziari connessi al reperimento delle risorse necessarie per la realizzazione del raccordo autostradale A4 – tronco Venezia-Trieste, siano assunti direttamente dalla società, anche subentrando nei contratti stipulati direttamente da ANAS s.p.a. Infine viene fatto divieto alla società di partecipare, sia singolarmente sia con altri operatori economici, ad iniziative diverse che non siano strettamente necessarie per l'espletamento delle funzioni richiamate, ovvero ad esse direttamente connesse¹¹⁴.

Trattandosi di forme di collaborazione pubblico-privati piuttosto recenti, solo il tempo, a seguito di un adeguato monitoraggio, sarà in grado di giudicarne la bontà, soprattutto in termini di efficienza e di efficacia.

Si può, però, fin d'ora rilevare che la realtà autostradale non si sottrae ai tentativi di riforma in senso federalista dell'ordinamento ed, anzi, costituisce uno dei principali banchi di prova delle sue concrete attuazioni in ambito infrastrutturale.

¹¹⁴ I citati commi 979 e 981 della Finanziaria 2007 non contenevano norme corrispondenti a quelle sopra commentate, ma si limitavano a prevedere semplicemente il subentro (anche mediante apposita convenzione) della nuova s.p.a. nei rapporti attivi e passivi inerenti la realizzazione delle opere.

CAPITOLO QUARTO

LA REALIZZAZIONE DELLE AUTOSTRADE

Sommario: 1. La programmazione generale - 1.1 Il piano generale di trasporto - 1.2 L'indicazione delle priorità e dei finanziamenti - 2. La progettazione e la localizzazione delle opere autostradali - 2.1 Una premessa: la centralità del territorio - 2.1.1. Il territorio come realtà geografica - 2.1.2 Segue: come realtà economica - 2.1.3 Segue: come realtà sociale e politica - 2.2 La localizzazione dell'opera e il rapporto con il territorio nella legislazione vigente - 2.2.1 Il conflitto interistituzionale - 2.2.2 Il problema della legittimazione dell'infrastruttura - 2.2.3 La sperimentazione avviata sulla Autostrada genovese - 3. La realizzazione dell'infrastruttura - 3.1 La qualità dell'appaltatore - 3.2 La gara - 3.3 Le previsioni in deroga - 4. Esecuzione - 5. Contenzioso

1. La programmazione generale

La realizzazione di un'autostrada si traduce nella costruzione di un'opera a cui si associano costi relevantissimi. Il riferimento non è solo alle ingenti risorse che servono per finanziarla, ma anche a tutti i costi esterni, non remunerati dal mercato, che sono associati a quest'infrastruttura, primo tra tutti la modificazione profonda e tendenzialmente definitiva del territorio che la ospita.

È evidente, quindi, che la fase realizzativa deve essere preceduta da un momento a carattere programmatico generale, il quale costituisce il fulcro ineludibile, di ogni politica sui trasporti¹¹⁵.

1.1 Il piano generale di trasporto

Se della realizzazione di un'infrastruttura destinata a rendere possibile o ad agevolare il trasporto di merci e persone sul territorio nazionale si tratta,

¹¹⁵ Per le principali caratteristiche della politica sui trasporti italiana degli ultimi decenni, si rinvia a PROMETEIA – CSST, *Il capitale delle reti di trasporto e la crescita economica*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 208 e ss.

l'esistenza e la consistenza della domanda di mobilità da soddisfare sono le prime cose da valutare. Seguirà l'individuazione di una o più soluzioni specifiche in grado di rispondere al fabbisogno rilevato, secondo un'ottica di efficienza e, soprattutto, di efficiente allocazione intermodale, ossia in grado di favorire lo sviluppo di modalità a più bassa produzione di esternalità e la complementarità delle offerte di mobilità.

Per rispondere a questa esigenza di buon senso, prima che giuridica, sono nati i Piani generali di trasporto, che sono redatti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per quanto riguarda la realtà nazionale, e dalle Giunte regionali, per quelle a carattere settoriale-regionale.

Quanto ai piani ministeriali, il primo risale al 1996, poi più volte inciso e modificato dalle diverse dichiarazioni programmatiche che hanno accompagnato l'insediamento al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ogni nuovo Ministro.

Nonostante le intenzioni che ne avevano portato l'istituzione, tuttavia, questi piani si segnalano per non essere fondati su studi di mobilità scrupolosi. Mancano, poi, le soluzioni innovative ed efficaci e sono sistematicamente destinati ad essere disattesi. Alle periodiche dichiarazioni sulle priorità infrastrutturali nel settore dei trasporti fatte da ciascun Ministro, infatti, difficilmente fa seguito la realizzazione effettiva delle opere indicate nel piano, il quale, dunque, resta una "carta dei desideri"¹¹⁶.

1.2 L'indicazione delle priorità e dei finanziamenti

Carattere maggiormente concreto ha, invece, la programmazione relativa ai singoli interventi autostradali, alla quale si accompagna

¹¹⁶ Cfr. F. BASSANINI, *Le infrastrutture strategiche tra Stato e mercato e gli effetti della crisi economico-finanziaria*, prefazione a G. DE VINCENTI – P. M. MANACORDA (a cura di), *I nodi della rete. Infrastrutture, mercato, interesse pubblico*, Firenze, 2010, nella versione reperibile on-line, pp. 30 e 31.

l'individuazione delle fonti di finanziamento in grado di consentire la realizzazione dell'opera¹¹⁷.

Il nostro ordinamento prevede una molteplicità di discipline di programmazione a seconda dell'oggetto da programmare. Così, anche per la programmazione delle infrastrutture autostradali, diverse sono le previsioni normative da applicare, in considerazione della natura della infrastruttura.

Sembra interessante occuparsi qui principalmente del procedimento di programmazione previsto con riferimento alle infrastrutture strategiche, categoria alla quale possono essere sussunte quasi tutte le autostrade¹¹⁸.

Questo procedimento si articola sostanzialmente in tre fasi: quella di individuazione delle opere strategiche e delle priorità; quella di definizione e approvazione di un progetto preliminare e quella di approvazione del progetto definitivo.

Quanto alla prima fase, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Legge Obiettivo), spetta al Governo, seppur nel rispetto delle competenze costituzionali delle Regioni, individuare, "secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale", le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare, tra l'altro, "per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese".

¹¹⁷ A poco serve offrire soluzioni alla domanda di mobilità, se non vi sono i soldi per realizzarle.

La stessa Corte dei conti ha affermato che: "Non si può programmare un'opera pubblica senza una stima precisa del suo costo e della compatibilità economica dello stesso con il bilancio". Cfr. Corte dei conti, sezione del controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, delibera n. 38/2001/G, p. 13.

¹¹⁸ Per le opere meno consistenti, il riferimento normativo è dato dall'art. 128 del Codice dei contratti, che scandisce la programmazione delle opere superiori ai 100.000 euro su tre momenti rimessi all'amministrazione aggiudicatrice: la predisposizione di uno studio di fattibilità, la redazione di un programma triennale e, infine, la predisposizione di un elenco annuale che indichi le opere da realizzare anno per anno nel triennio. Cfr. E. GIARDINO, *Sulla rilevanza del programma triennale di opere pubbliche*, in *Riv. trim. appalti*, 2004, 1, pp. 214 e ss.

In dottrina si è rivelata l'esistenza di un paradosso con riferimento alle discipline di programmazione: quello per cui la disciplina prevista per i lavori e le opere ordinarie sarebbe più rigorosa di quella prevista per le opere strategiche. V. M. CIRCI, *Il sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture strategiche*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, p. 103.

Questa individuazione è operata, a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate.

Nell'ambito di questo programma devono ritenersi prioritarie le infrastrutture già avviate, i progetti esecutivi approvati e gli interventi per i quali è possibile il finanziamento con capitali privati, sia di rischio che di debito, “nella misura maggiore possibile” (è l'art. 161, comma 1-ter, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, in cui son stati trasfusi i contenuti della Legge Obiettivo¹¹⁹, a chiarirlo).

Il programma tiene conto del Piano generale dei trasporti. L'inserimento nel programma di infrastrutture strategiche non comprese nel Piano generale dei trasporti costituisce, infatti, automatica integrazione dello stesso¹²⁰.

Nell'ambito di questo programma, inoltre, sono inserite le opere in cui, per mezzo di intese quadro tra Governo e Regioni o Province autonome, si sia rilevata la presenza di un interesse regionale concorrente con quello nazionale preminente¹²¹.

Manca nella legge l'indicazione di quali debbano – o, quantomeno, possano – essere considerati gli indici di strategicità e priorità¹²². La conseguenza è che la realtà applicativa di queste previsioni normative mostra la tendenza dei vari Governi e dei vari Ministri ad individuare come strategiche e

¹¹⁹ Cfr. C. LAMBERTI, *Il Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in *Urb. app.*, 2006, 10, pp. 1121 e ss.

¹²⁰ La previsione è contenuta sempre nell'art. 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

¹²¹ Così nell'art. 162, comma 1, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

¹²² Lamenta l'assenza di criteri uniformi M. PONTI - A. BOITANI, *I grandi progetti infrastrutturali: divergenze sui criteri di valutazione*, 28 novembre 2002, su www.lavoce.info.

La situazione sul punto è in qualche modo migliorata dall'introduzione nell'art. 161 del Codice dei contratti in materia di infrastrutture strategiche del comma 1-ter, ove si individuano come “priorità delle priorità”: le infrastrutture già avviate, i progetti esecutivi già approvati, gli interventi per i quali ricorre la possibilità di finanziamento con capitale privato. Nel documento sulle infrastrutture prioritarie il 2006, il Ministero delle Infrastrutture si impegna a rispettare i seguenti criteri per l'individuazione delle priorità: condivisione tra livelli istituzionali, coerenza con il disegno di sviluppo del territorio, stato di avanzamento i livelli di sostenibilità complessiva degli interventi. Cfr. Ministero delle Infrastrutture, *Infrastrutture Prioritarie*, Roma, 16 novembre 2006, su www.antoniodipietro.com, p. 7.

prioritarie le opere più varie e ad aggiungere o togliere opere dall'elenco prima della loro realizzazione o a costruzione in corso, delineando così un quadro delle priorità tutt'altro che credibile, chiaro, trasparente, stabile e lungimirante.

Non può sottacersi, inoltre, che la tratteggiata procedura di programmazione prevista per le infrastrutture strategiche convive con altre discipline normative a carattere derogatorio, che sono intervenute già negli anni immediatamente successivi l'entrata in vigore della Legge Obiettivo. Si ricordano, qui, solo un paio di fattispecie, selezionate perché aventi ad oggetto direttamente, nel primo caso, o potenzialmente, nel secondo, tratte autostradali.

L'art. 2, comma 259, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria per il 2008), ha inserito l'Autostrada Nogara-Mare Adriatico e il collegamento dei sistemi tangenziali nelle tratte Peschiera del Garda-Verona e Verona-Padova, opere di competenza della Regione Veneto, nelle procedure previste dall'articolo 161 del Codice dei contratti (ossia quelle per le infrastrutture strategiche), "ai soli fini dell'approvazione" delle stesse, senza il rispetto della disciplina prevista dalla Legge Obiettivo.

La seconda fattispecie notevole, invece, è quella introdotta dall'art. 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, nel quale si stabilisce che "in considerazione delle particolari ragioni di urgenza connesse con la contingente situazione economico finanziaria del Paese ed al fine di sostenere e assistere la spesa per investimenti", un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, possa individuare gli investimenti pubblici di competenza statale, "ivi inclusi quelli di pubblica utilità con particolare riferimento agli interventi programmati nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale", ritenuti prioritari "per lo sviluppo economico del territorio nonché per le implicazioni occupazionali ed i connessi riflessi sociali, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale"¹²³.

¹²³ Per quanto riguarda gli interventi di competenza regionale, invece, la disposizione normativa stabilisce che si provveda con decreto del Presidente della Giunta Regionale ovvero dei Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Una volta individuate le priorità, la novella normativa affida ai citati decreti il compito di stabilire modi e tempi delle procedure di realizzazione delle opere e di nominare commissari straordinari che vegolino sul loro rispetto¹²⁴.

È evidente come queste discipline derogatorie pongano non pochi problemi di coordinamento con quella prevista con riferimento alle infrastrutture strategiche in generale dalla Legge Obiettivo, complicando, anziché semplificare, il quadro complessivo¹²⁵.

Tornando, però, ora, alla programmazione prevista dalla Legge Obiettivo, è necessario trattare della stessa con riferimento alla finanziabilità delle infrastrutture strategiche e delle priorità individuate.

La legge prosegue, infatti, prevedendo che il programma formulato sia, poi, inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria.

¹²⁴ Il compito dei commissari è, in realtà, molto ampio dal momento che il comma terzo e quarto del citato art. 20 prevedono che: “Il commissario nominato ai sensi del comma 2 monitora l'adozione degli atti e dei provvedimenti necessari per l'esecuzione dell'investimento; vigila sull'espletamento delle procedure realizzative e su quelle autorizzative, sulla stipula dei contratti e sulla cura delle attività occorrenti al finanziamento, utilizzando le risorse disponibili assegnate a tale fine. Esercita ogni potere di impulso, attraverso il più ampio coinvolgimento degli enti e dei soggetti coinvolti, per assicurare il coordinamento degli stessi ed il rispetto dei tempi. Può chiedere agli enti coinvolti ogni documento utile per l'esercizio dei propri compiti. Quando non sia rispettato o non sia possibile rispettare i tempi stabiliti dal cronoprogramma, il commissario comunica senza indugio le circostanze del ritardo al Ministro competente, ovvero al Presidente della Giunta regionale o ai Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora sopravvengano circostanze che impediscano la realizzazione totale o parziale dell'investimento, il commissario straordinario delegato propone al Ministro competente ovvero al Presidente della Giunta regionale o ai Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano la revoca dell'assegnazione delle risorse”.

Le disposizioni citate, inoltre, stabiliscono che, per l'espletamento dei compiti appena descritti, il commissario, abbia sin dalla sua nomina, e con riferimento ad ogni fase dell'investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, “i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari”. Il commissario provvede in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico, e fermo restando il rispetto di quanto disposto dall'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. I decreti di cui al comma 1 dell'art. 20 contengono l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare.

¹²⁵ Per un approfondimento sul punto, v. M. CIRCI, *Il sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture strategiche*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, p. 89.

Il programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria, ai sensi del comma 1-*bis* del primo articolo della Legge Obiettivo, deve contenere le seguenti indicazioni:

- a) elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare;
- b) costi stimati per ciascuno degli interventi;
- c) risorse disponibili e relative fonti di finanziamento;
- d) stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati;
- e) quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi.

Al Governo spetta, inoltre, “indicare, nel disegno di legge finanziaria ai sensi dell’articolo 11, comma 3, lettera i-*ter*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, le risorse necessarie, che si aggiungono ai finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili, senza diminuzione delle risorse già destinate ad opere concordate con le regioni e le province autonome e non ricomprese nel programma”¹²⁶.

Al CIPE e al Governo, in sede di redazione del D.P.E.F., spetta, dunque, preoccuparsi della copertura finanziaria degli interventi infrastrutturali giudicati strategici e prioritari.

Anche sotto questo profilo, uno sguardo all’attuazione pratica delle previsioni normative risulta essenziale. Essa permette di scoprire, infatti, che la copertura finanziaria delle opere fatta dal CIPE è solo parziale, che la dimensione dei tagli ai finanziamenti è sempre più ampia¹²⁷ e - dato forse ancor più preoccupante - discontinua nel tempo, ancora una volta, dunque,

¹²⁶ Si tenga conto che l’approvazione della nuova legge di contabilità pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) ha modificato il quadro della manovra di bilancio e nomi e funzioni degli atti e dei documenti che fino alla sua entrata in vigore la componevano: *in primis* il D.P.E.F. e la legge finanziaria.

¹²⁷ A febbraio 2008, per quanto attiene al piano 2008-2012, escludendo gli interventi cofinanziati dall’Unione europea, il costo complessivo delle opere strategiche era pari a 105 miliardi di euro, le risorse disponibili 44 miliardi e il fabbisogno di risorse da reperire quasi 53 miliardi. Cfr. ITALIADECIDE, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, 2009, p. 169.

impedendo la sedimentazione di un quadro dotato della stabilità necessaria al settore.

Non sono infrequenti, inoltre, i casi in cui il Documento di programmazione finanziaria “sconfessa” il programma delle priorità individuate.

Anche la disciplina generale sulla programmazione finanziaria delle opere strategiche convive, poi, con diversi provvedimenti specifici, che hanno finito con il complicare ulteriormente il quadro.

Il riferimento è a tutti quegli interventi normativi che, anche al di fuori delle leggi finanziarie, hanno assegnato o sottratto risorse per la realizzazione delle opere, autorizzato o ridotto limiti di impegno per il finanziamento delle stesse, stabilito finanziamenti *ad hoc*¹²⁸, a volte anche per opere non inserite in programma¹²⁹.

Questi fenomeni colpiscono – non potrebbe essere diversamente – anche il settore autostradale. Forte preoccupazione, in particolare, per quanto

¹²⁸ Appartiene al novero di questi interventi, ad esempio, l'art. 1, comma 1, della legge 2001, n. 443, che consente, per la realizzazione delle infrastrutture strategiche dei fondi FAS.

Quanto agli sviluppi recenti relativi a questa fonte di finanziamento si rinvia a: ANCE, *L'utilizzo delle risorse dei fondi infrastrutturali e del fondo per le aree sottoutilizzate per la realizzazione di infrastrutture*, giugno 2010, su www.regioni.it; Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Parere sulle delibere CIPE n. 51 del 26 giugno 2009 relativa alla “Legge n. 443/2001 – Interventi fondo infrastrutture – Quadro di dettaglio delibera CIPE 6 marzo 2009” e n. 52 del 15 luglio 2009 relativa alla “Legge n. 443/2001 – Allegato opere infrastrutturali al documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) 2010-2013*, Roma, 27 gennaio 2010, su www.statoregioni.it.

Interessante, poi, è il seguente intervento del Governatore della Banca d'Italia: M. DRAGHI, *Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013*, Senato della Repubblica, Roma, 21 luglio 2009, su www.bancaditalia.it.

Sulle polemiche relative all'utilizzo dei fondi FAS v. invece B. FIAMMERI, *Fondi alle infrastrutture non alle spese*, da *Il Sole 24 Ore*, 31 luglio 2009.

¹²⁹ Per un'interessante panoramica sui principali di questi interventi, si rinvia a M. CIRCI, *Il sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture strategiche*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 93 e ss.

Si scopre così che molti di questi interventi di modifica del quadro dei finanziamenti sono contenuti in leggi finanziarie. Per una critica circa il rapporto tra queste ultime e il diritto amministrativo si suggerisce la lettura di A. BRANCASI, *Il diritto amministrativo alla prova delle leggi finanziarie: riflessioni a margine di un recente convegno*, in *Dir. amm.*, 2008, 4, pp. 969 e ss.; M. DUGATO, *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, relazione al convegno *Il Diritto amministrativo alla prova delle leggi finanziarie*, Lecce, 26/27 settembre 2008, su www.diritto-amministrativo.org.

qui interessa, è stata espressa per i continui tagli subiti dai finanziamenti necessari per la realizzazione di infrastrutture di primaria importanza da parte di ANAS¹³⁰.

2. La progettazione e la localizzazione delle opere autostradali

A questa prima fase di programmazione, ne segue una dedicata alla progettazione e alla allocazione di ogni singola infrastruttura

2.1 Una premessa: la centralità del territorio

Le infrastrutture autostradali non sono entità immateriali e astratte: sono opere che devono essere inserite in un territorio, il quale, dunque, non può che assumere, nelle vicende che le riguardano, un ruolo di assoluto protagonista.

2.1.1. Il territorio come realtà geografica

Con l'espressione "territorio" viene naturale riferirsi, innanzitutto, ad una realtà geografica.

Si è già notato in più parti di questo lavoro come la composizione geografica, appunto, del nostro Paese, unita al dissesto idrogeologico e al grado e alla qualità dell'urbanizzazione che insiste su di esso, rendano molto complessa l'allocazione delle opere infrastrutturali, in particolare di quelle a rete, quali – appunto – le autostrade.

È questo, dunque, un primo dato che è necessario tenere in considerazione.

Le difficoltà legate alla realizzazione di queste reti, però, non sembrano dipendere solo da come il territorio si presenta, bensì anche da ciò che del

¹³⁰ Cfr. ITALIADECIDE, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, 2009, p. 169.

territorio si sa. La dottrina più avveduta denuncia, infatti, un significativo ritardo del nostro Paese nel reperire informazioni aggiornate e attendibili sullo stato del nostro territorio, con particolare riguardo al sottosuolo e alle risorse idriche, e la carenza di una banca dati a livello nazionale fatta di informazioni condivise fra enti e istituti di ricerca e facilmente attingibile¹³¹.

2.1.2 Segue: come realtà economica

Sarebbe, tuttavia, assai riduttivo ricondurre il “territorio” a semplice realtà fisica: esso è anche espressione di una realtà economica.

Sul territorio che le infrastrutture attraversano, infatti, insistono le imprese: agricole, industriali, artigiane o attive nel terziario, di dimensioni piccole, medie o grandi. Ciascuna di queste conta sulle infrastrutture perché queste ultime, favorendo la mobilità dei fattori produttivi e della domanda, rappresentano un’importante condizione di sviluppo.

Si tratta di considerazioni generali e forse generiche, che, però, con specifico riferimento alle autostrade, hanno trovato riscontri precisi, grazie allo svolgimento di un’analisi empirica svolta sui Comuni nei quali insistono i caselli autostradali della rete Aiscat¹³².

L’obiettivo della ricerca, condotta da CERTeT-Università commerciale Bocconi, è stato quello di verificare se, con riferimento ai 390 Comuni¹³³, nel territorio dei quali sono stati posti i 469 caselli autostradali per la riscossione a pedaggio della rete considerata, esista una correlazione tra apertura del casello

¹³¹ Questo ritardo è stato sanzionato anche dalle autorità comunitarie. Cfr. ITALIADECIDE, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, 2009, p. 66.

Molto interessante sul punto A. SAU, *Profili giuridici dell’informazione ambientale e territoriale*, in *Dir. amm.*, 2009, 1, pp. 131 e ss.

¹³² Con esclusione, quindi della Regione Calabria.

¹³³ La ricerca ha preso in considerazione tutti i Comuni che hanno sul loro territorio almeno un casello autostradale; nel caso in cui ad un Comune fanno riferimento due o più caselli – ad esempio, Rovereto nord e Rovereto sud – il Comune è stato considerato una sola volta, a meno che non sia stato possibile localizzare uno dei caselli in un Comune limitrofo. Nel caso poi di caselli con una doppia denominazione – ad esempio, Mottola-Castellaneta – sono stati considerati entrambi i Comuni, sempre che non fosse possibile una identificazione più fine. Da ultimo, per i caselli che fanno riferimento ad un toponimo generico – come “Val di Sangro” – è stato individuato e considerato il Comune sul quale si trova effettivamente il casello.

e sviluppo economico e se questa correlazione sia a tal punto diffusa da provare l'assunto che il casello – insieme alle autostrade alle quali questo dà accesso – è una delle cause dello sviluppo¹³⁴.

Si è verificato, così, che i Comuni che si sono dotati di un accesso alla rete autostradale tra il 1961 e il 2001 hanno presentato una crescita demografica in media del 5,8 per cento¹³⁵ maggiore rispetto agli altri Comuni della Provincia di appartenenza non dotati di accesso alla rete autostradale¹³⁶.

Quanto allo sviluppo economico, si sono monitorati i differenziali di variazione del numero di addetti all'industria e all'artigianato presenti sui territori dei Comuni forniti di casello.

I suddetti differenziali di crescita si sono rivelati molto sensibili alla presenza o meno di una infrastruttura autostradale: i Comuni dotati di un accesso diretto alla rete autostradale, infatti, hanno fatto registrare tra il 1961 ed il 2001 una crescita più alta del 48,2 per cento del numero di addetti rispetto agli altri Comuni della loro provincia non dotati di accesso autostradale.

Questi risultati, uniti ad un'analisi molto più articolata e approfondita su alcuni Comuni eletti al rango di *case study*¹³⁷, hanno portato gli studiosi a

¹³⁴ Tutti i dati e i risultati della ricerca sono consultabili in CERTeT – Università Commerciale Bocconi, *L'impatto territoriale dei caselli autostradali: un'indagine sui Comuni*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 139 e ss.

¹³⁵ Le percentuali crescono al 10,7 per cento se si escludono dalla media i dieci Comuni che potrebbero indurre una distorsione dei risultati.

¹³⁶ Il valore riferito è, ovviamente, un valore medio.

Dallo studio è emersa anche una realtà negativa: 154 Comuni tra quelli dotati di casello, pari al 45 per cento del totale, sono cresciuti meno del territorio circostante e hanno fatto registrare una diminuzione media (16,8 per cento) della popolazione più accentuata rispetto ai Comuni non connessi alla rete.

Si trattava, infatti, per lo più di territori a debole sviluppo economico, nei quali l'apertura al mercato dovuta all'ingresso dei caselli, ha probabilmente determinato la fuga anche delle poche attività su di essi esistenti.

¹³⁷ Interessante può essere ricordare che una delle realtà scelte come *case study* è quella del vicino Comune di Occhiobello per il quale si rinvia a CERTeT – Università Commerciale Bocconi, *L'impatto territoriale dei caselli autostradali: un'indagine sui Comuni*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 156 e ss.

Il casello di Occhiobello, Comune in Provincia di Rovigo, è posto sulla A13 Bologna-Padova. Aperto nel 1966 serve una realtà territoriale intercomunale nell'area meridionale del Polesine, ai confini con la Provincia di Ferrara, area di cui fanno parte anche i Comuni di Stienta, Fiesse Umbertino e Canaro.

ritenere confermata l'esistenza di un legame forte e positivo tra la presenza di un casello autostradale e lo sviluppo del territorio nel quale questo insiste, definendo il casello stesso "una vera occasione di sviluppo"¹³⁸.

Tanto provato a livello statistico nazionale, però, non si può non rilevare che il nostro territorio, anche sotto il profilo delle realtà economiche, si presenta molto diversificato.

La progettazione e l'allocazione di un'infrastruttura stradale dovrebbe tener conto di questa diversificazione. Ciascuna area a tessuto economico-produttivo omogeneo, infatti, esprime una propria e caratteristica domanda di mobilità.

Ad Occhiobello si concentra circa il 50 per cento della popolazione di questa area, con una densità di 323 abitanti/Kmq che lo avvicina ad una realtà urbana di medie dimensioni.

La realtà del Comune di Occhiobello si presenta subito come fortemente dinamica: tutti gli indicatori rivelano un'espansione socio-demografica ed economica più vivace di quella registrata nei Comuni limitrofi che non hanno un accesso diretto alla rete autostradale. Anche rispetto agli altri Comuni della Provincia di Rovigo, Occhiobello è quello che ha fatto registrare l'incremento maggiore della popolazione residente, che, tra il 1991 e il 2001, è aumentata dell'8,6 per cento, trend in netta controtendenza con l'andamento regionale e nazionale e confermato dal 2001 al 2005 con un'ulteriore crescita del 6,2 per cento. Questa crescita è dovuta soprattutto all'apporto di nuovi iscritti da altri Comuni sia della Provincia di Rovigo che di Ferrara, oltre che da un saldo naturale positivo che non trova riscontro nel resto della Provincia.

Il Comune di Occhiobello si distingue anche dal punto di vista economico: rispetto alle 1.731 unità locali registrate dal censimento del 2001 nella zona del Polesine considerata ben il 57,5 per cento è localizzato ad Occhiobello, il 18,5 per cento a Fiesse Umbertiano, il 13 per cento a Stienta e l'11 per cento a Canaro. Questo dato è ulteriormente sottolineato dal numero degli addetti che raggiungono il 64 per cento dell'ambito intercomunale, evidenziando il peso della struttura economica del Comune considerato.

Nel 2003, nella struttura produttiva di Occhiobello prevaleva il commercio con il 28 per cento delle unità locali del comune, dato superiore a quello della provincia di Rovigo (20,6 per cento) e che conferma la forte terziarizzazione in atto nella struttura economica di Occhiobello. Seguivano l'industria, con il 16,2 per cento, dato nuovamente superiore alla media provinciale (12,3 per cento), e l'agricoltura con il 12,4 per cento delle unità locali: dato di molto inferiore alla media provinciale (28,9 per cento) e che conferma il deciso spostamento dell'economia occhiobellese verso i settori industriali e del terziario e la forte differenziazione strutturale rispetto al contesto territoriale in cui è inserita.

Occhiobello predomina rispetto ai Comuni limitrofi in quasi tutti i settori economici.

Per questi ed altri dati si rinvia a CERTeT – Università Commerciale Bocconi, *L'impatto territoriale dei caselli autostradali: un'indagine sui Comuni*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 156 e ss.

¹³⁸ Tutti i dati della ricerca si possono reperire in Consorzio AASTER, *Il capitalismo delle reti nelle piattaforme produttive*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 92 e ss.

Solo conoscendo la realtà che genera questa domanda si possono individuare i caratteri che le infrastrutture in quel territorio debbono avere per soddisfare le esigenze del tessuto produttivo.

Per facilitare questo compito al regolatore, alcuni studiosi hanno ritenuto possibile individuare in Italia la presenza di diciassette piattaforme produttive omogenee, battezzate con il nome di “geocomunità”¹³⁹. Si tratta di macroaree, di dimensioni mediamente più ampie rispetto a quelle della comunità cittadina alla quale è costume nazionale riferirsi, che si caratterizzano per essere sede di realtà economico-produttive omogenee, che esprimono esigenze, in termini infrastrutturali, uniformi. Queste sono le realtà che sono state catalogate: l’arco alpino; l’area di Torino e del Canavese; le Langhe e il Monferrato; l’area che da Genova, lungo la direttrice Alessandria-Novara e il Sempione, si connette con l’Europa Nord-Occidentale, detta la “Cerniera logistica Nord-Occidentale”; la zona che da Malpensa arriva fino a Montichiari, rinominata la “Città Infinita”; il territorio che si estende tra Bolzano, Trento, Verona, Mantova, Cremona, fino a Ferrara e Rovigo, denominata la “Cerniera logistica Nord-Orientale”; la “Pedemontana veneta” sull’asse che congiunge Vicenza a Pordenone; l’area al confine orientale del Paese, detta la “Porta dell’Est”; la “Via Emilia”, ossia l’asse che da Piacenza arriva fino a Bologna; tutta la zona costiera adriatica tra Venezia e le Marche, rinominata “Città Adriatica”; l’area ricompresa tra Livorno, Arezzo, Firenze e Perugia, detta la “Val d’Arno – Alto Tevere”; il Chianti, la Maremma e l’Umbria che costituiscono il “Toscanashire”; la “Grande Roma”, che ricomprende l’intera area metropolitana che ruota attorno alla capitale; Napoli e la sua cintura metropolitana, rinominata “Porta del Mezzogiorno”; il territorio ricompreso tra Melfi, Bari, Lecce e Cosenza, detto “Mare Corto”; la

¹³⁹ La ricerca può essere consultata in Consorzio AASTER, *Il capitalismo delle reti nelle piattaforme produttive*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 89 e ss.

“Trinacria”, che comprende Calabria e Sicilia e, infine, la “Ichnusa” per la Sardegna¹⁴⁰.

Dal momento che quello economico italiano è un modello di sviluppo a capitalismo territoriale e distrettuale, con fabbriche e imprese distribuite sul territorio, è evidente che sono le infrastrutture del trasporto su gomma, ed in particolare le autostrade, ad essere, per prime, chiamate a rispondere alla domanda di mobilità espressa dai diversi territori, intesi come realtà economica¹⁴¹. Lo studio citato prosegue, infatti, studiando la collocazione delle infrastrutture autostradali nelle diverse macroaree ed evidenziando l'adeguatezza della dotazione infrastrutturale per ciascuna di queste.

Se si è chiamati al governo delle infrastrutture autostradali, dunque, non si può dimenticare che il territorio è anche l'economia che esso rappresenta e che una buona politica infrastrutturale è chiamata a rispondere alle precise e diversificate domande di mobilità e collegamento che ogni realtà economico-produttiva esprime, perché dove – e solo dove - questo accade si può davvero generare sviluppo.

2.1.3 Segue: come realtà sociale e politica

Il territorio, poi, è fatto della popolazione che lo abita e che, in vario modo, è toccata dalla infrastruttura.

In essa convivono diritti e interessi diversi, potenzialmente anche in conflitto tra loro. Appartengono alla popolazione, infatti, i proprietari dei terreni che dovranno essere espropriati per consentire la realizzazione dell'opera, come pure gli imprenditori, i commercianti e, più in generale, i lavoratori che dall'infrastruttura autostradale contano di ricevere un vantaggio.

¹⁴⁰ Quanto alle realtà economiche e produttive che insistono in ciascuna zona, caratterizzandola e differenziandola rispetto alle altre, si rinvia a Consorzio AASTER, *Il capitalismo delle reti nelle piattaforme produttive*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 95 e ss.

¹⁴¹ Al punto che le autostrade vengono definite “ossatura” delle diverse piattaforme produttive. Cfr. Consorzio AASTER, *Il capitalismo delle reti nelle piattaforme produttive*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, p. 120.

Non solo: anche le sensibilità presenti in una popolazione possono essere diversissime. Così vi è chi identifica l'infrastruttura autostradale con lo sviluppo e chi con il degrado dell'ambiente e del paesaggio.

Quel che è certo è che difficilmente la popolazione è indifferente rispetto all'infrastruttura, il che induce a ritenere che non debba accadere neppure il contrario.

Spetta alla politica delle istituzioni rappresentative locali, in prima battuta, ascoltare, raccogliere e, ove possibile, comporre tutti questi diversi interessi e sensibilità.

2.2 La localizzazione dell'opera e il rapporto con il territorio nella legislazione vigente

Chiarita l'importanza del territorio, è ora tempo di verificare secondo quali procedure avvenga la concreta localizzazione delle infrastrutture autostradali sullo stesso.

Anche con riferimento a questo momento sono diversi i provvedimenti normativi cui fare riferimento, a seconda della qualificazione dell'opera come di interesse statale o di interesse strategico.

Qualora l'infrastruttura da costruire sia qualificata come infrastruttura pubblica di interesse statale¹⁴², i testi normativi di riferimento sono il d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383, e la legge 7 agosto 1990, n. 241. Diversamente, per le infrastrutture strategiche, il richiamo è sempre alla Legge Obiettivo e al capo IV della parte II del Codice dei contratti, che di questo genere di opere infrastrutturali si occupa.

¹⁴² A voler essere davvero completi, è necessario far quantomeno un cenno all'esistenza di autostrade di interesse regionale, per il procedimento di realizzazione delle quali è necessario fare riferimento innanzitutto alla legislazione regionale sul punto.

2.2.1 Il conflitto interistituzionale

Entrambe le discipline propongono una loro soluzione al problema del coordinamento tra la necessità che la scelta allocativa di opere di interesse nazionale avvenga a livello centrale e l'esigenza di rispettare - o quanto meno dialogare con - gli enti territoriali, che sono i titolari originari dei poteri di pianificazione del proprio territorio e che concretamente con l'infrastruttura dovranno convivere.

Il d.P.R. n. 383/1994 prevede che l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi sia fatto dallo Stato, di intesa con la Regione interessata, entro sessanta giorni dalla richiesta da parte dell'amministrazione statale competente (art. 2).

Nel caso di esito negativo all'accertamento di conformità o qualora l'intesa tra lo Stato e la Regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito, viene convocata una conferenza di servizi, alla quale partecipano la Regione e, previa deliberazione degli organi rappresentativi, il Comune o i Comuni interessati, nonché le altre amministrazioni dello Stato e gli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, o a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, previsti dalle leggi statali e regionali.

La conferenza valuta i progetti definitivi relativi alle opere di interesse statale e

si esprime su di essi entro sessanta giorni dalla convocazione, apportando, ove occorra, le opportune modifiche, senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni del soggetto proponente.

L'approvazione dei progetti adottata dalla conferenza di servizi sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nullaosta, previsti da leggi statali e regionali.

Per l'approvazione, grazie alla recente novella introdotta dal decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, non è più richiesta l'unanimità dei voti, bastando la maggioranza. Se una o più amministrazioni dovessero esprimere il

proprio dissenso nell'ambito della conferenza di servizi, è l'amministrazione statale procedente, d'intesa con la Regione interessata, valutate le specifiche risultanze della conferenza di servizi e tenuto conto delle posizioni prevalenti espresse in detta sede, ad assumere la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera¹⁴³.

Diversa e molto più complessa è la soluzione proposta dalla Legge Obiettivo.

La procedura è articolata su due grandi fasi, quella di studio e valutazione del progetto preliminare e quella relativa, invece, al progetto definitivo¹⁴⁴.

Quanto al progetto preliminare, ai sensi dell'art. 163 del Codice, esso è rimesso, a cura dei soggetti aggiudicatori, al Ministero delle Infrastrutture e, ove competenti, al Ministero dell'Ambiente, al Ministero delle Attività produttive e al Ministero per i Beni e le Attività culturali, nonché alle Regioni o Province autonome competenti per territorio.

Le amministrazioni interessate elaborano le proprie valutazioni e le inviano al Ministero entro sessanta giorni dalla ricezione del progetto preliminare¹⁴⁵. Nei successivi quarantacinque giorni il Ministero, acquisito, nei casi previsti, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici o di altra commissione consultiva competente, formula la propria proposta al CIPE, che si pronuncia entro trenta giorni.

Il progetto preliminare non è sottoposto a conferenza di servizi ed è approvato dal CIPE, a maggioranza, con il consenso, ai fini della intesa sulla

¹⁴³ Diverso il caso in cui la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera non si realizzi a causa del dissenso espresso da un'amministrazione dello Stato preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità ovvero dalla Regione interessata. In questo caso si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

¹⁴⁴ La cui tempistica è stata recentemente ridotta ad opera della legge 3 agosto 2009, n. 102.

¹⁴⁵ Ove non siano pervenute nel termine prescritto una o più delle valutazioni o pareri di cui sopra, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti invita i soggetti medesimi a rendere la valutazione o parere entro i successivi trenta giorni; in mancanza di riscontro il Ministro formula la propria proposta al CIPE, con eventuali prescrizioni.

localizzazione, dei Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i Comuni nel cui territorio si realizza l'opera¹⁴⁶.

In caso di motivato dissenso delle Regioni o Province autonome interessate sono previste due diverse procedure a seconda che l'infrastruttura abbia o meno carattere interregionale o internazionale.

Per le infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, il progetto preliminare è sottoposto alla valutazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla cui attività istruttoria partecipano i rappresentanti della Regione o Provincia autonoma interessata. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, in quarantacinque giorni dalla ricezione, valuta i motivi del dissenso e l'eventuale proposta alternativa formulata dall'ente dissenziente all'atto del dissenso. Il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici è rimesso dal Ministro al CIPE, che assume le proprie motivate definitive determinazioni entro i successivi trenta giorni. Ove, anche in questa sede permanga il dissenso della Regione o Provincia autonoma alla approvazione del progetto preliminare, si provvede entro sessanta giorni con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, e, per le infrastrutture di competenza di altri Ministeri, di concerto con il Ministro delle Attività produttive o altro Ministro competente per materia, sentita la commissione parlamentare per le questioni regionali.

Per le altre infrastrutture, invece, in caso di dissenso delle Regioni o Province autonome interessate, si provvede, entro i successivi sei mesi e a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa tra il Ministero e l'ente dissenziente, ad una nuova valutazione del progetto preliminare e della eventuale proposta alternativa formulata dalla Regione o Provincia autonoma. Ove permanga il dissenso sul progetto preliminare, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti propone al CIPE, d'intesa con l'ente dissenziente, la sospensione della infrastruttura o insediamento produttivo, in attesa di nuova

¹⁴⁶ La pronuncia deve intervenire nei termini di cui al comma che precede, anche nel caso in cui i Comuni interessati non si siano tempestivamente espressi.

valutazione in sede di aggiornamento del programma, ovvero l'avvio della procedura prevista in caso di dissenso sulle infrastrutture o insediamenti produttivi di carattere interregionale o internazionale.

L'approvazione del progetto definitivo, invece, è disciplinato dall'art. 166 del Codice dei contratti.

Il progetto definitivo è rimesso da parte del soggetto aggiudicatore, del concessionario o contraente generale, a ciascuna delle amministrazioni interessate dal progetto rappresentate nel CIPE e a tutte le ulteriori amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni di ogni genere e tipo, nonché ai gestori di opere interferenti.

Nel termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento del progetto le pubbliche amministrazioni competenti e i gestori di opere interferenti possono presentare motivate proposte di adeguamento o richieste di prescrizioni per il progetto definitivo o di varianti migliorative che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere, nel rispetto dei limiti di spesa e delle caratteristiche prestazionali e delle specifiche funzionali individuati in sede di progetto preliminare.

Tutte le proposte e le richieste sono acquisite dal Ministero a mezzo di apposita conferenza di servizi¹⁴⁷, con competenze meramente istruttorie, non soggetta all'applicazione delle previsioni degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni¹⁴⁸. Nei sessanta giorni successivi alla conclusione della conferenza, il Ministero valuta la compatibilità delle proposte e richieste pervenute con le indicazioni vincolanti contenute nel progetto preliminare approvato e formula la propria proposta al CIPE, che, nei trenta giorni successivi, a maggioranza, approva, con eventuali

¹⁴⁷ Convocata non prima di trenta giorni dal ricevimento del progetto da parte dei soggetti interessati e conclusa non oltre il termine di novanta giorni.

Cfr. S. NICODEMO, *Lavori pubblici e conferenza di servizi*, in *Riv. trim. appalti*, 2006, 3, pp. 749 e ss.

¹⁴⁸ Sull'istituto previsto nella legge generale sul procedimento amministrativo e sulle riforme che l'hanno, anche di recente, interessato si rinvia a: M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, in *Urb. app.*, 2005, 4, pp. 384 e ss.; C. TUBERTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi: la prima applicazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 5, pp. 557 e ss.; G. GARDINI, *La conferenza di servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 5, pp. 488 e ss.

integrazioni o modificazioni, il progetto definitivo, anche ai fini della dichiarazione di pubblica utilità.

L'approvazione del progetto definitivo, adottata con il voto favorevole della maggioranza dei componenti il CIPE, sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato¹⁴⁹.

Il caso di dissenso è regolato come per il progetto preliminare.

Gli enti territoriali interessati dall'infrastruttura possono, invece, far sentire la loro voce nell'ambito di istruzione del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.)¹⁵⁰. La competenza decisionale in questa fase spetta, però, comunque, al Ministero dell'Ambiente e del Ministero dei Beni e delle Attività culturali, i quali devono solo tener conto delle osservazioni ricevute.

¹⁴⁹ Spetta, poi, agli enti locali provvedere all'adeguamento definitivo degli elaborati urbanistici di competenza.

¹⁵⁰ Con riferimento al procedimento di V.I.A. proprio nell'ambito autostradale si rinvia a F. FONDERICO, *La valutazione di impatto ambientale delle autostrade*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 5, pp. 458 e ss.

Sulla procedura di V.I.A. in generale cfr. G. MANFREDI, *Il nuovo procedimento di VIA tra semplificazione amministrativa e specialità del regime dell'ambiente*, in *Urb. app.*, 2009, 2, pp. 156 e ss.; A. TEMPESTA, *La VIA italiana dinanzi alla Corte di Giustizia*, in *Urb. app.*, 2007, 2, pp. 175 e ss.

Con riferimento anche alla Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.), invece, v. S. R. MASERA, *VIA e VAS nel nuovo Codice ambientale*, in *Urb. app.*, 2006, 10, pp. 1147 e ss.; E. BOSCOLO, *VAS e VIA riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. app.*, 2008, 5, pp. 541 e ss.

Quanto alla reale partecipazione consentita nella fase di V.I.A. si veda, invece, E. BOSCOLO, *La VIA "accelerata" per le grandi opere: l'interesse ambientale quale limite alla semplificazione*, in *Urb. app.*, 2003, 2, pp. 129 e ss.

Deve, inoltre, segnalarsi che non sono infrequenti i casi in cui i concessionari, per eludere la disciplina partecipativa di cui al procedimento di V.I.A., procedono ad artificiosi frazionamenti dell'opera. Sul punto interessante E. BOSCOLO, *L'intervenuta esecuzione dell'opera pubblica: il limite all'annullamento e la sequenza accertamento-risarcimento*, in *Urb. app.*, 2010, 1, pp. 94 e 94, in particolare.

Sembra interessante segnalare qui, infine, che l'introduzione di normative specifiche a tutela dell'ambiente non è stato senza costi per le imprese e l'economia. Cfr. C. CARRARO, *Costi economici e benefici strategici della regolamentazione ambientale*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998, pp. 241 e ss. e F. FONDERICO, *Ambiente*, in M. ARSI – M. G. CORONAS – P. DE LUCA (a cura di), *L'Italia da semplificare: III. Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, Bologna, 1998, pp. 57 e ss.

Sia la procedura prevista dal d.P.R. n. 383/1994 per le opere di interesse nazionale, che quella prevista per le infrastrutture strategiche dall'art. 163 del Codice, dunque, risolvono il conflitto tra le competenze tra i diversi livelli di governo potenzialmente competenti a decidere sull'allocazione e la progettazione delle infrastrutture a favore del livello centrale, allocando presso lo Stato, nel primo caso, e il CIPE, nel caso delle infrastrutture strategiche, la funzione decisoria¹⁵¹.

Il rispetto delle autonomie territoriali dovrebbe essere, invece, garantito dall'invito a trovare intese con le amministrazioni interessate dall'infrastruttura¹⁵² e dall'instaurazione di conferenze di servizi¹⁵³.

Questa soluzione presta, però, il fianco ad alcune critiche.

La dottrina più accorta ha, innanzitutto, rilevato che le garanzie a tutela delle autonomie sono davvero molto deboli.

Con riferimento alle intese, deve, notarsi che esse non sono necessarie: sono le medesime previsioni normative citate, infatti, a disciplinare i casi di mancato raggiungimento delle intese e della formulazione del dissenso, e ciò fanno tornando ad accentrare la competenza decisionale.

Quanto, invece, alla convocazione di conferenze di servizi, nell'ambito del d.P.R. n. 383/1994, queste conferenze sono previste solo per il caso di esito negativo dell'accertamento di conformità o qualora l'intesa tra lo Stato e la Regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito; mentre, per le infrastrutture strategiche, la convocazione delle conferenze può intervenire solo con riferimento alla valutazione del progetto definitivo e la conferenza ha competenze meramente istruttorie.

¹⁵¹ Quanto alla compatibilità costituzionale di queste previsioni, si rinvia, *ex multis*, a O. M. CAPUTO, *La riforma del Titolo V della Costituzione, interesse nazionale e "legge obiettivo"*, in *Urb. app.*, 2002, 6, pp. 625 e ss.

¹⁵² Come richiesto, tra l'altro, dalla Corte costituzionale in una delle sue pronunce più famose. Il riferimento è alla sentenza 1° ottobre 2003, n. 303, avente ad oggetto proprio la Legge Obiettivo.

¹⁵³ Sul punto v. M. SANTINI, *Conferenza di servizi e Titolo V della Costituzione: analisi del quadro normativo attuale e di quello di imminente introduzione*, in *Urb. app.*, 2004, 9, pp. 1001 e ss.

La compressione sostanziale delle prerogative pianificatorie delle autonomie territoriali interessate dall'infrastruttura, poi, pur se rilevante, non sembra esser stata in grado di produrre il risultato desiderato e in funzione del quale la si tende a giustificare, ossia la notevole accelerazione del procedimento destinato a condurre alla realizzazione delle opere infrastrutturali di interesse nazionale, soprattutto se strategico.

Da più parti, infatti, si lamenta l'eccessiva lunghezza dei tempi necessari alla conclusione del procedimento di progettazione e al reperimento di tutte le autorizzazioni necessarie¹⁵⁴.

2.2.2 Il problema della legittimazione dell'infrastruttura

Oltre che per la previsione di meccanismi volti ad inibire o, comunque, a rendere sostanzialmente innocuo il dissenso delle autonomie territoriali interessate all'opera, la normativa in materia di infrastrutture statali, soprattutto, strategiche, si segnala per aver sostanzialmente negletto il confronto con le comunità locali nella fase di allocazione delle opere.

In effetti, il Codice dei contratti si limita a concepire un ascolto limitatissimo delle istanze presentate dai privati e solo in sede di istruzione della Valutazione di Impatto Ambientale¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Si pensi semplicemente al fatto che, secondo dati di Confindustria, sui tempi necessari per arrivare alla chiusura dei lavori per le opere di importo superiore ai 10 milioni di euro non vi sono sostanziali differenze tra procedure della Legge Obiettivo e procedure ordinarie. Per la progettazione servono 4 anni e mezzo per le opere di importo inferiore a 50 milioni di euro e quasi 6 anni per quelle di importo superiore, tempi in gran parte dedicati al processo autorizzativo ed al reperimento delle risorse finanziarie. Anche nella fase di cantiere si accumulano ritardi, mediamente stimati in 9 mesi, al netto di sospensioni e proroghe.

Quanto alle infrastrutture di trasporto, lo svolgimento di tutte le fasi di realizzative dell'opera può richiedere oltre dieci anni. V. Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, p. 58. Sulla stampa, invece, v. G. GENTILI, *Il paese con le autostrade asfaltate di scartoffie*, da *Il Sole 24 Ore*, 10 marzo 2010.

¹⁵⁵ Ai sensi dell'art. 163, comma 3, e dell'art. 183, comma 4, del Codice dei contratti il progetto preliminare deve essere corredato di uno studio di impatto ambientale, che deve essere depositato presso le amministrazioni, affinché, nel termine di trenta giorni, chiunque possa presentare osservazioni o pareri. L'obbligo imposto al soggetto decidente è solo quello di tenerne conto.

È vero che il nostro ordinamento non ha fatto della partecipazione pubblica un principio a valenza generale assoluta¹⁵⁶, probabilmente temendo che si sarebbe risolto in un appesantimento del procedimento o, nei casi peggiori, in un ostacolo allo stesso.

È altrettanto, vero, però, che lo stesso risultato che con questi provvedimenti normativi si intendeva scongiurare si è verificato e si verifica tutti i giorni, con effetti negativi che sono sotto gli occhi di tutti¹⁵⁷.

La voce della comunità locale¹⁵⁸, che il Codice ha espunto dal procedimento di localizzazione delle opere, si unisce a quella dei gruppi ambientalisti e portatori di interessi diffusi e torna a farsi sentire sulle strade, nei cantieri e sui *mass media*, con una forza tale da riuscire a ritardare e, talvolta, bloccare la realizzazione dell'infrastruttura.

Neppure le compensazioni, che il legislatore aveva pensato potessero scongiurare la rivolta della popolazione locale nei confronti dell'infrastruttura progettata, bastano più a sedare il dissenso.

La possibilità di compensare, appunto, i costi concentrati sulle comunità attraversate da infrastrutture che non recano vantaggi altrettanto localizzati¹⁵⁹, è oggi, infatti, utilizzata per improprie negoziazioni tra i diversi livelli di governo

¹⁵⁶ Visto che la partecipazione pubblica non si applica “nei confronti dell’attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione” (così l’art. 13 della legge 7 agosto 1990, n. 241).

Vi è dottrina, tuttavia, che, anche in considerazione dei fenomeni di partecipazione e ricerca del consenso che hanno riguardato le infrastrutture, rinviene l’esistenza nell’ordinamento di un principio generale di consensualità. Cfr. S. A. FREGO LUPPI, *Il principio di consensualità nell’agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti*, in *Dir. amm.*, 2008, 3, pp. 708 e ss.

¹⁵⁷ Cfr. G. SANTILLI, *Le infrastrutture in ritardo ci costano 331 miliardi*, da *Il Sole 24 Ore*, 14 novembre 2010.

¹⁵⁸ Quanto alla posizione dei Comuni limitrofi si rinvia a R. GIANI, *Localizzazioni delle opere e legittimazione dei comuni vicini*, in *Dir. prat. amm.*, 2006, 1, pp. 102 e ss.

¹⁵⁹ Prevista, ad esempio, nell’art. 165, comma 3, del Codice, ove si prevede che lo studio di impatto ambientale deve contenere “una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare” i rilevanti effetti legati alla realizzazione dell’opera.

La materia dimostra una certa confusione del legislatore, che parla di compensazioni economiche sotto forma di *royalties*, contributi *una tantum*, agevolazioni tariffarie, compensazioni sociali e artistiche, compensazioni territoriali, compensazioni ecologiche e opere connesse. V. Avanzi – Consorzio Metis del Politecnico di Milano – TRT Trasporti e Territorio, *Libro bianco su Conflitti territoriali e Infrastrutture di trasporto*, Milano, 2009, su www.trttrasportieterritorio.it, p. 19.

e non si risolve nella costruzione di opere capaci di ridurre l'impatto delle externalità infrastrutturali, opere, dunque, a diretto vantaggio della popolazione. Queste prassi distorsive, poi, ottengono il pessimo risultato di far lievitare i costi dell'opera: quasi la metà del costo complessivo sostenuto per la realizzazione di un tratto autostradale è riconducibile ad oneri di compensazione¹⁶⁰.

Così, l'ostilità nei confronti della realizzazione di molti grandi progetti si diffonde¹⁶¹ e migliora la propria capacità organizzativa e di intervento, al punto che si parla oggi dell'esistenza di una vera e propria sindrome: quella di "nimby" (*not in my back yard*).

Questo fenomeno non può più essere ignorato e richiede l'approntamento di riforme legislative capaci di risolvere il conflitto, non più di "bypassarlo". Il nostro ordinamento può giovare degli esempi di Paesi a noi vicini, quali Francia e Regno Unito, dei tentativi posti in essere nell'ambito di alcune legislazioni regionali e dell'esperienza di prassi virtuose, che proprio in materia di realizzazione di autostrade stanno maturando nel nostro Paese.

2.2.3 La sperimentazione avviata sulla Autostrada genovese

Il riferimento è alla sperimentazione di uno strumento di partecipazione democratica, ispirato al dibattito pubblico francese¹⁶², che recentemente è stata

¹⁶⁰ V. Dipartimento di Sc. Economiche e Aziendali – Luiss Guido Carli, *Le reti autostradali: dallo Stato al mercato*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, p. 38.

¹⁶¹ L'ampiezza della resistenza contro le grandi opere in Italia è testimoniata dai dati raccolti annualmente da Nimby Forum, sulla base di notizie apparse sulla stampa. Nel 2009, ad esempio, sono stati censiti ben 283 progetti contestati, di cui 23 relativi a infrastrutture stradali o ferroviarie.

¹⁶² L'istituto del dibattito pubblico è nato in Francia per rispondere ad episodi di contestazioni locali anche violenti verificatisi negli anni Novanta.

È disciplinato da una serie di interventi legislativi (la legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 detta legge Barnier dal nome dell'allora Ministro dell'Ambiente e la legge n.202-276 del 27 febbraio 2002 sulla "Democrazia di Prossimità").

È istituita un'Autorità amministrativa indipendente, la Commissione Nazionale di Dibattito Pubblico (Cndp), incaricata di garantire il rispetto della partecipazione del pubblico al processo di elaborazione dei progetti di pianificazione o di infrastrutturazione di interesse nazionale, se

questi progetti presentano importanti ricadute socio-economiche o possono produrre impatti significativi sull'ambiente e sulla pianificazione del territorio.

La Cndp è composta da un Presidente e da due vice-Presidenti nominati con decreto legge, da un deputato e da un senatore nominati rispettivamente dal Presidente della Assemblée Nationale e dal Presidente del Senato, sei eletti locali, nominati con decreto su segnalazione e proposta delle associazioni rappresentative degli eletti, un membro del *Conseil d'Etat*, eletto dall'assemblea generale del *Conseil d'Etat*, un membro della Corte di Cassazione, un membro della Corte dei Conti, un membro del personale dei Tribunali amministrativi e delle corti amministrative di appello, nominato con decreto su proposta del *Conseil supérieur des tribunaux administratifs* e delle *Cours administratives d'appel*, due rappresentanti delle associazioni di protezione dell'ambiente che esercitano la loro attività su tutto il territorio nazionale, nominati dal Primo Ministro su proposta del Ministro dell'Ambiente, due rappresentanti dei consumatori e degli utenti, rispettivamente nominati dal Primo ministro su proposta del Ministro dell'Economia e del Ministro dei Trasporti, due personalità qualificate, di cui una che abbia esercitato funzione di *commissaire enquêteur*, nominate dal Primo ministro su proposta del Ministro dell'Industria e del Ministro delle Infrastrutture.

Per decreto ministeriale si è stabilito che quando un progetto di investimento supera determinate dimensioni, la Cndp è tenuta a organizzare un "dibattito pubblico", della durata di quattro mesi prorogabili, sulle caratteristiche del progetto in questione e sull'opportunità di realizzare l'opera.

Al dibattito possono partecipare tutte le associazioni e i cittadini che lo desiderano.

Sono predisposti al fine del dibattito: un "dossier del progetto" che presenta il tracciato, le sue caratteristiche tecniche e gli impatti sul territorio, redatto a cura dell'ente proponente e reso pubblico attraverso la sua pubblicazione sul sito web appositamente creato per facilitare il dibattito; una sintesi del progetto curato sempre dall'ente proponente; la documentazione tecnica aggiuntiva al dossier, che viene resa disponibile sul web-site (dagli studi di fattibilità, a studi sul traffico e mobilità...); i c.d. *cahiers d'acteurs* - quaderni degli attori - che consistono in contributi scritti da chiunque voglia esprimere valutazioni, porre domande o proporre temi da approfondire, utili al dibattito; e le relazioni tecniche di eventuali esperti nominati dalla commissione e chiamati a pronunciarsi su alcune questioni specifiche emerse nel corso del dibattito.

Il dibattito si svolge a partire da un calendario di incontri pubblici.

Al termine del dibattito pubblico il Presidente della Commissione redige un rapporto in cui illustra i contenuti del dibattito, gli argomenti a favore e contro il progetto emersi nel corso dei quattro mesi di dibattito.

Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto, l'ente proponente dell'opera deve comunicare se intende mandare avanti il suo progetto originale, modificarlo accogliendo i suggerimenti emersi nel corso del dibattito, oppure ritirarlo. In ogni caso il proponente è tenuto a giustificare pubblicamente le sue scelte.

Il dibattito pubblico avviene dunque, per legge "a monte" della progettazione, permettendo un confronto ampio ed approfondito.

Meritano di essere sottolineati i seguenti caratteri dell'istituto francese: 1. la Cndp si configura come una vera e propria parte terza indipendente; 2. la procedura di dibattito pubblico segue regole e tempi che sono chiari e codificati, e che garantiscono tutti; 3. il soggetto proponente è ampiamente coinvolto nella procedura, e investito della responsabilità di spiegare e difendere le ragioni che sostengono il progetto di cui si dibatte; 4. il dibattito pubblico non riguarda solo le caratteristiche dell'opera, bensì anche l'*an* (ciò è reso possibile dal fatto che la discussione avviene prima che qualsiasi decisione definitiva venga presa, in piena fase di progettazione).

Sul punto si rinvia a S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1, pp. 13 e ss.

L'ordinamento francese, però, conosce anche un altro istituto partecipativo, l'*enquête publique*, utilizzata per le opere pubbliche o di interesse pubblico che possono produrre effetti sull'ambiente. Sul punto v. E. BAFFI, *Il problema della noxious facility e le misure compensative*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le*

fatta nell'ambito della progettazione dell'Autostrada genovese, in netta controtendenza rispetto alla modalità con cui il problema del confronto con la comunità si atteggia nell'ambito delle grandi opere.

La sperimentazione ha avuto luogo a Genova, tra il 6 febbraio e il 30 aprile 2009, e ha riguardato la proposta di un nuovo tratto autostradale di circa 20 chilometri tra Voltri e Genova Ovest, noto come Gronda di Ponente.

Il nuovo tratto autostradale di ponente era stato progettato già negli anni Ottanta per alleggerire la congestione del nodo genovese, mediante il raddoppio dell'attuale autostrada costiera A10 tra Voltri e Genova Ovest verso monte e la costruzione di un nuovo ponte sulla Val Polcevera. Una volta approvato dalle autorità competenti, tuttavia, il progetto era stato fatto oggetto di una rivolta da parte degli abitanti della zona interessata, rivolta che aveva costretto i promotori ad abbandonare il proprio intento nel 1990, dopo l'intervento di una sentenza del Tribunale amministrativo.

Nel 2006, dopo varie vicissitudini, era stato sottoscritto un protocollo di intesa tra ANAS, Regione e enti locali che prevedeva un tracciato diverso. Anche questo tracciato, tuttavia, implicava pesanti interferenze con le abitazioni e con alcune aree industriali della Val Polcevera. La nuova amministrazione comunale di centro-sinistra guidata dal sindaco Marta Vincenzi, subentrata con le elezioni del 2007, aveva ritenuto, tuttavia, troppo penalizzante quel tracciato e aveva cercato di concordare con Autostrade per l'Italia (ASPI) un tracciato che passasse più a monte in un'area meno urbanizzata.

La Regione Liguria, anch'essa di centro-sinistra, contraria a questa nuova soluzione, aveva avanzato, poi, a sua volta una proposta, alla quale Autostrade per l'Italia aveva risposto con un'ulteriore alternativa che prevedeva il passaggio dell'autostrada a metà della valle.

Alla fine del 2008 cinque diverse alternative di tracciato per l'attraversamento della Val Polcevera erano in campo.

infrastrutture in Italia?, Bologna, 2009, pp. 145 e ss.; L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1, pp. 43 e ss.

Il Comune di Genova decideva allora di attivare un procedimento di discussione pubblica sulle varianti di tracciato, improntato al modello del *débat public* francese.

La proposta otteneva la piena adesione del soggetto proponente, la società Autostrade per l'Italia, interessata a sperimentare un percorso innovativo che punti sul consenso piuttosto che sull'imposizione.

In assenza di qualsiasi disposizione legislativa, allora, il Comune, nel dicembre 2008, si impegnava, in accordo con ASPI, ad affidare la gestione del dibattito a una commissione formata da esperti esterni al contesto genovese¹⁶³ e di dotarla di un *equipe* adeguata. I lavori si sarebbero dovuti concludere prima delle elezioni europee previste per il giugno 2009.

Alla commissione veniva affidato, innanzitutto, il compito di svolgere un'istruttoria preliminare, di diffondere le informazioni sul progetto tra la cittadinanza, e di organizzare un dibattito, stabilendone il calendario e le modalità, il tutto entro il primo mese e mezzo¹⁶⁴.

Chiusa questa fase preliminare, il 6 febbraio 2009 la commissione ha accettato di aprire il dibattito.

Quanto all'oggetto della discussione, il mandato che il Comune di Genova affidava alla commissione all'inizio del dibattito era netto: il dibattito avrebbe potuto riguardare esclusivamente la discussione sulle cinque alternative di attraversamento della Val Polcevera¹⁶⁵.

¹⁶³ *In primis*, il presidente: Luigi Bobbio, il quale ha riportato e commentato quest'esperienza in L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2010, 1, pp. 119 e ss.

Una segnalazione particolare merita, poi, L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004, su www.db.formez.it.

¹⁶⁴ Mentre in Francia questa fase preliminare dura da 6 a 8 mesi.

¹⁶⁵ Il dilemma fondamentale a cui va incontro un dibattito pubblico su una grande infrastruttura riguarda sempre lo specifico oggetto del confronto. Se, cioè, si possa discutere solo sul *quomodo* o anche sull'*an* dell'infrastruttura. Su questo punto si è svolta in Francia una tormentata contrapposizione nei primi anni di sperimentazione del dibattito pubblico, finché la legge del 2002, che ha riformato l'istituto, ha sciolto ogni dubbio affermando che il dibattito pubblico "riguarda l'*opportunità*, gli obiettivi e le caratteristiche del progetto" (così nell'art. 121, comma 1, del codice francese dell'ambiente).

La commissione genovese non ha comunque potuto impedire una qualche discussione anche intorno all'*opportunità* dell'infrastruttura. Ha convocato, quindi, un incontro pubblico

Per i tempi, mentre in Francia il dibattito vero e proprio ha una durata prestabilita di 4 mesi, a Genova i committenti hanno imposto un periodo più breve (3 mesi).

La commissione ha scelto, quali modalità di dibattito, la discussione in assemblee aperte, l'organizzazione di tre tavoli di lavoro più ristretti (che hanno permesso a tutte le parti interessate di discutere in uno "spazio protetto" su dati, ipotesi e prospettive attraverso un processo di confronto più sereno rispetto a quello assembleare) e la predisposizione di c.d. "quaderni degli attori", ossia la pubblicazione, sul sito web dell'iniziativa e con una veste grafica uniforme, di riflessioni, analisi o proposte avanzate da gruppi o da singoli cittadini¹⁶⁶.

Meritano senza dubbio qualche parola in più gli incontri assembleari svolti, dal momento che si tratta della metodologia di dibattito prediletta anche dall'ordinamento francese, per la sua pubblicità e la sua capacità di promuovere una discussione "calda" sulle opere. Si sono svolti 14 incontri assembleari, di cui 6 incontri di presentazione e 7 incontri tematici dedicati agli aspetti più rilevanti del progetto e un incontro conclusivo.

Gli incontri sono stati tesi e affollati. Dal momento che i dibattiti miravano a far esprimere direttamente i cittadini, senza la mediazione di gruppi organizzati; gli interventi sono stati sorteggiati¹⁶⁷.

Dai dibattiti è emerso uno squilibrio nella composizione dei partecipanti e nelle opinioni da questi espresse: per la maggior parte contrarie all'opera¹⁶⁸.

sull'analisi dei flussi di mobilità, per verificare – alla presenza di numerosi esperti – quanto fossero attendibili le previsioni fornite da ASPI sull'incremento del traffico autostradale e in che misura fosse praticabile l'alternativa ferroviaria.

¹⁶⁶ Nel corso del dibattito ne sono stati pubblicati 45 che hanno offerto una vasta gamma di orientamenti e, spesso, di interessanti soluzioni alternative. Poco più della metà (27 quaderni) sono stati inviati da entità collettive (istituzioni, imprese, organizzazioni, comitati). Gli altri 18 sono stati inviati da cittadini singoli che hanno scelto di comunicare le proprie elaborazioni o i propri progetti in prima persona indipendentemente dalle proprie affiliazioni organizzative.

¹⁶⁷ Merita di essere segnalato che i comitati hanno contestato questa procedura che avrebbe messo in discussione il loro monopolio della rappresentanza e, nel primo incontro pubblico sul territorio (Voltri, 14 febbraio 2009), hanno chiesto di poter aprire la discussione con un proprio intervento. Di fronte al rifiuto della commissione, hanno invitato i presenti ad abbandonare la sala. Neanche questi incontri, dunque, sono stati risparmiati dal problema della rappresentanza democratica.

La cosa è stata, però, accettata nella consapevolezza che lo scopo fondamentale di un dibattito pubblico è quello di rendere palesi i conflitti latenti.

Nel corso del procedimento, il Comune di Genova, in quanto promotore del dibattito, ha evitato di prendere posizione sul tracciato, limitandosi a svolgere un ruolo di sostegno e di difesa del processo.

Il *débat public* “alla francese” non prende decisioni e non ha alcuna efficacia giuridica e così è avvenuto anche a Genova, dove, dopo la chiusura del dibattito, nel maggio 2009, la commissione ha terminato la sua opera rendendo pubblica una relazione conclusiva in cui ha presentato le posizioni, gli argomenti e le proposte emerse nel corso del confronto.

A sua volta, Autostrade per l’Italia, due settimane dopo, ha reso pubbliche le sue intenzioni, presentando un documento nel quale riconosceva che “il dibattito non era stato né virtuale né finto” ma che era “servito (...) a far acquisire al progetto dei valori aggiunti”. Grazie a questi apporti Autostrade ha proposto una soluzione progettuale notevolmente diversa da quelle originarie, nella quale si tiene conto di alcuni degli argomenti sollevati nel corso del dibattito (anche se ne respingono molti altri, motivando comunque la scelta).

Questa soluzione è stata fatta propria qualche mese più tardi dagli enti competenti (ANAS, Provincia e Comune di Genova) con il protocollo di intesa sottoscritto l’8 febbraio 2010¹⁶⁹.

Il dibattito pubblico è costato 191.000 euro (circa un quinto della media dei *débat public* francesi) di cui il 37 per cento a carico del Comune di Genova e il 63 per cento a carico di ASPI¹⁷⁰.

La sperimentazione avvenuta a Genova si presta a qualche critica, ma ha raggiunto il risultato desiderato: anticipare la manifestazione dei conflitti

¹⁶⁸ La ragione si trova nel fatto che le autostrade tendono a generare benefici diffusi (in questo caso per gli automobilisti, per il traffico merci, per la città nel suo complesso ecc.), ma nello stesso tempo generano costi concentrati.

¹⁶⁹ La Regione Liguria non ha firmato l’accordo perché pretendeva l’inserimento di un’ulteriore opera autostradale in tutt’altra zona (Rapallo). L’accordo autorizza comunque ASPI a procedere con la progettazione preliminare.

¹⁷⁰ In particolare, la società Autostrade ha fornito le attrezzature delle sale, ha pagato la stampa e la diffusione del materiale informativo predisposto dalla commissione e ha retribuito parte dello staff scelto dalla commissione.

latenti tra la popolazione in una fase precoce della progettazione, riuscendo così comunque ad incidere in qualche modo sulla stessa e, soprattutto, educando all'argomentazione anziché alla secca contrapposizione.

Si presenta, dunque, come un modello da imitare.

3. La realizzazione dell'infrastruttura

Una volta che l'articolata fase della progettazione sia terminata e siano state raccolte tutte le autorizzazioni necessarie¹⁷¹, l'autostrada deve essere realizzata.

Ciò normalmente avviene a cura della società concessionaria, la quale è investita di tutti i poteri necessari.

Fino al 2006, la legge imponeva alle concessionarie di affidare tramite gara ad imprese terze una quota non inferiore al 30 per cento del valore globale dei lavori oggetto di concessione. Le indagini compiute congiuntamente dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, tuttavia, avevano rilevato la presenza di una diffusa prassi elusiva tra i concessionari.

Nel 2006, dunque, il legislatore, nel tentativo di riconsegnare i lavori per la realizzazione delle autostrade al mercato e ai confronti concorrenziali, con il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, poi convertito in legge 24 novembre 2006, n. 286, ha qualificato le imprese concessionarie come amministrazioni aggiudicatrici negli affidamenti eseguiti ai sensi del Codice dei contratti.

La novella legislativa, se, da un lato, ha consentito una notevole apertura al mercato del settore, dall'altro, ha addossato sui concessionari tutti i principali problemi connessi all'utilizzo delle procedure ad evidenza pubblica

¹⁷¹ Con i tempi, talvolta assurdi, che questo richiede. Si pensi che per la costruzione della Variante di Valico, ancora attesa, i primi progetti sono del 1982.

nel nostro Paese, di cui si cercherà in seguito di tratteggiare un quadro completo, ancorché sintetico¹⁷².

Stante le lamentele sollevate dalle società concessionarie, *in primis* da Autostrade per l'Italia, il legislatore, con la previsione di cui all'art. 253, comma 25, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, così come modificato dall'art. 29, comma 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, ha successivamente limitato l'ambito applicativo della novella del 2006 alle sole concessioni in essere, prevedendo l'obbligo dell'affidamento a terzi solo per il 40 per cento dei lavori e riconoscendo, unicamente per questa quota, le concessionarie come amministrazioni aggiudicatrici.

Se, dunque, per una buona parte dei lavori da svolgere le concessionarie possono agire con libertà, anche mediante affidamento ad imprese direttamente controllate¹⁷³, residua una porzione di opere per le quali è necessaria l'adozione di procedure ad evidenza pubblica, in relazione alla quale non pochi sono i profili di criticità rilevati dalle società concessionarie

3.1 La qualità dell'appaltatore

Le concessionarie lamentano, innanzitutto, l'inadeguatezza dei soggetti che si offrono per la realizzazione dell'infrastruttura.

Il mercato, infatti, appare frantumato in innumerevoli piccole imprese costruttrici¹⁷⁴ e sono poche le realtà in grado di assicurare la corretta realizzazione di un'opera complessa quale l'autostrada.

L'inadeguatezza delle imprese costruttrici non è, poi, data solo dalle dimensioni, ma attiene anche e soprattutto alla loro idoneità tecnica: il sistema di qualificazione basato sulle certificazioni SOA è, infatti, da più parti criticato

¹⁷² L'esistenza di questa problematica è riconosciuta anche in AVCP, *Relazione annuale 2007*, Roma, Camera dei Deputati, 9 luglio 2008, su www.avcp.it, pp. 170 e ss.

¹⁷³ E specializzate, come la Pavimental s.p.a., di ASPI.

¹⁷⁴ Parte della dottrina ritiene che una delle cause della "polverizzazione" delle imprese edili sia la diffusione della pratica del subappalto. Sul punto v. ITALIADECIDE, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, 2009, p. 33.

perché non in grado di attestare la presenza di una professionalità reale in capo all'impresa certificata¹⁷⁵.

Ma la qualificazione dell'impresa appaltatrice diventa, poi, essenziale sotto un altro profilo, quello della idoneità morale. È di fondamentale importanza, in particolare, che si tratti di un'impresa estranea al sistema mafioso.

I contratti di grandi opere, infatti, sono oggi, stante il dimostrato forte interesse della mafia per il *business* degli appalti pubblici, terreno di caccia privilegiato della criminalità organizzata. Quest'ultima si insinua nelle realtà imprenditoriali in diversi modi e gradi all'unico scopo di aggiudicare a se stessa le ingenti risorse finanziarie che dovrebbero essere investite nella realizzazione dell'opera, trascurando poi la stessa¹⁷⁶.

Gli strumenti che pure il nostro ordinamento ha predisposto e continua a predisporre per combattere questo fenomeno non sembrano del tutto efficaci allo scopo: in particolare le certificazioni antimafia rilasciate dalle Camere di commercio non si fondano su una seria verifica della salute dell'impresa, mentre le certificazioni prefettizie, soprattutto quelle di sospetto di infiltrazione mafiosa, rimettono alla stazione appaltante la valutazione circa l'idoneità morale, il che può costituire un elemento di pericolo¹⁷⁷. Proprio con riferimento

¹⁷⁵ Vi è chi propone, *de jure condendo*, in attesa di una più profonda riforma del sistema di certificazione SOA, l'introduzione della possibilità per le stazioni appaltanti di effettuare una qualificazione aggiuntiva che le tuteli maggiormente, sull'esempio di quelle previste oggi solo per i c.d. settori speciali. V. ITALIADECIDE, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, 2009, p. 108.

¹⁷⁶ G. FALCONE – M. PADOVANI, *Cose di cosa nostra*, Milano, 2004; G. STUMPO, *Appalti pubblici e legislazione antimafia*, in *Riv. trim. appalti*, 2000, 3, pp. 562 e ss.; S. CACACE, *Tutela antimafia e grandi opere. Contenzioso e giurisprudenza*, marzo 2006, su www.giustizia-amministrativa.it; A. BOTTO, *Antimafia e contratti pubblici: il punto della situazione e le prospettive*, in *Riv. trim. appalti*, 2008, 4, pp. 713 e ss.; F. CARINGELLA, *Legislazione antimafia e appalti pubblici*, in *Urb. app.*, 1997, 4, pp. 369 e ss.; R. DE NICTOLIS, *La nuova disciplina antimafia in materia di pubblici appalti*, in *Urb. app.*, 2010, 10, pp. 1129 e ss.; S. MUTTONI, *Informazioni prefettizie antimafia e appalti. Testi, contesti e Costituzione*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2008, 2, pp. 161 e ss.; C. MACRI' - V. MACRI', *La legge antimafia. Commento per articolo della L. 646/1982 integrata dalle LL. 726 e 936/1982*, Napoli, 1983.

¹⁷⁷ Per risolvere questi problemi la Direzione nazionale antimafia ha proposto la creazione di una *white list* di fornitori e prestatori di servizio ai quali potersi rivolgere senza il rischio di infiltrazioni o collusioni ad opera di associazioni criminali. V. ITALIADECIDE, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, 2009, p. 92.

a questo punto, la Corte dei conti, studiando la gestione di ANAS, ha in passato rilevato molteplici profili di criticità¹⁷⁸.

Le società concessionarie¹⁷⁹, infine, lamentano l'estrema litigiosità dei candidati ad assurgere a proprie controparti contrattuali, ma sul punto si rinvia oltre.

3.2 La gara

Anche il procedimento ad evidenza pubblica non è immune dalle critiche dei concessionari.

La secca procedimentalizzazione che lo caratterizza, infatti, ottiene il risultato di complicare e ritardare il procedimento che dovrebbe condurre all'aggiudicazione e alla stipulazione del contratto¹⁸⁰.

Un momento rivelatosi particolarmente delicato è quello della predisposizione del bando di gara.

Non è infrequente che esso si fondi su di una progettazione di scarsa qualità, che i concorrenti non hanno alcun interesse a rilevare in sede di gara, ma che costituisce la principale causa del contenzioso legato alle riserve in fase esecutiva¹⁸¹.

La predisposizione di un buon bando, invece, potrebbe evitare molti altri gravi problemi che si rilevano in sede di gara per l'affidamento dei lavori

¹⁷⁸ Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2003*, delibera n. 15/2005, p. 134. Per vero la Corte prosegue poi elogiando un'iniziativa assunta dall'ANAS, per eliminare, o quanto meno prevenire, "il pericolo di infiltrazioni malavitose" negli appalti, ossia la stipula di un protocollo di legalità con i Prefetti delle Province interessate, finalizzato alla tutela dei cantieri per i grandi lavori.

¹⁷⁹ Ma il dato sembra confermato in AVCP, *Relazione annuale 2007*, Roma, Camera dei Deputati, 9 luglio 2008, su www.avcp.it, p. 171.

¹⁸⁰ Il risultato potrebbe forse migliorare attraverso l'utilizzo del dialogo competitivo. Sul punto cfr. ITALIADECIDE, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, 2009, p. 109. Ma anche C. CONTESSA – N. DE SALVO, *La procedura del dialogo competitivo fra partenariato pubblico/privato e tutela della concorrenza*, in *Urb. app.*, 2006, 5, pp. 501 e ss.

¹⁸¹ Istituto di cui si fa abuso, per evitare di procedere, invece, alle varianti necessarie. Cfr. G. MUSOLINO, *Le varianti in corso d'opera nel contratto di appalto di lavori pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2009, 3, pp. 499 e ss.

infrastrutturali, *in primis* quello delle offerte anomale. Accade, infatti, che i concorrenti, approfittandosi delle carenze del bando, presentino offerte con ingenti ribassi, a volte addirittura sottocosto, allo scopo di ottenere l'aggiudicazione, con il risultato di falsare la gara e, ancora una volta, di creare problemi in sede di esecuzione.

Redigere un bando idoneo rispetto all'oggetto del contratto, però, richiede competenze tecniche e conoscenze del settore di riferimento che non tutte le concessionarie, soprattutto quelle pubbliche, hanno.

Prova di questa mancanza, può forse essere ritrovata nelle spese ingenti che ogni anno ANAS, il principale concessionario pubblico, sostiene per le consulenze tecniche esterne¹⁸².

3.3 Le previsioni in deroga

Rilevate queste e molte altre criticità nei normali procedimenti per l'affidamento della realizzazione di opere infrastrutturali, deve ora evidenziarsi che il legislatore ha di recente inaugurato la tendenza ad intervenire nel settore con discipline in deroga.

Molta fortuna ha, in particolare, in relazione alla realizzazione delle infrastrutture, la figura del commissario straordinario¹⁸³.

Una delle figure di commissario straordinario è prevista dal Codice dei contratti, all'art. 163, con riferimento alle infrastrutture strategiche.

Lì si prevede che, "al fine di agevolare, sin dall'inizio della fase istruttoria, la realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi", il Ministro delle Infrastrutture, sentiti i Ministri competenti, nonché i Presidenti

¹⁸² Ricorso criticato, perché eccessivo, dalla Corte dei conti. Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2003*, delibera n. 15/2005, p. 27.

¹⁸³ Le due fattispecie legislative che si affronteranno in seguito non completano il quadro delle previsioni normative che hanno istituito commissari straordinari in vista della realizzazione di opere pubbliche. Per altre si veda A. FIORITTO, *I commissari straordinari per il completamento delle opere incompiute*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 11, pp. 1159 e ss.

delle Regioni o Province autonome interessate, può proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri la nomina di commissari straordinari, ai quali è rimesso il compito di seguire l'andamento delle opere e provvedere alle opportune azioni di indirizzo e supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati¹⁸⁴.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri abilita¹⁸⁵ eventualmente i commissari straordinari ad adottare, con le modalità e i poteri di cui all'articolo 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, come modificato, in sostituzione dei soggetti competenti, i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla sollecita progettazione, istruttoria, affidamento e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi¹⁸⁶.

Questa figura di commissariamento è stata, ad esempio, adottata con successo per la realizzazione del Passante di Mestre, un tratto autostradale di 32,5 chilometri che collega l'autostrada A4, presso Dolo, con l'autostrada A27, in località Mogliano e l'A4 all'altezza di Quarto d'Altino, "bypassando" completamente l'area urbana ed industriale di Mestre¹⁸⁷.

Un'altra figura di commissario straordinario è stata introdotta, invece, dall'art. 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, "in considerazione delle particolari ragioni di urgenza connesse con la contingente situazione

¹⁸⁴ Nell'espletamento delle suddette attività e nel caso di particolare complessità delle stesse, il commissario straordinario può essere affiancato da un sub-commissario, nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Presidenti delle Regioni o Province autonome territorialmente coinvolte, con oneri a carico delle Regioni o Province autonome proponenti.

Per le opere non aventi carattere interregionale o internazionale, la proposta di nomina del commissario straordinario è formulata d'intesa con il Presidente della Regione o Provincia autonoma, o Sindaco della città metropolitana interessata.

¹⁸⁵ Su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentiti i Ministri competenti nonché, per le infrastrutture di competenza dei soggetti aggiudicatori regionali, i Presidenti delle Regioni o Province autonome interessate.

¹⁸⁶ Ai sensi dell'art. 163, comma 8, del Codice, poi: "I commissari straordinari riferiscono al Presidente del Consiglio, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e al CIPE in ordine alle problematiche riscontrate e alle iniziative assunte e operano secondo le direttive dai medesimi impartite e con il supporto del Ministero, e, ove esistenti, della struttura tecnica di missione e degli *advisor*, acquisendo, per il tramite degli stessi, ogni occorrente studio e parere. Nei limiti dei costi autorizzati a norma del comma 9, i commissari straordinari e i sub-commissari si avvalgono delle strutture di cui al comma 3, nonché delle competenti strutture regionali e possono avvalersi del supporto e della collaborazione dei soggetti terzi".

¹⁸⁷ Per la storia del Passante di Mestre si rinvia a G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, pp. 152 e ss.

economico finanziaria del Paese ed al fine di sostenere e assistere la spesa per investimenti”. Per individuati “investimenti pubblici di competenza statale, ivi inclusi quelli di pubblica utilità, con particolare riferimento agli interventi programmati nell’ambito del Quadro Strategico Nazionale, ritenuti prioritari per lo sviluppo economico del territorio nonché per le implicazioni occupazionali ed i connessi riflessi sociali, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale”, il Presidente del Consiglio dei Ministri può, con proprio decreto, nominare commissari straordinari¹⁸⁸.

A questi è rimessa l’adozione degli atti e dei provvedimenti necessari per l’esecuzione dell’investimento; la vigilanza sull’espletamento delle procedure realizzative e su quelle autorizzative, sulla stipula dei contratti e sulla cura delle attività occorrenti al finanziamento. Per l’espletamento dei compiti loro attribuiti, questi commissari hanno, sin dal momento della nomina, con riferimento ad ogni fase dell’investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari, “in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull’affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell’ordinamento giuridico, e fermo restando il rispetto di quanto disposto dall’articolo 8, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”¹⁸⁹.

Infine, non si possono non ricordare i provvedimenti in materia infrastrutturale di carattere emergenziale (il riferimento principe è alla legge 24 febbraio 1992, n. 225 sulla Protezione civile), mediante i quali la realizzazione dell’opera si persegue in assoluta deroga alla normativa vigente e tutte le

¹⁸⁸ Questi i casi di alcuni commissari straordinari nominati ai sensi di questa normativa per dieci grandi opere: Ponte sullo Stretto (Pietro Ciucci), Autostrada Tirrenica Cecina-Civitavecchia (Antonio Bargone), Galleria del Brennero (Mauro Fabris), Corridoio Autostradale Tirrenico (Vincenzo Pozzi), Terzo Valico ferroviario di Genova (Walter Lupi), Ferrovia Pontremolese (Paolo Besozzi), Statale Jonica 106 (Roberto Viviani), Metropolitana C di Roma (Amedeo Gargiulo), Nodo ferroviario di Palermo (Giorgio Grossi), Accesso al porto di Ancona (Eugenio Gaudenzi).

¹⁸⁹ Cfr. C. FRANCHINI, *La figura del commissario straordinario prevista dall’art. 20 del d.l. n. 185/2008*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 5, pp. 561 e ss.

operazioni vengono affidate ad un commissario delegato, nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con pieni poteri, anche di ordinanza¹⁹⁰.

4. L'esecuzione

Anche la fase della materiale esecuzione dell'opera autostradale presenta alcuni importanti profili critici.

Il primo, forse il più rilevante in termini economici, è quello delle riserve.

Non meno impattante, tuttavia, può essere la lotta, anche in questa fase della realizzazione dell'infrastruttura con la criminalità organizzata¹⁹¹.

5. Il contenzioso

La complessa sequenza procedimentale che conduce alla realizzazione di un'autostrada può venire interrotta più volte per essere portata all'attenzione del giudice. Diverse sono le giurisdizioni potenzialmente coinvolte: la maggior parte del contenzioso significativo è devoluto alla giurisdizione amministrativa, sulla quale si svolgeranno di seguito alcune considerazioni, anche se non infrequente è anche l'intervento del giudice penale¹⁹².

¹⁹⁰ Tra i molti problemi che queste discipline derogatorie pongono c'è quello della giurisdizione. Cfr. M. GNES, *La competenza giurisdizionale sui provvedimenti adottati durante lo stato di emergenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 10, pp. 1059 e ss.

¹⁹¹ Tristemente famoso per questo è il tratto dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, che dal 2005 al 2010 è stato oggetto di oltre 200 attentati. Nel novembre del 2010 il Presidente dell'ANAS, Pietro Ciucci, ha chiesto l'intervento dell'esercito per consentire la prosecuzione dei lavori. Cfr. G. BELARDELLI, *Perché la Salerno-Reggio Calabria è diventata una "sfida militare"*, da *Corriere della Sera*, 19 novembre 2010; G. SARCINA, *"Se lo Stato protegge i cantieri la Salerno-Reggio pronta nel 2013"*, da *Corriere della Sera*, 10 novembre 2010.

¹⁹² Quale quello civile e del lavoro. Quanto al profilo civilistico, la questione della responsabilità dei concessionari sulle cose in custodia (le strade) è in continuo sviluppo anche grazie all'aumento dei ricorsi al giudice per danni subiti dagli utenti. Cfr. G. AVANZINI, *Nuovi sviluppi nella responsabilità delle amministrazioni per danni derivanti da attività pericolose e da cose in custodia*, in *Dir. amm.*, 2010, 1, pp. 261 e ss.

I ricorsi ai tribunali amministrativi di primo ed, eventualmente, di secondo grado possono esser proposti praticamente in ogni momento della complessa serie di procedimenti che conduce alla realizzazione dell'infrastruttura autostradale; ve ne sono alcuni, tuttavia, più bersagliati.

Tra questi si annovera certamente quello della progettazione: non solo nella sua fase preliminare, ma anche in quella di progettazione definitiva nella quale si innesta il procedimento di dichiarazione di pubblica utilità prodromico all'esproprio¹⁹³. Sono centinaia, infatti, solo i ricorsi che denunciano illegittimità nella pianificazione del tracciato da occupare o errori nella procedura di espropriazione. Nella maggior parte di questi casi il contenzioso si potrebbe evitare migliorando la qualità dei rilevamenti sul territorio e della progettazione.

La fase procedimentale che più è oggetto di contestazioni giurisdizionali, però, è quella della gara ed, in particolare, lo sono i provvedimenti di esclusione di partecipanti e di aggiudicazione.

Nella fase esecutiva, invece, sorgono tutte le numerose liti aventi ad oggetto le riserve. Gli effetti dannosi di questo contenzioso sono tali che il Presidente di ANAS, con determinazione n. 46 del 27 aprile 2007 ha addirittura creato una struttura il cui compito è quello di supportare i direttori dei lavori e i responsabili del procedimento per la gestione delle problematiche attinenti alle riserve, al fine di prevenire il contenzioso: si tratta dell'Unità Riserve.

Il fenomeno del ricorso al giudice amministrativo, complessivamente inteso, ha assunto proporzioni tali (in termini di carico degli uffici e di rilievo economico associato¹⁹⁴) da essere inserito nell'agenda del legislatore, il quale ne ha fatto di recente oggetto di alcuni interventi normativi di riforma, il cui obiettivo è soprattutto quello di ridurre i termini del giudizio (in particolare

¹⁹³ Sulla particolare disciplina d'esproprio nell'ambito delle infrastrutture cfr. R. CONTI, *Le disposizioni in tema di espropriazione nel collegato infrastrutture*, in *Urb. app.*, 2003, 1, pp. 32 e ss.

¹⁹⁴ Basterà dare una scorsa ai dati sull'incidenza economica del contenzioso per ANAS, che si trovano in Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2008*, delibera n. 93/2009, pp. 105 e ss.

quello per la proposizione del ricorso), per altro in questa materia già abbreviati, anche a scopo deflattivo.

Tra questi non può non essere ricordata, ancora una volta, una novella introdotta dall'art. 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185.

Interessa qui la previsione di cui al comma 8-*bis*, il quale prevede una significativa riduzione dei termini per ricorrere avverso i provvedimenti della sequenza procedimentale di realizzazione delle opere inserite nel Quadro strategico nazionale e esclude, per queste, l'operatività del c.d. *stand still period*, un intervallo di tempo che segue l'aggiudicazione in cui la stazione appaltante non può procedere alla stipulazione.

Con decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53, poi, il legislatore nazionale ha dato attuazione nel nostro ordinamento alla direttiva comunitaria 2007/66/CE in materia di ricorsi. Le modifiche normative introdotte con il citato decreto si segnalano soprattutto per aver previsto garanzie volte a consentire il risarcimento in forma specifica al vincitore illegittimamente escluso o non risultato aggiudicatario ed aver chiarito gli effetti dell'annullamento dell'aggiudicazione sulla sorte del contratto¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Per un chiarimento circa i termini della questione e le gravi conseguenze connesse si rinvia a: R. CALVO, *La svolta delle Sezioni Unite sulla sorte del contratto pubblico*, in *Urb. app.*, 2010, 4, pp. 435 e ss.; P. CERBO, *Le "sanzioni alternative" nell'attuazione della direttiva ricorsi (e nel codice del processo amministrativo)*, in *Urb. app.*, 2010, 8, pp. 881 e ss.; C. LAMBERTI, *La svolta delle Sezioni Unite sulla sorte del contratto pubblico*, in *Urb. app.*, 2010, 4, pp. 427 e ss.; F. GOISIS, *Ordinamento comunitario e sorte del contratto, una volta annullata l'aggiudicazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, 1, pp. 112 e ss.; F. SATTA, *Annulamento dell'aggiudicazione la fine di un problema*, in *Dir. amm.*, 2009, 1, pp. 123 e ss.; B. MARCHETTO, *Annulamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto: innovazioni esperienze europee a confronto*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 1, pp. 95 e ss.; M. RAMAJOLI, *L'Adunanza plenaria risolve il problema dell'esecuzione della sentenza di annullamento dell'aggiudicazione in presenza di contratto*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 4, pp. 1154 e ss.; L. GAROFALO, *Annulamento dell'aggiudicazione e caducazione del contratto: innovazioni legislative e svolgimenti sistematici*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 1, pp. 138 e ss.; M. GIAVAZZI, *L'effetto invalidante del vizio del procedimento di evidenza pubblica sull'attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 4, pp. 1060 e ss.; F. GOISIS, *In tema di conseguenze sul contratto dell'annullamento del provvedimento di aggiudicazione conclusivo di procedimento ad evidenza pubblica e di giudice competente a conoscerne*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, 1, pp. 177 e ss.; F. SATTA, *L'annullamento dell'aggiudicazione e i suoi effetti*, in *Dir. amm.*, 2003, 4, pp. 645 e ss.

Giocano un ruolo importante, in termini di riduzione del contenzioso amministrativo in materia di infrastrutture, anche autostradali, poi, gli istituti dell'accordo bonario e dell'arbitrato.

La prima figura, prevista all'art. 240 del Codice, affida ad una commissione imparziale di tre membri il compito di agevolare la composizione bonaria delle liti originatesi sulle riserve, anch'esse molto numerose¹⁹⁶.

L'arbitrato, invece, ai sensi dell'art. 241 del medesimo testo normativo, può riguardare tutte "le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario". In presenza di una clausola compromissoria, queste liti vengono devolute ad un collegio arbitrale composto di tre membri, il quale deciderà con un lodo.

Il ricorso all'arbitrato, se da una parte potrebbe risolversi in un accelerazione dei termini e in un alleggerimento del carico giurisdizionale, proprio con riferimento al settore infrastrutturale è stato nel tempo oggetto di aspre critiche.

Lo critica, ad esempio, con forza la Corte dei conti, che, chiamata a valutare la gestione di ANAS, ha rilevato gli enormi costi ad esso associati e determinati da sproporzionati emolumenti agli arbitri¹⁹⁷.

Così, dopo aver pensato alla soppressione dell'arbitrato, il legislatore ha preferito intervenire ponendo severi limiti al compenso degli arbitri. Ai sensi dell'art. 241, comma 12, nella versione vigente¹⁹⁸, dunque, "Il collegio arbitrale determina nel lodo definitivo ovvero con separata ordinanza il valore della controversia e il compenso degli arbitri con i criteri stabiliti dal decreto

¹⁹⁶ Per qualche dato sull'utilizzo dell'accordo bonario da parte di ANAS si rinvia a Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2008*, delibera n. 93/2009, p. 107.

¹⁹⁷ Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2008*, delibera n. 93/2009, pp. 108 e ss.

¹⁹⁸ Modificata dall'art. 2 del d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113, dall'art. 29, comma 1-*quinquiesdecies*, lettera b), del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207 e dall'art. 5 del d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53.

del Ministro dei lavori pubblici 2 dicembre 2000, n. 398, e applica le tariffe fissate in detto decreto. I compensi minimi e massimi stabiliti dalla tariffa allegata al regolamento di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 dicembre 2000, n. 398, sono dimezzati. Sono comunque vietati incrementi dei compensi massimi legati alla particolare complessità delle questioni trattate, alle specifiche competenze utilizzate e all'effettivo lavoro svolto. Il compenso per il collegio arbitrale, comprensivo dell'eventuale compenso per il segretario, non può comunque superare l'importo di 100 mila euro, da rivalutarsi ogni tre anni con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

CAPITOLO QUINTO

L'ESERCIZIO DELLE AUTOSTRADE

Sommario: 1. La manutenzione - 2. I servizi ausiliari all'utente

1. La manutenzione

Una volta costruite, le autostrade devono essere gestite, compito che normalmente è affidato alla società concessionaria. Quest'ultima, infatti, per opera della convenzione legata alla concessione, assume non solo l'obbligo di costruire l'infrastruttura, bensì anche il diritto-dovere di provvedere all'esercizio della medesima.

Si tratta di un diritto, in quanto la gestione è funzionale anche a rendere possibile all'impresa concessionaria il recupero del capitale investito per la costruzione dell'opera e l'acquisizione di una congrua remunerazione. Ma anche di un dovere, dal momento che provvedere all'esercizio di un'autostrada significa soprattutto erogare un servizio pubblico, divenuto nel tempo praticamente essenziale¹⁹⁹.

Tre sono le principali attività richieste al concessionario: la manutenzione, ordinaria e straordinaria, dell'infrastruttura e di tutte le sue pertinenze; la gestione dei servizi ausiliari all'utente e l'esazione dei pedaggi.

¹⁹⁹ Per la problematica inerente la distinzione tra concessione di beni e concessioni di servizio, interessante può essere E. BRUGNOLI, *La gestione delle strade comunali e la concessione di pubblico servizio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 8, pp. 869 e ss.
Sulla progressiva tendenza a vedere nel cittadino utente di un bene pubblico un utente di pubblico servizio, invece, v. A. TRAVI, *Utenza di beni pubblici e utenza di servizi pubblici: un confine in evoluzione*, in *Urb. app.*, 2001, 10, p. 1110.

La società concessionaria, in qualità di sostituto dell'ente proprietario dell'infrastruttura²⁰⁰, deve provvedere, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. n. 285 (Nuovo codice della strada), alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi; al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e delle relative pertinenze e alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta.

L'impresa concessionaria è, cioè, chiamata alla cura dell'infrastruttura, attività che si sostanzia nel compito di controllarla e di porre in essere gli interventi necessari ad assicurarne la piena ed efficiente funzionalità, in considerazione della naturale usura alla quale va incontro l'opera o del progresso tecnologico.

Queste attività sono essenziali per la qualità e la sicurezza dell'infrastruttura, il raggiungimento delle quali – come si vedrà – è in qualche modo premiato dal sistema tariffario.

La manutenzione può essere di carattere ordinario o straordinario.

Appartengono alla prima categoria gli interventi posti in essere per mantenere l'infrastruttura nelle condizioni di funzionalità in cui si trovava al momento della sua nascita. I principali hanno ad oggetto il corpo della strada, ossia la pavimentazione o le strutture che su di essa insistono. Si tratta di ripristinare l'aderenza dell'asfalto usurato, riprendere orme o avvallamenti, piccole riparazioni localizzate, sigillatura di fessure, riparazione o sostituzione di barriere, recinzioni, parapetti, riparazioni o rifacimenti di scoli d'acqua, riparazioni di gallerie per danni determinati da usura o stillicidio d'acqua²⁰¹.

²⁰⁰ E come previsto ai sensi dell'art. 14, comma 3, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

²⁰¹ Ma anche: riparazione mediante asportazione e successiva ricostruzione di conglomerati bituminosi, impermeabilizzazione provvisoria con trattamenti superficiali del manto stradale, ripristino e protezioni anticorrosive dei calcestruzzi e delle armature, verniciature e tinteggiature, riparazione e ripristino di ponticelli, tombini, muri di sostegno, riparazione di marciapiedi e pavimentazione delle gallerie, interventi di sgombero degli smottamenti e delle frane, ecc.

La manutenzione ordinaria, però, può intervenire anche sui sistemi di sicurezza²⁰², su quelli di esazione del pedaggio²⁰³, sulle aree verdi²⁰⁴, sugli edifici o sulle pertinenze autostradali²⁰⁵. Vi sono, poi, gli interventi tipici della stagione invernale²⁰⁶ ed altri interventi di manutenzione varia²⁰⁷.

Questo genere di manutenzione viene normalmente svolta dall'impresa costruttrice, nel periodo di durata della garanzia per gli impianti realizzati, e spetta poi al concessionario. Questi potrà intervenire direttamente o avvalendosi di imprese terze, selezionate tramite gara.

Quanto alla manutenzione di carattere straordinario, essa ricomprende tutti quegli interventi, di solito occasionali, che apportano cambiamenti sostanziali all'infrastruttura.

Così, se è manutenzione ordinaria la ripavimentazione del manto stradale con gli stessi materiali originari, è qualificabile come intervento straordinario quello di rifacimento della pavimentazione secondo caratteristiche tecnico-qualitative diverse dalle precedenti.

Sono, altresì, operazioni di manutenzione straordinaria: la costruzione di una corsia di emergenza, l'adeguamento alle normative di legge delle barriere di sicurezza o il risanamento di ponti e viadotti.

Tutti questi interventi sono individuati nella convenzione originaria o, eventualmente, negli atti ad essa aggiunti, in quanto sono idonei a modificare

²⁰² Appartengono a questa categoria tutti gli interventi finalizzati a mantenere efficienti i sistemi di protezione e segnalazione: sostituzione o riparazione di segnali ammalorati o incidentati, tinteggiatura dei supporti dei segnali, pulizia della segnaletica, adeguamento della segnaletica alla nuova normativa, riparazione o sostituzione delle barriere di sicurezza.

²⁰³ Il riferimento è a tutte le operazioni che si rendono necessarie per garantire il buon funzionamento delle strutture e delle apparecchiature pensate per l'esazione dei pedaggi: verniciatura cabine, sostituzione vetri, sostituzione cabine, riparazione o ripristino degli impianti di biglietteria, riparazione o sostituzione degli impianti elettronici.

²⁰⁴ Molteplici sono le operazioni di manutenzione che le numerose aree verdi a ridosso della rete autostradale richiedono: seminazione, sfalcio dell'erba e potatura delle piante, disboscamento, trattamenti antiparassitari, spurgo tombini e pulizia varia.

²⁰⁵ Si tratta di intonacare e tinteggiare gli edifici, di farvi modifiche o ristrutturazioni interne o piccole variazioni esterne e/o riparazioni varie.

²⁰⁶ Noleggio mezzi spargisale e sgombraneve (e loro manutenzione), acquisto di sali fondenti ed abrasivi, riparazione o sostituzione degli impianti di rilevamento climatici, solo per citarne alcuni.

²⁰⁷ Tra i quali è possibile ricordare: la manutenzione dell'impianto antincendio e dei semafori, e la derattizzazione delle cabine.

quantitativamente o qualitativamente la consistenza dei beni che sono in gestione ai concessionari.

2. I servizi ausiliari all'utente

Se, all'origine del sistema autostradale, ai concessionari si richiedeva semplicemente di offrire una strada (seppur dotata di caratteristiche tecniche particolari), oggi la domanda espressa dai fruitori dell'infrastruttura autostradale è divenuta molto più variegata e complessa, e ciò anche a causa dalle imprese concessionarie.

Queste ultime, infatti, fin dai primi anni di vita del sistema autostradale italiano, ispirate da quanto accadeva in altri Paesi (come gli Stati Uniti), hanno fatto emergere – e, in parte, pure indotto – nell'utenza nuovi bisogni legati alla mobilità autostradale, proponendo al contempo la loro soddisfazione tramite l'offerta di una vasta gamma di servizi correlati all'uso dell'infrastruttura.

Il principale riferimento - che è nelle menti e nell'esperienza di tutti - è alle aree di sosta attrezzate: vere cittadelle in cui al servizio di rifornimento benzina si associa l'officina, la disponibilità di servizi igienici (e, in alcuni casi, docce), il servizio bar e/o addirittura ristorante e la possibilità di acquistare *souvenir*, beni di prima necessità, alimenti e bevande, materiale di svago o divertimento. Luoghi, insomma, dove trascorrere il tempo libero²⁰⁸.

Non meno importanti, però, sono i servizi legati al miglioramento della viabilità, con l'offerta dei quali – tra l'altro – il concessionario si gioca la possibilità di conseguire miglioramenti tariffari legati al livello di qualità raggiunto.

Al primo posto tra questi vi sono gli interventi di sicurezza sulla strada, quali: la prevenzione e l'accertamento delle violazioni della normativa sulla circolazione stradale, la rilevazione degli incidenti, la regolazione del traffico.

²⁰⁸ Per approfondire la questione si rinvia all'interessante lettura di S. COLAFRANCESCHI, *Autogrill. Una storia italiana*, Bologna, 2007.

Si tratta di compiti di esclusivo appannaggio del Ministero degli Interni, per opera della Polizia stradale²⁰⁹, la quale, però, si avvantaggia dell'attività posta in essere, per essa, dal concessionario. Spetta a quest'ultimo, infatti, normalmente: la costruzione e la manutenzione delle caserme della Polizia che si trovano nelle pertinenze autostradali, la fornitura delle autovetture necessarie per svolgere il servizio e il pagamento delle spese relative.

Sono pure parte del servizio offerto per la viabilità: le sale radio e le colonnine S.O.S. sparse sulla rete (che rendono possibile il contatto via radio con la Polizia stradale o gli ausiliari della viabilità in caso di necessità); i c.d. servizi di cortesia, i sistemi di telecontrollo, le trasmissioni radio in isofrequenze (con informazioni sul traffico, raggiungibili anche in galleria), la predisposizione di cartelli a messaggio variabile, gli impianti di rilevamento meteorologico e le aree di sosta.

Meritano di essere ricordati, inoltre, i centri di servizio alla clientela, presenti sia dentro che fuori l'autostrada, che forniscono, in tempo reale, informazioni sulla rotta, sul traffico, sui sistemi di esazione del pedaggio, al contempo costituendo punti di una rete commerciale di prodotti e servizi che ben poco hanno a che fare con le autostrade (telefonia o sistemi telematici, solo per citarne i principali).

In qualche modo legato all'esercizio delle autostrade, infine, è lo sfruttamento delle reti telematiche. Le società concessionarie autostradali, infatti, dispongono di una rete di telecomunicazione in fibra ottica, la cui unica funzione originariamente era quella di consentire il trasporto dei dati finalizzati alla corretta erogazione del servizio stradale principale, come il passaggio dei veicoli ai caselli, la comunicazione telefonica tra caselli e tra questi e le sedi

²⁰⁹ A seguito di accordi intervenuti tra il Ministero degli Interni e l'Associazione italiana delle società concessionarie italiane (Aiscat), il personale dipendente delle società autostradali che svolge servizio di viabilità sulle autostrade, dopo la frequenza di appositi corsi di formazione organizzati dalla Polizia stradale e il conseguimento di una specifica abilitazione, assume la qualifica di "ausiliario della viabilità". Questo personale qualificato potrà, allora, scortare i trasporti eccezionali, provvedere alla sorveglianza della tratta autostradale di competenza, posizionare la segnaletica in caso di incidenti o ostacoli, intervenire in caso di problemi di congestionamento e verbalizzare incidenti (purché non abbiano determinato danno alle persone o al patrimonio autostradale).

centrali, il videocontrollo e le trasmissioni in isofrequenza. A partire dalla fine degli anni Novanta, però, questa rete è stata oggetto di valorizzazione da parte delle concessionarie, che l'hanno offerta, con profitto, nel mercato delle telecomunicazioni²¹⁰.

²¹⁰ Famosa è l'avventura intrapresa nel campo della telefonia da Autostrade s.p.a., di cui oltre si accennerà.

CAPITOLO SESTO

IL FINANZIAMENTO DELLE AUTOSTRADE

Sommario: 1. Il contributo statale - 1.1 La compatibilità del contributo statale rispetto agli obblighi comunitari - 2. La parte di finanziamento che le società concessionarie devono reperire - 2.1 Il capitale proprio e il capitale di credito - 2.2 Altri introiti - 3. Il pedaggio - 3.1 Le politiche europee sul pedaggiamento e la c.d. direttiva Eurovignette - 3.2 La natura del pedaggio

Si viene ora a trattare di un argomento, il finanziamento delle infrastrutture autostradali, che, per molti versi, in realtà, si pone quale premessa necessaria di ogni discorso fatto fino ad ora.

Si è più volte sottolineato come la realizzazione di un'infrastruttura autostradale comporti l'impiego di risorse ingenti, da investirsi immediatamente e che potranno essere remunerate solo dopo l'avvio della fruizione dell'opera e nel lungo termine.

Detto questo, è necessario evidenziare che l'importo dell'investimento e i tempi di realizzazione dell'opera possono variare di molto da infrastruttura a infrastruttura, dipendendo da una molteplicità di variabili, tra le quali le più significative sono: la conformazione del territorio, il grado di antropizzazione, la qualità progettuale e la rapidità dello svolgimento della sequenza procedimentale necessaria per giungere alla realizzazione²¹¹.

La dottrina economica ha rilevato, inoltre, che, con riferimento precipuo al settore autostradale, la struttura dei costi è piuttosto rigida: la maggior parte dei costi, anche operativi, infatti, è indipendente dal volume di traffico che attraversa l'infrastruttura in una determinata unità di tempo.

²¹¹ Un esempio della variabilità dell'investimento necessario si ritrova in V. RAMETTA, *Le reti autostradali a pedaggio intrappolate tra fallimento del mercato, politica economica e regolazione*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, p. 400. Lì si riporta il caso della tratta Asti-Cuneo, il cui investimento per chilometro lineare è stato pari ad un terzo di quello richiesto per la realizzazione della Pedemontana lombarda.

Da sempre nella storia delle autostrade italiane le risorse pubbliche e quelle private hanno concorso alla realizzazione delle infrastrutture.

Si è visto, infatti, come la costruzione delle infrastrutture autostradali sia stata affidata prevalentemente mediante concessione, il cui corrispettivo è dato dal diritto di gestione dell'autostrada stessa eventualmente integrato da un contributo pubblico. La ragione di questa scelta è stata ed è molto semplice: se, da un lato, lo Stato non ha normalmente la disponibilità del capitale necessario per la realizzazione dell'opera e pertanto deve rivolgersi ai privati, dall'altro lato, i privati chiedono di poter contare su una qualche forma di sostegno pubblico.

Il finanziamento, dunque, avviene sia grazie a capitali pubblici, per la gran parte derivanti da imposte²¹², sia per il tramite di capitali acquisiti da parte delle società concessionarie, derivanti dal capitale proprio, dal capitale di credito e dall'esazione del pedaggio.

1. Il contributo statale

Quando la realizzazione di un'autostrada viene affidata tramite concessione, come normalmente avviene in Italia, l'investimento necessario richiesto al privato concessionario dovrebbe autofinanziarsi grazie alla gestione dell'opera per tutta la durata della concessione, ossia, in sostanza, mediante la riscossione del pedaggio.

Per consentire la copertura del capitale investito, però, il prezzo imposto ai fruitori dell'infrastruttura dovrebbe coprire interamente i costi della realizzazione e della gestione dell'opera, ma anche consentire una remunerazione congrua del capitale investito. Se così fosse il pedaggio toccherebbe valori che scoraggerebbero l'utilizzo dell'infrastruttura autostradale.

²¹² Si approfondirà solo il campo dei contributi statali, trascurando i finanziamenti comunitari.

Il nostro sistema – come, per vero, quello di tutti gli altri Paesi dotati di infrastrutture simili – ha scelto e sceglie di rendere alla popolazione un servizio a carattere universale, accessibile a tutti, in considerazione dei rilevanti interessi socio-economici legati all'utilizzo delle autostrade e al trasporto di cose e persone su gomma, più in generale. Dunque, i prezzi applicati agli utenti dalle società concessionarie sono prezzi amministrati, tariffe concordate con l'ente concedente e – come si è visto – soggette a revisioni e adeguamenti periodici.

Così facendo, tuttavia, è molto difficile remunerare gli investimenti compiuti dal concessionario con i soli pedaggi e diviene, quindi, essenziale poter contare su un contributo da parte dello Stato²¹³.

La possibilità dello Stato di contribuire alla concessioni è variata nel tempo, in dipendenza dalle diverse scelte politiche perseguite dal legislatore nazionale. Così, mentre la legge n. 1137/1929 aveva previsto la possibilità del pagamento di contributi statali nelle opere in concessione *a forfait*, ossia nella misura prevista in convenzione e indipendente dall'effettivo costo dell'infrastruttura, o a misura, ossia in funzione della quantità dei lavori effettivamente realizzati, da ripartirsi in non più di trenta rate, la legge n. 463/1955 (legge Romita) stabilì, invece, che il contributo statale, in caso di concessione di costruzione ed esercizio di autostrade, non potesse superare la soglia del 40 per cento del costo di costruzione.

Fu la volta, poi, della legge n. 729/1961 che accordò ai concessionari un contributo statale annuale per trent'anni per un importo complessivo non superiore al 4 per cento del costo dell'opera (eventualmente aumentabile fino al 4,5 per cento per le arterie autostradali di collegamento con il sistema autostradale europeo).

A questi provvedimenti a carattere generale si aggiunsero, inoltre, interventi specifici a favore di alcune concessionarie, alle quali fu garantito un contributo ai costi di realizzazione delle opere pari anche al 68 per cento²¹⁴.

²¹³ Più in generale, su caratteri e criticità della spesa pubblica ingenerata dalle opere pubbliche e dai servizi di pubblica utilità cfr. F. REVIGLIO, *La spesa pubblica. Conoscerla e riformarla*, Venezia, 2007, pp. 44 e ss.

Lo squilibrio economico-finanziario nel quale incorsero molte concessionarie determinò, poi, la necessità di reperire nuove forme di intervento da parte dello Stato: l'ANAS si accollò una parte dei debiti attraverso il Fondo Centrale di Garanzia²¹⁵, intervennero elargizioni di somme *ad hoc* e si impose ai concessionari “virtuosi” - ossia in equilibrio economico – di acquisire in via diretta o indiretta, mediante partecipazioni, tratti autostradali di concessionari in squilibrio, in cambio della proroga della concessione²¹⁶.

In alcuni casi, tuttavia, neppure queste misure bastarono e ANAS, ente concedente, fu costretto a revocare alcune concessioni assumendo in capo a sé gli oneri di costruzione dell'autostrada²¹⁷.

Negli anni Novanta, l'intervento della legge n. 109/1994 stabilì come unica controprestazione dei concessionari il diritto a gestire l'infrastruttura autostradale e a sfruttare economicamente i lavori e l'area in gestione, ma chiarì anche che, in caso di prezzi o tariffe amministrate, il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario del concessionario potesse essere conseguito per il tramite di un contributo pubblico, da fissarsi in sede di gara, e comunque mai superiore al 50 per cento dell'importo complessivo richiesto per i lavori.

²¹⁴ È il caso della società concessionaria Torino-Savona, per i lavori di raddoppio del tratto in concessione.

²¹⁵ Di cui beneficiò la società concessionaria S.I.T.A.F. – Società italiana traforo e Autostrada del Frejus, grazie alla previsione di cui all'art. 6, lett. b, della legge n. 531/1982.

²¹⁶ L'art. 13 della legge n. 531/1982, in effetti, stabiliva che: “Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge la proprietà dei pacchetti azionari delle società Tangenziale di Napoli s.p.a. e Traforo del Monte Bianco s.p.a. detenuta da società del gruppo IRI è trasferita alla società Autostrade s.p.a. contro pagamento di una somma pari al valore nominale delle azioni, quale risultante dal bilancio al 31 dicembre 1980 di ciascuna società.

Alla società Autostrade s.p.a. è accordata la proroga di quindici anni del periodo di concessione di cui all'articolo 4 della legge 28 marzo 1968, n. 385, a pareggio degli oneri della gestione delle società Autostrada Torino-Savona s.p.a. e Tangenziale di Napoli s.p.a., nonché per il completamento e la gestione del tronco Vittorio Veneto-Pian di Vedoia quale prolungamento dell'autostrada Mestre-Vittorio Veneto. Con apposito atto aggiuntivo alla vigente convenzione, da stipularsi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sono concordate tra l'ANAS e la società Autostradale s.p.a. le percentuali convenzionali di attribuzione del beneficio economico conseguito dal bilancio di detta società per effetto della proroga del periodo di concessione disposta dal precedente comma”.

²¹⁷ Questo avvenne per la società concessionaria S.A.R.A. – Società Autostrade Romane Abruzzesi (cfr. d.l. 10 febbraio 1977).

Similmente oggi, il Codice dei contratti (di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), in materia di concessione di lavori pubblici prevede, all'art. 143, che nella concessione possa essere previsto un prezzo che il concedente dovrà corrispondere al concessionario, nel caso di imposizione di prezzi amministrati agli utenti inferiori a quanto necessario per la remunerazione degli investimenti e alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, oppure quando sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della correlativa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare.

L'entità del contributo pubblico, dunque, varia anche da concessione a concessione e la sua misura dipende dal piano di equilibrio economico-finanziario allegato alla concessione.

Con riferimento a questo piano, deve segnalarsi, tuttavia, che nell'ambito delle concessioni autostradali, esso è redatto dai concessionari, senza la preventiva determinazione di regole chiare e uniformi da parte del regolatore del settore. Il risultato è che i concessionari cadono spesso nella tentazione di inserirvi previsioni falsate, nella speranza di ottenere benefici maggiori²¹⁸.

Il quadro dei finanziamenti si fa, infine, ancora più confuso se si tenta di ricostruire l'origine dei finanziamenti pubblici.

La fonte dei finanziamenti delle infrastrutture stradali, infatti, come di tutte le altre infrastrutture inserite nell'elenco delle opere strategiche, non è affatto omogeneo: al finanziamento concorrono risorse provenienti da fondi diversi, la cui utilizzazione viene disposta con legge finanziaria e con provvedimenti legislativi *ad hoc*, che – come si è visto parlando della programmazione finanziaria – intervengono in modo discontinuo e disorganico.

²¹⁸ È frequente, ad esempio, la sottostima delle previsioni di traffico, in modo da ottenere remunerazioni più alte in tariffa, o la prassi di sovrastimare le condizioni o i tempi di ammortamento del capitale investito.

1.1 La compatibilità del contributo statale rispetto agli obblighi comunitari

La previsione di contributi statali al finanziamento delle infrastrutture autostradali rende necessaria qualche considerazione circa la sua compatibilità con il sistema comunitario nel quale vige un sostanziale divieto agli aiuti di Stato.

Deve, innanzitutto, chiarirsi che i finanziamenti dei servizi di interesse economico generale, ai quali appartengono quelli relativi all'infrastruttura autostradale, sono soggetti ad una normativa, anche sotto questo profilo, differenziata e meno rigorosa. È risultato chiaramente anche al legislatore comunitario, infatti, che l'operatore gravato da obblighi di servizio pubblico è normalmente costretto a sostenere costi superiori ai benefici derivati dall'attività, a causa del basso prezzo imposto agli utenti, e che, dunque, è necessaria una qualche forma di compensazione.

Questa compensazione, tuttavia, non deve mai risolversi in un effettivo vantaggio dell'impresa destinataria, capace di alterare la concorrenza sul mercato.

La Corte di Giustizia, nella sentenza *Altmark*, si è per prima²¹⁹ occupata di chiarire a quali condizioni queste misure compensative possano sottrarsi alla qualificazione di aiuti di Stato e al relativo divieto, articolandole in quattro punti: la necessità che davvero l'impresa beneficiaria svolga un pubblico servizio sulla base di regole chiare e predeterminate; la necessità che i parametri di calcolo della compensazione siano definiti *ex ante* e in modo trasparente; l'impossibilità per la compensazione di coprire qualcosa oltre i costi sostenuti in relazione agli obblighi di pubblico servizio e un margine di utile ragionevole; l'obbligo che in caso di mancata scelta dell'impresa per il tramite di una procedura ad evidenza pubblica, per la misurazione dei costi dell'impresa si faccia riferimento ai costi sostenuti da un'impresa media.

²¹⁹ Già la dottrina si era occupata del tema, dividendosi tra due differenti approcci. Sul punto si rinvia a W. VASSELLI, *Obblighi di servizio pubblico, partenariati pubblico-privati, aiuti di Stato sotto forma di compensazioni*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 209 e ss.

La giurisprudenza della Corte è stata fatta propria dalla Commissione europea, la quale, nella sua decisione 2005/842/CE, ha stabilito alcune regole in materia di contabilità analitica (necessarie per verificare l'adeguatezza delle compensazioni ai costi) e che le compensazioni siano esentate dall'obbligo di notifica preventiva.

Non è possibile svolgere qui un riscontro analitico delle varie forme di contribuzione dello Stato nell'ambito delle concessioni autostradali, stante proprio la specificità di ciascuna concessione sul punto.

Quanto sommariamente rilevato nel quadro storico tracciato in precedenza e le criticità riscontrate con riguardo alla predisposizione dei piani finanziari, però, induce a temere che non in tutte le realtà i principi comunitari siano rispettati.

2. La parte di finanziamento che le società concessionarie devono reperire

2.1 Il capitale proprio e il capitale di credito

In dottrina si è precisato che il contributo statale ai concessionari autostradali può essere considerato più correttamente un accollo diretto di parte dei costi da parte degli enti pubblici, anziché una mera fonte di finanziamento²²⁰.

Per la parte non coperta da questo accollo, tuttavia, la responsabilità del reperimento delle risorse è in capo ai concessionari, i quali normalmente utilizzano due fonti esterne di finanziamento: il capitale proprio e il capitale di credito.

²²⁰ Così L. M. MANZI, *L'impresa concessionaria autostradale*, Milano, 2001, p. 199. Sempre di accollo, ma con riferimento al settore ferroviario, si parla criticamente in F. BATTINI, *L'accollo al bilancio dello Stato dei debiti della gestione ferroviaria*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 3, pp. 313 e ss.

Quanto al capitale proprio, le società concessionarie possono reperirlo esattamente come ogni altro tipo di società, ossia mediante conferimenti dei soci o forme di autoproduzione, aumenti di capitale o grazie al collocamento di azioni sociali (si tratta, infatti, di società per azioni) sul mercato finanziario.

Più interessante, invece, è il discorso circa il capitale di credito.

Stante le caratteristiche delle forme di investimento richieste alle concessionarie, l'indebitamento sul quale esse debbono contare è quello di lungo termine ed è, quindi, soprattutto costituito da prestiti obbligazionari e mutui. Per entrambe queste fonti di finanziamento le società concessionarie godono da decenni di regimi speciali e vantaggiosi.

Quanto alle obbligazioni, il ricorso ad esse fu reso possibile per i concessionari già con la legge n. 463/1955, che, all'art. 4, li autorizzava ad emettere obbligazioni, da ammortizzare entro la durata della concessione, nei modi e con i vincoli previsti dagli articoli del codice civile e, comunque, nel limite della spesa per la realizzazione dell'autostrada non coperta da contributi statali. L'emissione veniva, però, subordinata all'approvazione del Comitato interministeriale per il Credito e il Risparmio. Al fine di favorire il finanziamento, poi, le banche furono autorizzate a sottoscrivere le obbligazioni delle concessionarie anche in deroga alle disposizioni statutarie.

Successivamente la legge n. 729/1961 pensò di scardinare il limite posto dal richiamo al codice, soprattutto con riferimento al divieto di emettere obbligazioni per un valore superiore al capitale sociale versato all'atto dell'emissione stessa, limite particolarmente pesante per le imprese concessionarie, allora quasi tutte sotto-capitalizzate.

Nonostante la novella legislativa, però, gli investitori, che temevano difficoltà nel rimborso del capitale, non mostrarono maggiore interesse all'operazione. A parziale rimedio, la medesima legge introdusse una speciale garanzia a favore delle società concessionarie di proprietà di enti pubblici, garanzia data dagli enti stessi, in prima battuta, e dallo Stato, in via sussidiaria, fino al limite massimo del 50 per cento del costo dell'opera.

La legge n. 382/1968 permise, poi, l'accesso nei mercati alle obbligazioni emesse dalle società concessionarie a prevalente capitale pubblico²²¹, allargando per altro la garanzia dello Stato non solo al rimborso del capitale, ma anche agli interessi e rendendola automatica. Il ricorso al prestito obbligazionario, poi, fu esentato da tasse e imposte. Con legge n. 287/1971 i benefici appena accennati furono estesi a tutte le concessionarie.

Queste sono solo alcune delle disposizioni poste dal legislatore a vantaggio delle concessionarie per favorirne il ricorso alle obbligazioni, ricorso che, nonostante questo, non ha mai avuto grande fortuna.

L'unica società ad essersene davvero avvantaggiata nel passato è stata forse Autostrade s.p.a.²²²

Discorso a parte va fatto, poi, per i mutui, ossia per quei fondi erogati, quale finanziamento, da istituti di credito specializzati, con una destinazione vincolata e dietro il supporto di garanzie reali.

La possibilità per le imprese concessionarie di ricorrere all'accensione di mutui con una serie di istituti ed enti di credito²²³ fu prevista con la legge n. 463/1955 e, poi, ridisciplinata per mezzo della legge n. 729/1961, la quale, tra l'altro, si preoccupò di collegare la durata dei prestiti alla durata della concessione, così legando tra loro piano di ammortamento finanziario della concessione e piano di ammortamento finanziario del prestito.

Ottenere i mutui risultava, comunque, molto difficile per le società concessionarie a causa della scarsa disponibilità di garanzie personali e reali, stante il carattere di bene gratuitamente devolvibile delle infrastrutture autostradali. La legge n. 34/1963 tentò di rimediare a questo *deficit* consentendo alle concessionarie di costituire ipoteca o altri vincoli reali sulle autostrade e sulle relative pertinenze, purché il mutuo avesse durata inferiore

²²¹ La garanzia dello Stato, però, ai sensi della legge n. 537/1993, cessa quando viene meno la prevalenza pubblica del capitale nella società concessionaria.

²²² Sul punto, si vedano i dati presentati da L. M. MANZI, *L'impresa concessionaria autostradale*, Milano, 2001, p. 206.

²²³ Più precisamente: enti o sezioni di istituti di credito, autorizzati all'esercizio del credito a medio-lungo termine, con istituti, enti e società di previdenza e assicurazione, con l'Istituto delle Casse Italiane e con l'Istituto Federale delle casse di Risparmio delle Venezia.

alla concessione e previa autorizzazione di ANAS, che poteva considerarsi proprietario delle strade quale ente concedente.

Altre disposizioni normative intervennero, poi, per disciplinare e favorire l'accensione di mutui da parte delle società concessionarie²²⁴. Merita di essere ricordata qui la legge n. 287/1971, la quale introdusse, tra l'altro, la possibilità per le concessionarie di contrarre mutui, tramite i propri enti di credito, con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), previa autorizzazione del Ministero del Tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il Credito e il Risparmio.

La BEI ha costituito uno dei principali finanziatori della rete autostradale italiana, soprattutto della società Autostrade²²⁵. Le altre società concessionarie, infatti, hanno preferito e preferiscono richiedere mutui agli enti finanziatori italiani, ai quali hanno di solito facile accesso grazie alla partecipazione al loro capitale di numerose fondazioni bancarie.

Merita, infine, di essere ricordato qui il Fondo Centrale di Garanzia, istituito con legge n. 382/1968, con lo scopo di assicurare l'automatica operatività delle garanzie dello Stato su obbligazioni e mutui contratti dalle società concessionarie qualora queste non abbiano soddisfatto gli impegni assunti nei confronti dei loro creditori, la cui importanza nella storia del nostro sistema autostradale già si è evidenziata.

²²⁴ Tra questi la legge n. 382/1968, che consentì alle concessionarie pubbliche l'accesso all'indebitamento bancario a medio-lungo termine.

²²⁵ Nel dicembre scorso Autostrade per l'Italia (Atlantia), ha sottoscritto con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) un contratto di finanziamento per un'ulteriore *tranche* da 300 milioni di euro finalizzata al finanziamento della costruzione della terza corsia della A14 tra Rimini e Porto S. Elpidio, opera prevista tra gli impegni di investimento assunti da Autostrade per l'Italia con il IV atto aggiuntivo sottoscritto nel 2002 con ANAS. L'ulteriore *tranche*, si legge in una nota, si aggiunge alla linea di credito da 1 miliardo euro sottoscritta da BEI il 24 novembre 2008 ed utilizzata per 500 milioni di euro. La linea di finanziamento, non revocabile, prevede un periodo di disponibilità per l'utilizzo di 4 anni, una durata di 20 anni a partire dall'utilizzo e un margine di interesse pari allo 0,25 per cento rispetto al costo di provvista della BEI. Includendo la *tranche* accordata da BEI, il Gruppo dispone di linee di credito non revocabili non utilizzate per un totale di 3,15 miliardi di euro, a cui si aggiungono disponibilità liquide e depositi vincolati per 2,9 miliardi di euro, per un totale di 6,1 miliardi di euro destinati prevalentemente al servizio degli impegni di investimento (dati *Milano finanza*, 17 dicembre 2010).

2.2 Altri introiti

Per dare al quadro delle fonti di finanziamento delle società concessionarie, seppur sintetico, un minimo di completezza, è necessario accennare a due diverse ulteriori entrate.

Innanzitutto è bene ricordare che la direttiva CIPE n. 1/2007 ha stabilito il concorso alla determinazione dell'equilibrio economico-finanziario dei concessionari anche dei proventi conseguiti in ragione dello svolgimento di attività accessorie collegate all'utilizzo delle aree e pertinenze autostradali.

Le imprese concessionarie autostradali, infatti, dispongono di una rete distributiva di prodotti e servizi collaterali al loro *business* principale, in buona parte gestita tramite sub-concessioni e per il resto gestita direttamente.

I principali e i più remunerativi servizi legati al viaggio sono quelli offerti nelle aree di servizio²²⁶: il rifornimento carburanti, il bar, il ristorante, il market e l'officina. L'impresa concessionaria può accordare, previa gara, in sub-concessione, a titolo oneroso²²⁷, l'occupazione e l'utilizzazione di queste

²²⁶ Interessante può essere ricordare che furono gli esperti americani consultati in vista della realizzazione delle prime autostrade, in particolare dell'Autostrada del sole, a suggerire di prestare molta attenzione alla predisposizione di adeguate aree di servizio lungo il percorso autostradale, in considerazione del fatto che, mentre le strade normali attraversano paesi e città, le autostrade costituiscono un sistema chiuso, all'interno del quale è necessario siano offerti i principali servizi al viaggiatore.

Le prime aree di servizio, poi, nacquero – si potrebbe dire – illegalmente.

Sulla scorta dei suggerimenti ricevuti dall'esperienza americana, infatti, la società Autostrade, pur non avendo il denaro necessario per costruire bar, ristoranti, ecc., e anche se queste strutture non erano contemplate nella convenzione dell'Autostrada del Sole, espropria i terreni necessari per le aree di sosta, crea gli svincoli necessari e invita le società petrolifere ad un appalto-concorso, ottenendo in cambio delle *royalties*. Tutto questo certa che ANAS non avrebbe avuto nulla da obiettare sul nuovo *business*.

Per tutto questo e molto altro ancora sul punto si rimanda a S. COLAFRANCESCHI, *Autogrill. Una storia italiana*, Bologna, 2007, pp. 29 e 30.

²²⁷ Per un approfondimento circa la determinazione delle *royalties* pagate dai sub-concessionari, cfr. L. M. MANZI, *L'impresa concessionaria autostradale*, Milano, 2001, pp. 239 e ss.

Deve osservarsi, inoltre, che la determinazione dei canoni di sub-concessione mediante gara porta alla presenza di prezzi diversi per ogni area di servizio. Storicamente è accaduto che, pur di acquisire l'utilizzo dell'area (anche e soprattutto a scopi pubblicitari), le concessionarie del petrolio abbiano offerto rialzi incontrollati delle offerte sui canoni concessori, al punto di trovarsi a gestire praticamente in perdita il servizio. Sul punto v. S. COLAFRANCESCHI, *Autogrill. Una storia italiana*, Bologna, 2007, p. 40.

aree ad altre imprese, per una durata che mai può essere superiore a quella della concessione originaria.

Lungo la rete autostradale, poi, si sono sviluppati dei veri e propri centri di servizio alla clientela, che normalmente il concessionario autostradale gestisce direttamente. Questi centri, nati per dare assistenza alla clientela-utenza, mediante la disponibilità di informazioni (sul traffico e le metodiche di pagamento del pedaggio) o la possibilità di accedere a computer e connessioni internet, sono divenuti nel tempo i terminali di una rete commerciale separata (relativa, per esempio, alla telefonia o a servizi telematici), originando un nuovo *business* per le società concessionarie²²⁸.

Inoltre, anche se le società concessionarie non potrebbero svolgere attività estranee alla concessione, in sostanza questa previsione viene elusa perché, dal 1999, è loro consentito di investire in società che operano in altri settori. Famoso è, in proposito, il caso del fallimentare investimento di Autostrade per l'Italia s.p.a. nel mercato della telefonia²²⁹.

3. Il pedaggio

Se si escludono dal novero le autostrade prive di pedaggio esplicito, tutte realizzate e gestite da ANAS, in Italia il modello dominante è quello misto, ossia quello in cui l'onere della realizzazione e della gestione delle autostrade grava sul contribuente, per il tramite del supporto finanziario alle

²²⁸ Ad esempio, sono ben 119 i Punti Blu, sparsi su tutta la rete autostradale (74 gestiti da Autostrade s.p.a. e 45 in mano ad altre concessionarie), nei quali si offrono servizi di informazione e aggiornamento autostradale, di acquisto di tessere Viacard, di acquisto e assistenza su Telepass e si propone l'acquisto di altri beni o servizi (quali attualmente l'adesione ad un contratto Edison luce).

²²⁹ Alla fine degli anni Novanta, infatti, Autostrade s.p.a., insieme ad altre concessionarie, costituiva, insieme ad altri operatori telefonici, una società, la Sitech s.p.a., alla quale veniva affidato il compito di commercializzare direttamente servizi connessi alla mobilità di merci e persone e quello di partecipare al mercato della telefonia mobile. Nel 1999, dunque, Sitech acquistava il 32 per cento del capitale sociale di Blu s.p.a., titolare della quarta licenza di telefonia mobile italiana. L'avventura di Blu terminava appena tre anni dopo. Un'avventura chiusasi in appena tre anni, dal 1999 al 2002, quelli di vita della compagnia Blu.

attività dei concessionari che deriva dagli enti pubblici, e sull'utente delle infrastrutture, grazie all'obbligo di versare un pedaggio²³⁰.

Il pedaggio, ossia il prezzo che gli utenti pagano per l'uso dell'autostrada, dunque, costituisce una – per non dire la principale - entrata sulla quale contano le società concessionarie per remunerare il capitale investito nella realizzazione e gestione dell'opera.

Dal momento che la concessionaria offre un servizio pubblico, che si vuole universale, in regime di monopolio, il pedaggio non può essere liberamente determinabile dal gestore autostradale. Esso è calcolato sulla base di tariffe specificamente previste in convenzione e che saranno, poi, oggetto di adeguamenti, nel corso della durata del rapporto²³¹.

Le convenzioni che si allegano alla concessione e regolano il rapporto di concessione, infatti, sono solite definire, per ogni tratta autostradale, la tariffa media di pedaggio, individuata in sede di gara. Questa tariffa è

²³⁰ Non è questo, tuttavia, l'unico modello astrattamente ipotizzabile.

Cfr., sul punto, F. RAMELLA, *Infrastrutture: privato è meglio*, in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010, pp. 20 e ss. Il primo modello ivi proposto è l'opzione pubblica "pura", nella quale l'opera pubblica viene realizzata dal soggetto pubblico, cui pure viene affidata la gestione e l'accesso all'infrastruttura, non prevede il pagamento di alcun pedaggio.

All'opposto si trova l'opzione privata "pura": l'opera viene costruita e gestita da un soggetto privato, nell'ambito di una concessione o autorizzazione rilasciato dal soggetto pubblico. Gli utenti del servizio pagano un pedaggio, il quale è fissato dal soggetto pubblico ad un livello inferiore rispetto a quello che sarebbe richiesto per massimizzare il profitto del gestore, che grazie a questo, comunque, si ripaga.

La terza è l'opzione pubblica con pedaggio, la quale si presenta del tutto simile alla prima opzione, con la differenza che è previsto il pagamento di un pedaggio, i cui introiti vengono acquisiti dal soggetto pubblico.

La quarta opzione, invece, è simile alla seconda, la privata pura, ma il pedaggio è fissato al di sotto della soglia necessaria per creare profitto e il soggetto pubblico versa un sussidio, il quale può essere rappresentato da una partecipazione all'investimento.

Interessante è anche la quinta opzione, quella del c.d. pedaggio ombra: la base è costituita sempre dal modello privato puro, ma in questo caso il pedaggio, che non grava sui fruitori, è corrisposto dal soggetto pubblico direttamente al soggetto privato sulla base del livello effettivo di traffico (si stima che in questa ipotesi il pedaggio possa avere un valore unitario inferiore, dal momento che il traffico dovrebbe essere più elevato).

La sesta e la settima opzione sono certamente da evitarsi: nella prima, pubblica differita, l'opera viene procrastinata per assenza di risorse immediatamente disponibili; mentre nella settima, chiamata opzione "zero", l'opera non si fa.

Almeno sette, dunque, i modelli prospettabili nella teoria, ciascuno poggiante su presupposti diversi e potenzialmente in grado di raggiungere risultati in termini di costi-benefici altrettanto diversi.

²³¹ Sono le delibere del CIPE a definire i termini dell'adeguamento di queste tariffe nel tempo. La complessa materia della regolazione tariffaria sarà trattata in seguito.

normalmente differenziata per tipologia di veicolo, in ragione del diverso uso e consumo fatto della strada²³², e deve applicarsi per chilometro di percorrenza.

Se l'utilizzo della tariffa da parte del concessionario è obbligatorio²³³, la concessione può, invece, prevedere la possibilità, seppur limitata, per il concessionario di articolare, secondo differenti modalità, il sistema tariffario: per esempio per favorire determinate forme di esazione del pedaggio o l'utilizzo dell'autostrada in determinati orari o periodi dell'anno o, infine, per agevolare alcune categorie di utenti.

Queste possibilità di variazione nella determinazione del pedaggio applicabile agli utenti delle autostrade, unita al fatto che ogni concessione prevede una diversa tariffa di base e che, a seconda di quando sono avvenuti l'approvazione o il rinnovo di ciascuna di queste, tali tariffe sono soggette a differenti regole di adeguamento, rende possibile la coesistenza, anche a pochi chilometri di distanza tra una tratta e l'altra, di pedaggi autostradali di misura molto diversa gli uni dagli altri. Il che costituisce un'anomalia tutta italiana, molto difficile da giustificare all'utente.

3.1 Le politiche europee sul pedaggiamento e la c.d. direttiva Eurovignette

Si è detto come il sistema di finanziamento delle autostrade sia qualificabile come “misto”, dal momento che il riparto degli oneri connessi alle autostrade grava sia sui contribuenti che sugli utenti. Si deve registrare, però, ora, una recente tendenza a trasferire in capo agli utenti la parte più significativa dei costi, tendenza che si è espressa nell'ultimo decennio su sollecitazione del legislatore comunitario.

²³² Veicoli di peso e sagoma diversi fanno un uso diverso dell'infrastruttura in termini di tempi di percorrenza, spazio occupato e degrado del nastro della carreggiata.

²³³ E il concessionario è tenuto a richiedere il pagamento del pedaggio a chiunque attraversi il tratto in concessione. La convenzione, tuttavia, di norma prevede l'esenzione dal pedaggio per particolari categorie di veicoli (come i veicoli della Polizia di Stato, dell'ANAS, dell'Arma dei Carabinieri, delle autoambulanze C.R.I., dei Vigili del fuoco, ecc.).

Quest'ultimo, infatti, nell'ambito degli impegni assunti per entrare nell'Unione economica monetaria, ha imposto agli Stati membri di adottare sempre più severe politiche di bilancio, finendo così con il determinare la riduzione della misura del finanziamento pubblico anche alle autostrade, a discapito della parte di contribuzione rimessa all'utente.

Ma la sollecitazione del legislatore comunitario non si è limitata a questo: l'Unione europea esprime, infatti, una vera e propria predilezione per l'imposizione di un pedaggio nelle infrastrutture di trasporto, in omaggio al principio "chi usa paga".

Secondo il legislatore comunitario, poi, mediante il pagamento, l'utente è portato a percepire il valore dell'accesso all'infrastruttura e il prezzo che ad esso si accompagna ed è, dunque, incentivato, nel tempo, ad utilizzare al meglio le infrastrutture e le offerte di mobilità ad esse associate.

La scelta di favore nei confronti del pedaggio quale strumento di finanziamento dell'infrastruttura a livello europeo è determinata, inoltre, da un altro fattore: rende molto più difficile distrarre dalla loro naturale destinazione le risorse recuperate per il settore autostradale, a differenza di quanto può avvenire per le risorse recuperate tramite il prelievo fiscale (un prelievo che, per altro, comporta un maggior pericolo di evasione rispetto a quello dell'esazione del pedaggio)²³⁴.

Al principio del "chi usa paga" e a quello connesso del "chi inquina paga" si ispira, in particolare, la direttiva 1999/62/CE recentemente modificata per opera della direttiva 2006/38/CE e meglio nota con il nome di direttiva Eurovignette.

La citata direttiva si occupa della "tassazione a carico d'autoveicoli pesanti adibiti al trasporto merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture" e si prefigge di armonizzare i regimi fiscali, le tasse sugli autoveicoli, i pedaggi e i diritti di utenza per l'uso delle infrastrutture stradali, non imponendo ma

²³⁴ Sulle difficoltà relative al finanziamento delle strade con imposte si rinvia a G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, pp. 16 e ss.

favorendo “l’istituzione di meccanismi equi d’imputazione dei costi connessi all’utilizzo delle infrastrutture alle imprese di trasporto”.

La finalità non è solo quella di eliminare i fattori distorsivi della concorrenza tra le imprese di trasporto degli Stati membri, ma anche e soprattutto quello di “internalizzare” i costi esterni dell’infrastruttura²³⁵.

La normativa, per vero, riguarda la rete transeuropea (per altro non totalmente)²³⁶, essa, però, non fa divieto agli Stati membri di applicare pedaggi o diritti d’utenza a strade non appartenenti a questa rete.

Quanto alla misura, l’articolo 7 della direttiva chiarisce innanzitutto che “i pedaggi si fondano sul principio del recupero dei soli costi d’infrastruttura”, potendosi comprendere tra essi anche i costi di esercizio, manutenzione e sviluppo della rete di infrastrutture ed anche la remunerazione del capitale o un margine di profitto in base alle condizioni di mercato. Prevede, poi, per gli Stati membri la facoltà di differenziare le aliquote dei pedaggi riscossi (per fasce orarie o tipologia di veicolo), al fine, fra l’altro, di lottare contro i danni ambientali e la congestione, ridurre al minimo i danni alle infrastrutture, ottimizzarne l’uso o promuovere la sicurezza stradale²³⁷.

L’articolo 9 della direttiva, che fa parte delle disposizioni finali, chiarisce, poi, che non è pregiudicata la “facoltà degli Stati membri di applicare in maniera non discriminatoria: a) diritti regolatori specificamente destinati a

²³⁵ Sulla funzione “internalizzante” del pedaggio autostradale si rinvia a M. BELLA – L. CATANI – M. PONTI, *La valutazione del grado di internalizzazione nel 2004 e in prospettiva futura*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007, pp. 357 e ss.

Si sottolinea, invece, che i costi esterni sono maggiori nelle strade rispetto alle autostrade e alle altre modalità di trasporto in M. BELLA, *Introduzione e sintesi dei principali risultati*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007, p. 25.

²³⁶ Con riferimento a questa rete, pur nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, la direttiva evidenzia che il non assoggettamento a pedaggio di tratte di rete stradale transeuropea costituisce una sorta d’eccezione, che può essere motivata dall’isolamento delle regioni attraversate o dai bassi livelli di congestione o inquinamento.

²³⁷ Purché, però, la differenziazione non sia “finalizzata a generare ulteriori introiti da pedaggio”, ma mantenga immutato il pedaggio medio ponderato riscosso.

L’articolo 7, al punto 11, afferma, però, che in determinate condizioni è possibile applicare una maggiorazione ai pedaggi per specifici tratti stradali. Deve, però, trattarsi: di casi eccezionali, riguardanti infrastrutture situate in regioni montane; che soffrono di un’acuta congestione che ostacola la libera circolazione degli autoveicoli; il cui utilizzo da parte degli autoveicoli causa significativi danni ambientali.

combattere le situazioni di congestione del traffico relative a determinati luoghi e momenti; b) diritti regolatori destinati a combattere gli impatti ambientali, inclusa la cattiva qualità dell'aria, su qualsiasi strada, in particolare nelle aree urbane, incluse le strade della rete stradale transeuropea che attraversano un'area urbana".

La direttiva specifica, infine, che "gli Stati membri decidono in merito alla destinazione delle entrate derivanti dai proventi dell'infrastruttura stradale" ma che, "per garantire lo sviluppo della rete dei trasporti nel suo insieme, le entrate derivanti dai proventi dovrebbero essere utilizzate a favore del settore dei trasporti e dell'ottimizzazione di tutto il sistema dei trasporti".

Il legislatore comunitario, cioè, intende introdurre e favorire una forma di finanziamento c.d. *cross modal*, intermodale, che incentivi lo sviluppo e l'utilizzo di forme di trasporto a minor produzione di esternalità, soprattutto per l'ambiente (dimostrando anche su questo versante una particolare attenzione al fattore inquinamento).

Nel nostro Paese la direttiva Eurovignette è stata richiamata nel comma 1017 dell'articolo unico di cui è composta la legge 26 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria per il 2007). La disposizione citata afferma che il Governo italiano si impegna ad individuare le tratte della rete stradale di rilievo nazionale e autostradale nelle quali sono attuate le disposizioni recate dalla direttiva 2006/38/CE e che gli introiti derivanti dalla sua applicazione sono utilizzati per investimenti ferroviari.

Inoltre, collegato a quest'ultimo aspetto, al comma 1022 della medesima legge, pur non citando la direttiva, il legislatore nazionale ha stabilito l'istituzione di un fondo per contribuire al finanziamento di investimenti in infrastrutture ferroviarie, che dovrà essere alimentato da sovrapprezzi sui pedaggi autostradali da istituire per specifiche tratte della rete²³⁸.

²³⁸ Per l'applicazione della direttiva in Olanda v. L. OFFEDDU, *Il pedaggio? A consumo (di aria e di strade)*, da *Corriere della Sera*, 11 febbraio 2010.

3.2 La natura del pedaggio

Le considerazioni fatte fin qui inducono ad una riflessione più attenta sulla natura dei pedaggi autostradali, una riflessione volta a verificare se essi possano considerarsi davvero il corrispettivo, ossia il prezzo, del miglior servizio offerto agli utenti dalle autostrade rispetto a quello della rete stradale ordinaria o se, piuttosto, sia preferibile annoverarli tra le imposte²³⁹.

Molti e convincenti sono gli argomenti spesi in dottrina a sostegno di questa seconda tesi.

Innanzitutto si è notato che sui pedaggi gravano consistenti imposte, che ne falsano significativamente il valore. Tra queste: l'Iva (al 20 per cento), il canone di concessione (al 2,4 per cento), il contributo al Fondo centrale di garanzia (oltre il 3 per cento), le imposte sui redditi delle concessionarie e, a volte, gli obblighi imposti alle concessionarie di finanziare altre opere pubbliche²⁴⁰.

Gli studiosi che si sono occupati specificamente dei pedaggi autostradali, poi, hanno rilevato che, se davvero il pedaggio servisse a coprire i costi della costruzione dell'infrastruttura, esso dovrebbe essere significativamente ridotto a quanto necessario per remunerare i costi di manutenzione, talvolta addirittura eliminato, una volta completato l'ammortamento finanziario dell'opera. In Italia, però, al di là dei principi enunciati, questo non è mai accaduto²⁴¹.

Alcuni autori ritengono, inoltre, che di vero corrispettivo per un servizio aggiuntivo offerto dalle autostrade rispetto alle strade possa parlarsi

²³⁹ L'importanza dell'individuazione della natura del pedaggio per la qualificazione del rapporto concessionaria utente è, invece, trattato in M. RAGOZZINO, *Strade e autostrade*, in *Enc. giur., ad vocem*, Roma, 1990, pp. 15 e ss.

Cfr. poi, G. PASQUINI, *La natura del pedaggio autostradale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 12, pp. 1136 e ss.; A. BOITANI, *Pedaggi autostradali*, 1° giugno 2010, su www.lavoce.info.

²⁴⁰ Oneri, questi, che non esisterebbero negli altri Paesi che hanno scelto autostrade finanziate dallo Stato e gratuite per gli utenti. Così in G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 161.

²⁴¹ Ad onor del vero, in questo l'Italia non costituisce un caso isolato: anche in Francia il regolatore non ha rinunciato al gettito dei pedaggi.

Diverso è il caso del Giappone, dove, una volta completato l'ammortamento finanziario dell'opera, le autostrade sono rese gratuite.

solo se e dove la scelta di questa infrastruttura è davvero libera, ossia solo se esiste una reale alternativa da scegliere. Ove questo non accade, infatti, il passaggio per l'autostrada diventa un obbligo e il pedaggio un balzello²⁴².

Un'analisi della rete di trasporto su gomma in Italia, però, evidenzia come – ad onor del vero anche a causa della particolare geografia e della complessa antropizzazione del nostro Paese – l'autostrada sia, in molti punti, integrata con il sistema viario ordinario al punto che in quest'ultimo non si trova una valida alternativa²⁴³.

Un'altra parte della dottrina, infine, calcola che l'imposta sui carburanti sarebbe da sola sufficiente a coprire tutti i costi legati a strade e autostrade. Il pedaggio, dunque, essendo totalmente indipendente dai costi dell'infrastruttura, non potrebbe che essere annoverato tra le imposte²⁴⁴.

²⁴² V. sempre G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, pp. 159 e ss.

²⁴³ È la stessa Corte dei conti a rilevare come manchi nel sistema italiano un'alternativa ordinaria all'autostrada. Si veda in proposito Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2003*, delibera n. 15/2005, p. 161.

Ragazzi nota, invece, come in altri Paesi, quali Francia e Portogallo, il Parlamento nazionale autorizzi l'introduzione di pedaggi solo dove esista un'alternativa all'autostrada che non sia a pagamento. V. G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 160, in nota.

²⁴⁴ Per un chiarimento sulla consistenza di queste diverse ricostruzioni si rinvia a Cfr. G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 160.

CAPITOLO SETTIMO

LA REGOLAZIONE TARIFFARIA E IL SISTEMA DEI CONTROLLI

Sommario: 1. La regolazione tariffaria - 1.1 La necessità di una regolazione e qualche modello astratto - 1.2 Il sistema di regolazione tariffaria italiano - 1.3 Qualche considerazione ulteriore - 2. I controlli - 2.1 ANAS s.p.a. - 2.2 Qualche proposta migliorativa

1. La regolazione tariffaria

1.1 La necessità di una regolazione e qualche modello astratto

Quanto si è sopra accennato con riferimento al pedaggio, introduce un'altra questione a dir poco controversa e al contempo fondamentale per il governo delle autostrade, ma – come si vedrà - non solo: quella della regolamentazione tariffaria.

L'accento fatto alla misura dei pedaggi potrebbe indurre a considerare il sistema di determinazione delle tariffe, dapprima, e del pedaggio stesso, poi, come una questione di semplice aritmetica. Nulla di più errato. La regolamentazione delle tariffe autostradali, infatti, è uno dei profili senza dubbio più delicati della materia.

Si è già chiarito il principale motivo della necessità di una regolazione delle tariffe autostradali: ossia la gestione, da parte dei concessionari, di un servizio pubblico a carattere universale in regime di monopolio²⁴⁵.

²⁴⁵ A questo dato deve aggiungersi la presenza di rilevanti esternalità negative (quali congestione, traffico, trasformazione definitiva del territorio, ecc.) associate alle infrastrutture autostradali, dato che pure deve essere tenuto in debito conto.

Quanto ad altre condizioni che pure rendono necessaria la regolazione si rinvia a A. BIANCARDI, *Regole e discrezionalità: la ricerca di un difficile equilibrio nella regolazione infrastrutturale*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 20 e ss.; V. RAMETTA, *Le reti autostradali a pedaggio intrappolate tra fallimento del mercato, politica economica e regolazione*, in A. BIANCARDI

L'obiettivo della disciplina tariffaria dovrebbe essere quello di assicurare al concessionario un rendimento congruo per il capitale investito (dovendosi intendere "congruo" il rendimento minimo necessario per attrarre nuovi investimenti nel settore, escludendo gli extra-profitti) e ai potenziali fruitori l'accesso universale ad un servizio di qualità adeguata.

Non esiste un unico modello prestabilito da seguire²⁴⁶.

Esclusa l'alternativa della pura discrezionalità²⁴⁷, al regolatore – sia esso un'agenzia pubblica, un ministro o il Governo – residuano sostanzialmente due alternative: la "tariffa remunerazione" e la "tariffa scommessa"²⁴⁸.

Con l'espressione "tariffa remunerazione" (o *cost of service*) si fa riferimento ad un sistema tariffario concepito in modo da assicurare al concessionario un rendimento congruo, esclusi gli extra-profitti. La tariffa è congegnata in modo da coprire, nell'arco dell'intera concessione, tutti i costi (preventivamente ammessi) sostenuti dal concessionario, incluso l'ammortamento finanziario del capitale investito, oltre a una congrua remunerazione. I ricavi, in questo sistema, dipendono dall'andamento del traffico e dal livello della tariffa.

Se, al termine della concessione, il capitale investito non è stato interamente coperto, la concessione può essere prorogata, oppure è possibile prevedere un indennizzo per il concessionario uscente a carico di quello

(a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 402 e ss.

²⁴⁶ Per una prospettazione dei modelli astrattamente possibili v. P. RUBINO, *I settori infrastrutturali di servizio pubblico: caratteristiche economiche e loro regolazione*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 61 e ss.

²⁴⁷ Due sono i motivi che devono indurre a ritenere del tutto inopportuno lasciare al regolatore una discrezionalità ampia. Innanzitutto è necessario tener conto che un'eccessiva libertà del regolatore dissuade gli investitori, i quali, comunque, se decideranno di fare un'offerta, terranno conto dell'alto livello di "rischio politico" richiedendo un rendimento più elevato, a danno degli utenti. Inoltre, è possibile (per non dire probabile) che, dinnanzi ad un regolatore instabile e non autorevole, cresca nei concessionari la tentazione di investire risorse nella c.d. cattura del regolatore, aumentando così il rischio di "rapporti impropri" tra sfera economica e politica. Il tutto è chiaramente espresso in G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 19.

²⁴⁸ Per un approfondimento v. G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, pp. 20 e ss. e in appendice a pp. 187 e ss.

subentrante. Se, invece, il recupero dei costi avviene più rapidamente si può immaginare di far terminare la concessione prima della scadenza (sono le c.d. concessioni a scadenza variabile) o di chiedere al concessionario di versare i ricavi in eccedenza²⁴⁹. Con questa tariffa, dunque, la redditività del concessionario non dipende veramente dal livello di traffico, ossia dalla principale variabile di rischio del settore²⁵⁰; questo rischio, infatti, è assorbito dalla possibilità di variare il termine della concessione.

Qualora nelle tariffe predisposte secondo il modello del *cost of service* si voglia incentivare l'efficienza del concessionario, è, poi, possibile applicare alla formula di adeguamento tariffario il c.d. *price cap*. Il regolatore può, cioè, prevedere che il profitto in capo all'impresa concessionaria cresca nel caso di superamento (o diminuisca in caso di non raggiungimento), da parte di quest'ultima, di una prefissata soglia di produttività²⁵¹.

Nei sistemi a “tariffa scommessa”, invece, le convenzioni stabiliscono, oltre al livello iniziale della tariffa, anche dei fattori di revisione tariffaria da applicarsi meccanicamente, in genere legati all'andamento dei prezzi, oltre ad eventuali incrementi per il miglioramento della qualità sulla base di determinati indici.

La presenza di questi fattori di applicazione meccanica rende molto alto il rischio che al termine della concessione, la cui durata è spesso pluridecennale, il concessionario abbia ottenuto profitti molto elevati, persino incongrui. E se nel sistema a tariffa remunerazione l'eventuale proroga della concessione non costituisce un particolare vantaggio, ogni anno in più nella

²⁴⁹ Come prevedeva la legislazione italiana degli anni Novanta.

²⁵⁰ Quanto ai rischi associati al traffico cfr. G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, pp. 48 e ss.

²⁵¹ Autorevole dottrina nota come il *price cap*, quanto meno nella sua accezione teorica, dovrebbe limitarsi ad essere una deroga temporanea al sistema della tariffa remunerazione, dal momento che gli eventuali profitti maggiori o minori conseguiti dal concessionario dovrebbero essere periodicamente azzerati, mediante revisioni tariffarie volte a riportare la redditività del concessionario in linea con l'obiettivo fissato dal regolatore. Così G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 20.

Per un approfondimento sul *price cap* v. M. MARTOCCIA, *Price cap e regolazione per incentivi*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 283 e ss.

tariffa scommessa genera un maggior profitto pari alla differenza tra ricavi e costi operativi.

Si tratta, quindi, di una scommessa staticamente svantaggiosa per il concedente.

Questo genere di scommessa, inoltre, può rivelarsi doppiamente aleatoria per quest'ultimo soggetto: nel caso il regolatore fissi una tariffa particolarmente favorevole alle concessionarie e agli investitori esiste il rischio che i profitti molto alti che saranno generati inducano il regolatore a non tener fede ai patti (scelta che gli costerà la richiesta, da parte degli investitori, di gonfiare sempre più i premi). Se, invece, la scommessa dovesse rivelarsi svantaggiosa per i concessionari, sono alte le probabilità che lo Stato sia costretto ad intervenire per salvare le imprese evitandone il fallimento, data la rilevanza di queste e la necessità di garantire il normale utilizzo delle infrastrutture (necessità efficacemente sintetizzata dall'espressione inglese *too big to fail*).

1.2 Il sistema di regolazione tariffaria italiano

In Italia, la rete stradale è stata costruita negli anni Sessanta e Settanta secondo la logica della tariffa remunerazione: i pedaggi, infatti, andavano a coprire i costi e gli eventuali extra-profitti venivano devoluti allo Stato. Quest'obbligo è stato poi abolito nel 1993²⁵².

Un anno prima, invece, la legge 23 dicembre 1992, n. 498, in punto di "Interventi urgenti in materia di finanza pubblica", ha posto le basi dell'attuale sistema di regolazione delle tariffe. L'art. 11, infatti, conferiva al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) il potere di emanare direttive, tra l'altro, per la revisione, a partire dall'anno 1994, delle tariffe autostradali.

²⁵² Per opera della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

Con delibera n. 65/1996 il CIPE ha modificato il sistema tariffario, inserendovi il *price cap*, i cui criteri di applicazione sono stati posti per mezzo di una successiva delibera: la n. 319/1996.

La regolazione tariffaria si fondava, allora, sulla seguente formula matematica, che definisce la variazione annuale massima della tariffa (ΔT) per il periodo regolatorio, fissato in cinque anni:

$$\Delta T \leq \Delta P - X + \beta \Delta Q$$

dove:

ΔT era la variazione tariffaria ponderata;

ΔP rappresentava il tasso d'inflazione programmato;

X rappresentava il tasso di produttività attesa, da stabilire in forma specifica per ogni singola impresa, tenendo conto di valutazioni relative ai seguenti aspetti: remunerazione congrua del capitale investito; progetti di investimenti futuri; modificazioni attese della produttività; variazioni attese della domanda e quindi sviluppo delle condizioni competitive dei mercati in cui l'impresa opera;

ΔQ rappresentava la variazione percentuale di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio;

β era un coefficiente positivo.

Con riferimento a questa formula di determinazione degli adeguamenti tariffari molte critiche sono state avanzate dagli economisti più attenti.

In particolare, si è rilevata un'anomalia circa la definizione delle tariffe di partenza: queste venivano fissate nelle tariffe allora esistenti, mentre, in un'ottica di tariffa remunerazione, si sarebbero dovute fissare ad un livello tale da assicurare che al termine della concessione solo il capitale investito ancora non coperto ricevesse la giusta copertura e una congrua remunerazione.

La formula nel suo complesso, poi, era strutturata in modo da non consentirne un'interpretazione univoca, anzi da favorire una continua – ed impropria – negoziazione sulla stessa tra concessionari e regolatore. Nello

specifico, i parametri la cui definizione era ed è più incerta e discussa sono il parametro X, sulla produttività, e il parametro Q, in relazione alla qualità.

Quanto al primo, la produttività era ed è sostanzialmente calcolata nel rapporto tra il volume di traffico e la somma dei costi operativi in termini reali. Dal momento che, come si è già accennato, i costi operati delle infrastrutture autostradali sono sostanzialmente rigidi, la produttività tende a coincidere con l'aumento di traffico. Il traffico, però, non dipende, se non in minima parte, dai concessionari: le sue oscillazioni, infatti, dipendono soprattutto dall'andamento del Pil, dal costo dei carburanti, dalla salute del sistema economico complessivo e da altri fattori del tutto esogeni rispetto all'impresa concessionaria. Ciò determina la seconda grande anomalia della regola di adeguamento tariffario: la formulazione del *price cap* ivi contenuta, anziché incentivare l'efficienza del concessionario sulle variabili che egli stesso può controllare, tendeva a scaricare su di lui un rischio, quello del traffico, che in buona parte gli era indipendente.

I concessionari, tuttavia, hanno trovato il modo per ridimensionare questo effetto deteriore a loro carico giovandosi del fatto che la determinazione del fattore di produttività X è fatto sulla base dei piani finanziari, che sono loro stessi a redigere. È bastato inserire in questi piani previsioni prudentissime circa l'evoluzione del traffico negli anni successivi per evitare lo svantaggio connesso alla formulazione di X²⁵³.

Anche con riferimento alla misurazione della qualità del servizio, espressa dal fattore Q, le critiche della dottrina non sono mancate.

La qualità veniva e viene calcolata sulla base sostanzialmente di due fattori: la pavimentazione stradale e l'incidentalità²⁵⁴.

²⁵³ La dottrina più attenta, poi, condanna il fatto che non vengano chiaramente definite le componenti e le considerazioni che, caso per caso, portano alla quantificazione del parametro X e segnalano come questo non sia stato congegnato in modo da riportare la redditività ad un livello congruo, riducendo al contempo le tariffe, come, invece, si suggerisce in G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 41.

²⁵⁴ Nonostante si trovino in dottrina studi che propongono un diverso modello di rilevamento della qualità del servizio per l'utente. Il riferimento è, ad esempio, a SIN&RGETICA, *Il capitale delle reti di trasporto e la crescita economica*, AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 239 e ss.

Quanto alla bontà della pavimentazione, essa è difficile da calcolare, ma certamente dipende dalle spese di manutenzione del manto stradale, spese che sono già inserite nel piano finanziario sulla base del quale si calcola la tariffa²⁵⁵. Il risultato, dunque, è quello di permettere ai concessionari una doppia remunerazione per lo stesso servizio²⁵⁶, mentre sarebbe stato senza dubbio più opportuno prevedere delle sanzioni per il caso di peggioramento della qualità sotto questo profilo.

Per quanto attiene, invece, all'incidentalità, essa è in buona parte indipendente dall'operato del concessionario. Se si esclude, infatti, la qualità del manto stradale (come si è visto già abbondantemente remunerata) e l'utilizzo di cartelli informativi e spartitraffico adeguati, essa dipende soprattutto dalla velocità media tenuta dagli utenti dell'infrastruttura e dalla normativa stradale. È ormai staticamente comprovato che l'intensificarsi dei controlli sulla velocità e l'introduzione della patente a punti hanno inciso positivamente sull'incidentalità. Questo miglioramento si è tradotto in un incremento tariffario per i concessionari, senza che il risultato fosse da loro direttamente dipeso e avesse comportato dei costi.

Più interessante sarebbe l'introduzione di una verifica sulla qualità basata sulla fluidità del traffico ed i tempi di percorrenza, ossia su quegli aspetti qualitativi che dovrebbero distinguere le autostrade dalla normale rete viaria, giustificando il pagamento di un pedaggio.

Le delibere CIPE del 2007 si sono inserite in questo quadro non stravolgendolo, ma apportandovi qualche indubbia miglioria.

La nuova regola di adeguamento tariffario veniva espressa dalla seguente formula:

$$\Delta T = \Delta P - X + K$$

dove

²⁵⁵ Anomalia registrata anche dalla Corte dei conti. Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2003*, delibera n. 15/2005, p. 19.

²⁵⁶ È lo stesso NARS a rilevarlo in un suo parere citato da G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 53, in nota.

ΔT era la variazione percentuale annuale della tariffa;

ΔP era il tasso di inflazione programmato;

X rappresentava il tasso di produttività attesa, da stabilire in forma specifica per ogni singola impresa;

K era la variazione percentuale annuale della tariffa determinata ogni anno in modo da consentire la remunerazione degli investimenti realizzati l'anno precedente quello di applicazione; era determinata in modo tale che il valore attualizzato dei ricavi incrementali previsti fino al termine del periodo di regolamentazione fosse pari al valore attualizzato dei maggiori costi ammessi, scontando gli importi al tasso di congrua remunerazione; ai maggiori costi ammessi dovevano essere sottratti gli utilizzi di cui a un particolare fondo.

Alla tariffa così individuata si aggiungeva o sottraeva, poi, una componente relativa al fattore di qualità, secondo le modalità individuate dalla delibera CIPE n. 319 del 1996 e successive integrazioni e, dunque, inficiato dalle stesse criticità poco sopra rilevate.

Lo studio di questa nuova formulazione dell'adeguamento tariffario e delle delibere del 2007 permetteva di rilevare qualche miglioramento.

Innanzitutto vi veniva stabilito che gli investimenti aggiuntivi, di cui al fattore K, fossero remunerati solo una volta cantierati e grazie ad incrementi tariffari specificamente calcolati sulla base di un ritorno sul capitale investito pari al costo medio ponderato delle fonti di finanziamento. La remunerazione degli investimenti già previsti, invece, rimaneva assorbita nella produttività, ossia nel parametro X.

Inoltre, venivano previste nuove e più rigorose regole per la formulazione delle stime di traffico, che giocavano comunque un ruolo di primo piano nell'ambito della rideterminazione delle tariffe.

L'anno successivo, però, ANAS e Autostrade per l'Italia hanno siglato una nuova convenzione, oggetto del decreto legge 8 aprile 2008, n. 58, convertito nella legge 6 giugno 2008, n. 101²⁵⁷.

²⁵⁷ E, dunque, lo si ricorda, approvata in spregio di quanto previsto dalle disposizioni normative allora vigenti, le quali avrebbero richiesto che la nuova convenzione, acquisito il

Questa convenzione ha segnato l'abbandono del meccanismo – almeno astrattamente – incentivante del *price cap*, in favore di un nuovo sistema che fissa l'incremento annuo delle tariffe in misura pari al 70 per cento dell'inflazione registrata nell'anno precedente, oltre all'incremento riconosciuto per la remunerazione dei nuovi investimenti, e prevede che tutti i maggiori ricavi conseguenti all'incremento del traffico restino alla società.

Successivamente il legislatore, come si è visto, ha esteso alle altre concessionarie la possibilità di utilizzare la stessa formula di adeguamento tariffario adottata con ASPI.

La nuova regolamentazione tariffaria è stata, però, autorevolmente criticata, perché “cristallizza le regole tariffarie per tutta la durata della concessione, prescindendo dal livello di redditività goduto dal concessionario”, con ciò ponendosi in contrasto “con l'esigenza del mantenimento di un giusto equilibrio nel rapporto sinallagmatico che lega tra loro le due parti contraenti”²⁵⁸.

parere favorevole delle commissioni parlamentari competenti, fosse sottoposta all'esame preventivo del NARS e quindi ad una decisione del CIPE, prima di essere formalmente approvata con decreto del Ministro delle Infrastrutture di concerto con quello dell'Economia e poi sottoposta al vaglio di legittimità della Corte dei conti.

²⁵⁸ Così in Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2008*, delibera n. 93/2009, p. 93.

Molto duro anche il Presidente dell'Autorità garante del mercato e della concorrenza, che, in una sua audizione alla Camera, afferma: “A differenza del meccanismo di *price cap*, prima illustrato, il sistema di adeguamento tariffario ancorato all'inflazione non consente di ottimizzare i miglioramenti di produttività nella gestione della rete esistente, né di rivedere periodicamente la formula tariffaria al fine di redistribuire agli utenti gli eventuali benefici derivanti dai recuperi di produttività, i quali restano a vantaggio esclusivo del concessionario”.

V. Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Antonio Catricalà, innanzi alla Commissione VIII (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) della Camera dei Deputati – 3 dicembre 2008 – sulle modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali e sui meccanismi per il loro periodico adeguamento, su www.agcm.it, p. 3.

Cfr. A. BERGANTINO - M. PONTI - G. RAGAZZI, *Concorrenza ferma in autostrada*, 9 settembre 2008, su www.lavoce.info; A. BERGANTINO - M. PONTI - G. RAGAZZI, *Chi si rivede al casello? Il monopolista*, 10 giugno 2008, su www.lavoce.info.

1.3 Qualche considerazione ulteriore

Stante l'esistenza di queste – ma in realtà anche di molte altre – anomalie del sistema di adeguamento tariffario venutosi a delineare dagli anni Novanta in poi, è naturale chiedersi quale ne sia l'origine.

Escluso che si sia trattato di mere disattenzioni del regolatore, la dottrina più attenta ha piuttosto messo in connessione l'elaborazione del sistema tariffario avvenuta nel 1996 per opera del CIPE con la realtà storica allora contingente.

Erano quegli gli anni delle privatizzazioni e, in particolare, della privatizzazione di Autostrade, la più florida partecipazione dell'IRI, in quel periodo sommersa di debiti, e la nuova formula di adeguamento tariffario veniva concepita con specifico riferimento a questa concessionaria, per essere solo in seguito estesa, per altro parzialmente, alle altre società concessionarie. La modulazione di questo sistema tariffario si spiegava allora con la necessità di massimizzare i ricavi di Autostrade e il ricavo atteso dalla sua cessione, nell'ambito del processo di privatizzazione²⁵⁹. Il regalo concesso, senza alcun clamore, a questa società, poi, inevitabilmente, non potendosi altrimenti spiegare una tale discriminazione, veniva esteso anche alle società concorrenti, a tutto danno dell'interesse pubblico, espresso dai cittadini, nella duplice veste di utenti e contribuenti.

Lo schema si è ripetuto negli anni Duemila: il nuovo sistema di regolazione tariffaria di vantaggio viene pensato e concordato per Autostrade per l'Italia, nell'ambito di un braccio di ferro con ANAS²⁶⁰, per poi essere esteso a tutti i concessionari. E di nuovo il sistema di regolazione tariffaria

²⁵⁹ Si era delineato, così, almeno per Autostrade, la concessionaria pensando alla quale, il sistema era stato congeniato, un quadro regolatorio certamente ispirato maggiormente al criterio della tariffa scommessa, anziché a quello della tariffa remunerazione. Furono gli stessi vertici di Autostrade a definirlo così. Si veda G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 44, anche in nota.

²⁶⁰ Questa volta non per massimizzare il profitto di una privatizzazione, ma probabilmente a causa della forza negoziale della società concessionaria.

prescelto privilegia la salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario delle concessionarie e il contenimento della spesa pubblica.

Questo, però, lo si ricorda, non è che uno dei molteplici obiettivi ai quali la regolazione tariffaria dovrebbe tendere. Altri ve ne sono, non meno importanti, quali la realizzazione di investimenti infrastrutturali e la garanzia di un adeguato livello qualitativo del servizio offerto agli utenti, di cui si continua negligenzemente a non tenere conto.

La ragione di questa negligenza è presto chiarita.

In questo settore l'interesse delle imprese concessionarie private a massimizzare i propri profitti ha incontrato l'interesse dello Stato a contenere il proprio debito, massimizzando i profitti della privatizzazione di Autostrade s.p.a., prima, e tentando di lucrare su quelli delle concessionarie a partecipazione pubblica, poi.

Così lo Stato azionista ha sopraffatto lo Stato regolatore e, approfittando della debolezza di quest'ultimo, il regolato ha "catturato" il regolatore²⁶¹.

2. I controlli

Quanto si è appena visto con riferimento alla regolazione tariffaria e alle sue anomalie introduce perfettamente il tema di questo capitolo, ossia quello dei controlli. È evidente, infatti, che essi svolgono un ruolo fondamentale nel prevenire e, eventualmente, nel reprimere quelle patologie di cui – come già rilevato – sembra soffrire il sistema autostradale.

Con riferimento a quest'ultimo è stata la stessa Corte dei conti a sottolineare con forza la necessità di controlli seri ed adeguati, in una sua relazione al Parlamento, di cui si riporta di seguito un breve pezzo.

“Le concessioni autostradali coinvolgono un volume finanziario di notevoli dimensioni sia per l'ammontare dei pedaggi corrisposti dalla clientela sia per le erogazioni a fondo perduto a favore delle concessionarie, stabilite, di

²⁶¹ Cfr. G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 51.

norma, ad un importo oscillante tra il 50-68 per cento, del costo di costruzione della tratta assentita in concessione. Trattasi di un'attività contrattuale che dovrebbe essere caratterizzata dal 'giusto equilibrio' tra i costi sopportati dal concessionario e gli oneri finanziari posti a carico della pubblica finanza ovvero della clientela. Ciò implica l'esercizio di un penetrante controllo tecnico-contabile, basato sull'esistenza di una contabilità analitica e separata, in modo da acquisire i necessari elementi per la determinazione dei pedaggi autostradali.

Il settore dovrebbe essere seguito e monitorato con la massima attenzione e costanza, per la natura 'monopolistica' della concessione, stante anche la carenza di un sistema viabile ordinario alternativo²⁶².

La Corte parla, dunque, di "penetrante controllo tecnico-contabile", "basato sull'esistenza di una contabilità analitica e separata"²⁶³ e funzionale alla determinazione dei pedaggi, ossia – in altri termini – di un serio controllo della produttività, anche e soprattutto in termini di investimenti, e della qualità espressa dalle imprese concessionarie, al di là di quanto richiesto dal vigente sistema di adeguamento tariffario.

Sembra opportuno verificare se l'attuale sistema dei controlli sul delicato mondo delle concessioni autostradali sia conforme al modello delineato dalla Corte dei conti.

L'indagine sarà condotta mediante un approfondimento sul soggetto deputato al controllo, sui suoi poteri e sull'attuazione che di questi viene fatta. Questo soggetto è ANAS s.p.a.

²⁶² Così in Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2003*, delibera n. 15/2005, p. 161.

²⁶³ Concorde sul punto E. GALLO, *Contabilità regolatoria*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 343 e ss.

2.1 ANAS s.p.a.

Nata nel 1946, a seguito della soppressione dell'Azienda autonoma statale della strada (A.a.s.s.), l'Azienda nazionale autonoma delle strade statali (ANAS) passerà attraverso un riordino strutturale nel 1961 e un processo di privatizzazione formale nel 2002, che la condurrà ad essere ciò che è oggi: una società per azioni il cui socio unico è il Ministero dell'Economia, sottoposta al controllo ed alla vigilanza tecnica ed operativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e il soggetto gestore, in via diretta o indiretta (tramite le concessioni dal medesimo stipulate) della rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale.

Malgrado la sua trasformazione in società per azioni, la sua natura giuridica è quella di ente strumentale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e, pertanto, dello Stato²⁶⁴.

Le sue principali attribuzioni, conferite a titolo di concessione²⁶⁵, sono quelle individuate dall'art. 2 del decreto-legislativo 26 febbraio 1994, n. 143²⁶⁶, vale a dire:

²⁶⁴ Come chiarito dalla Corte dei conti nella sua *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2008*, delibera n. 93/2009, p. 9, ove si legge che: "l'ANAS costituisce, ai sensi della normativa nazionale e comunitaria, organismo pubblico, la cui trasformazione in s.p.a. attiene ad esigenze di operatività ma non incide sulla sua natura di ente strumentale dello Stato (...) perché lo Stato per la realizzazione dei suoi fini di carattere generale ha ritenuto necessaria la costituzione di un soggetto operante nelle forme della s.p.a., ma a capitale essenzialmente statale, i cui organi sono designati dallo Stato o eletti su designazione dello Stato, controllata dallo Stato e operante in base alle direttive dello Stato. Pertanto, tutte le funzioni dell'ANAS sono ricollegabili al suo ruolo di braccio operativo del Ministero per quanto attiene alle grandi infrastrutture viarie e autostradali". Ciò al fine di "escludere la possibilità di far uscire dalla contabilità pubblica le risultanze di bilancio dell'ANAS".

Con riferimento, non solo ad ANAS, bensì a tutte le società pubbliche, permettono la formazione di un quadro unitario e sono di particolare interesse i seguenti contributi: M. CLARICH, *Società di mercato e quasi amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2009, 2, pp. 253 e ss.; G. ROSSI, *Le gradazioni della natura giuridica pubblica*, in *Dir. amm.*, 2007, 3, pp. 685 e ss.; G. SALA, *La società "pubblica" tra diritto privato e diritto amministrativo: la specialità delle società ad azionariato pubblico con particolare riferimento ai servizi pubblici locali*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 4, pp. 899 e ss.; M. P. CHITI, *Le carenze della disciplina delle società pubbliche e le linee direttrici per un riordino*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 10, pp. 1115 e ss.; L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa per le società in partecipazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 7, pp. 791 e ss.; D. SORACE, *La responsabilità amministrativa di fronte all'evoluzione della pubblica amministrazione: compatibilità, adattabilità o esaurimento del ruolo?*, in *Dir. amm.*, 2006, 2, pp. 249 e ss.

- la gestione della rete stradale ed autostradale dello Stato e relativa manutenzione ordinaria e straordinaria;
- la realizzazione del progressivo miglioramento ed adeguamento della rete stradale e autostradale di interesse nazionale e della relativa segnaletica;
- la costruzione di nuove autostrade e strade di interesse nazionale, anche a pedaggio con eventuale utilizzo del sistema della finanza di progetto, sia direttamente che mediante concessione a terzi;
- la vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere in concessione;
- il controllo sulla gestione delle autostrade in concessione;
- l'acquisto, costruzione, conservazione, miglioramento ed incremento dei beni mobili ed immobili destinati al servizio della rete stradale ed autostradale di interesse nazionale;
- l'attuazione delle leggi e dei regolamenti concernenti la tutela del patrimonio della rete stradale ed autostradale di interesse nazionale, nonché della tutela del traffico e della segnaletica;
- l'adozione dei provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulla rete stradale ed autostradale medesima;
- l'esercizio sulla rete stradale ed autostradale di interesse nazionale, dei diritti e dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente;
- l'effettuazione e la partecipazione a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione;
- lo svolgimento, mediante proprio personale, dei compiti di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e dell'art. 23 del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, e successive modificazioni ed integrazioni.

ANAS, quindi, è anzitutto il soggetto che gestisce direttamente, o mediante attribuzione in concessione a terzi, il patrimonio di strade e

²⁶⁵ Assentita in data 19 dicembre 2002, ai sensi dell'art. 7 del citato decreto-legge n. 138/02 e della relativa legge di conversione n. 178/02.

²⁶⁶ Recante "Istituzione dell'ente nazionale per le strade".

autostrade statali. E' concessionario e concedente al contempo²⁶⁷. E la commistione tra queste due figure si fa più densa se si considera che ANAS detiene anche partecipazioni in altre concessionarie autostradali²⁶⁸.

Ma non basta: ANAS è pure il soggetto che la legge e la convenzione con lo Stato hanno deputato al controllo sulla gestione delle autostrade in concessione. Dunque, ANAS cumula su se stessa il ruolo di controllato, come tutti gli altri concessionari, e di controllante. Il che pone non pochi interrogativi, soprattutto circa la sua effettiva capacità di svolgere in modo adeguato ed imparziale il compito di vigilanza affidatole²⁶⁹.

L'esistenza di un evidente conflitto interessi ha, infatti, spinto la dottrina e la Corte dei conti²⁷⁰ stessa a richiedere con forza al legislatore una rimodulazione dei ruoli di ANAS.

Questi, non ignorando le mille criticità esistenti nell'esercizio dell'attività di ANAS²⁷¹, è intervenuto sul punto dei controlli, con la previsione di cui al comma 1023 dell'articolo unico componente la legge 27 dicembre

²⁶⁷ Con riferimento a questo duplice ruolo di concedente e concessionario, la Corte dei conti ha rilevato "l'esigenza di evitare la coesistenza in capo ad un unico soggetto dei due suddetti profili (che per loro natura dovrebbero essere assegnati a soggetti diversi)" e "la necessità di 'spogliare' l'ANAS di funzioni tipicamente pubbliche, riservate all'apparato statale, in cui si deve necessariamente ricomprendere il potere concessionario". Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2003*, delibera n. 15/2005, pp. 17 e 18.

V. anche M. PONTI - A. BOITANI, *Anas e oltre*, 20 luglio 2006, su www.lavoce.info.

²⁶⁸ ANAS detiene partecipazioni in: Stretto di Messina s.p.a. (81,848 per cento), Quadrilatero Marche-Umbria s.p.a. (92,4 per cento), Autostrade del Lazio (50 per cento), Autostrada del Molise, (50 per cento), C.A.L. Concessioni Autostradali Lombarde (50 per cento), C.A.P. Concessioni Autostradali Piemontesi s.p.a. (50 per cento), C.A.V. Concessioni Autostradali Venete (50 per cento), Autostrada Asti-Cuneo s.p.a. (35 per cento), Società Italiana per il Traforo del Monte Bianco s.p.a. (32,125 per cento), Sitaf-Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus s.p.a. (31,746 per cento), Consorzio Italiano Infrastrutture e Trasporti per l'Iraq (40 per cento), CAIE Consorzio Autostrade (10 per cento), IDC Italian Distribution Council Scarl (6,67 per cento), Consel Scarl (1 per cento).

²⁶⁹ V. anche G. RAGAZZI, *Anas: tra gestione diretta e proroga delle concessioni*, 26 aprile 2006, su www.lavoce.info.

²⁷⁰ Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2003*, delibera n. 15/2005, p. 17.

²⁷¹ Per un elenco non recentissimo, ma in buona parte ancora valido, si rinvia a Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2003*, delibera n. 15/2005, pp. 157 e ss.

2006, n. 296 (Legge Finanziaria per il 2007)²⁷². In esso si stabiliva che, con decreto del Ministro delle Infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, fossero impartite ad ANAS s.p.a., direttive per realizzare, anche attraverso la costituzione di apposita società, le cui azioni si sarebbero dovute assegnare al Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'autonomia e la piena separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile delle sue attività volte alla vigilanza e controllo sui concessionari autostradali²⁷³.

A fronte di tale novella legislativa, la società, d'intesa con il Ministero vigilante, ha operato la scelta di rinviare la costituzione di una vera e propria seconda società al futuro e di dotare, invece, un proprio ufficio, l'Ispettorato di vigilanza sulle concessioni autostradali, di piena autonomia organizzativa, finanziaria e contabile.

L'Ispettorato dipende direttamente dal Presidente della società, è dotato di proprio personale e di un proprio *budget* annuo. Tuttavia, al dicembre 2008, risultava incompiuto il percorso operativo dettato per l'Ispettorato da una direttiva del Ministro delle Infrastrutture del 30 luglio 2007²⁷⁴, adottata di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, la quale prevede per esso tre fasi: la fase della separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile tra l'attività di ANAS e quella dell'Ispettorato; la fase del conferimento delle attività di vigilanza ad un'apposita società costituita da

²⁷² Sul punto cfr. C. LAMBERTI, *I nuovi compiti dell'ANAS nella legge finanziaria 2007*, in *Urb. app.*, 2007, 3, pp. 304 e ss.

Interessante, però, è anche il cenno alla questione che si trova in Senato – Servizio Studi, *Infrastrutture e trasporti. Dossier di inizio della XVI legislatura*, maggio 2008, su www.senato.it, pp. 101 e ss.

²⁷³ Le medesime direttive dovevano, inoltre, essere impartite per assicurare le modalità di gestione e dell'eventuale trasferimento delle partecipazioni già possedute da ANAS s.p.a. in società concessionarie autostradali.

²⁷⁴ La stessa direttiva ha inoltre suddiviso le attività operative dell'Ispettorato in tre aree: a) area attività ispettive, incardinate negli Uffici ispettivi territoriali di Genova, Bologna, Roma e Catania, con sezioni staccate a Milano, Venezia, Torino e Pescara ed una sede staccata a Bolzano; b) area vigilanza concessioni, con competenza sull'analisi dei piani tariffari, sulla qualità del servizio e sull'analisi degli investimenti; c) area gestionale, articolata nelle Unità di analisi economico-finanziaria, legale e amministrativa e relazioni con le concessionarie.

ANAS; la fase del trasferimento delle partecipazioni possedute da ANAS nelle concessionarie alla nuova società.

Nonostante l'ampiezza della previsione normativa, l'attività di controllo svolta da ANAS si concentra soprattutto sulla vigilanza in materia di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete stradale a autostradale e sugli investimenti.

Il controllo avviene principalmente sui dati che sono le società stesse a trasmettere ad ANAS. Quest'ultima, infatti, prima della sua privatizzazione, con una espressa disposizione (la n. 5442 del 15 novembre 2000), aveva fissato l'obbligo per le concessionarie di fornire periodiche informazioni sulle principali variabili del rapporto concessorio, ed in particolare sul cronoprogramma dei lavori, sull'avanzamento della progettazione, sulle partecipazioni finanziarie e sulla descrizione analitica delle voci di costo e di ricavo. La trasmissione di queste informazioni al concedente, tuttavia, è sempre stata deficitaria²⁷⁵.

Oltre al volontario tentativo dei concessionari di sottrarsi al controllo di ANAS, un ulteriore dato gioca a sfavore del controllante: il regolatore italiano non è mai riuscito ad imporre alle società concessionarie obblighi di contabilità regolatoria, *in primis* la tenuta di una contabilità separata per l'attività relativa alla concessione e l'ossequio di precise regole di contabilizzazione di entrate e costi.

È evidente che senza dati certi e regole uniformi di tenuta della contabilità il controllo risulta praticamente impossibile.

Se a questo si aggiunge la sistematica negligenza di ANAS nello svolgimento dell'attività di vigilanza e la dimostrata "mancanza di volontà"²⁷⁶

²⁷⁵ Per quanto riguarda le concessionarie, ANAS si avvale di un sistema informativo autostradale (detto SIA), nato come *data base management system* all'interno della Direzione Centrale Autostrade e Trafori, soppressa nel corso del 2006.

²⁷⁶ Sono parole della Corte dei conti. Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2003*, delibera n. 15/2005, p. 20, ove si constata, tra l'altro, che, nel corso del 2003, "nessun provvedimento è stato assunto dall'ANAS nei confronti delle concessionarie che non hanno garantito il rapido scorrimento del traffico ed il veloce deflusso dai caselli degli utenti in violazione degli obblighi previsti dalla concessione".

della stessa di porre in essere ogni azione suppletiva per sopperire alle carenze delle società concessionarie, provvedendo ad avviare le procedure di penalizzazione nei confronti delle stesse, sino all'adozione di provvedimenti di decadenza, revoca, annullamento della convenzione per inosservanza degli obblighi contrattuali, il quadro può dirsi completo²⁷⁷.

2.2 Qualche proposta migliorativa

Urge l'introduzione di una o più modifiche normative che permettano ad ANAS di uscire dal duplice conflitto di interessi nel quale versa (quello derivante dal fatto di essere contemporaneamente concedente e concessionaria e quello legato all'essere controllante e controllata, nonché concorrente) e che siano in grado di approntare un serio ed effettivo sistema di controlli²⁷⁸.

Quanto al duplice ruolo di concedente e concessionaria (e, dunque, concorrente), c'è chi nota come non vi sarebbe alcuna ragione particolare per delegare ad ANAS l'attività di concedente, ben potendo il potere concessorio tornare al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ovvero ad un altro organo eventualmente individuato dal legislatore nella sua discrezionalità²⁷⁹.

²⁷⁷ Conferma la negligenza di ANAS s.p.a. anche la sentenza T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 5 ottobre 2006, n. 9917, che riconosce alle Regioni la legittimazione ad impugnare l'aumento delle tariffe autostradali di tratti ricadenti nel proprio territorio (in quanto determinanti un maggiore onere per l'utenza), proprio in considerazione di un'espressione non corretta, da parte di ANAS, della propria potestà di vigilanza e controllo. Sul punto si veda il commento di G. BALOCCO, *Il price-cap nelle tariffe autostradali*, in *Urb. app.*, 2007, 2, pp. 249 e ss.

Cfr. anche C. LAMBERTI, *Il giudice amministrativo boccia gli aumenti dei pedaggi autostradali*, in *Il corriere del merito*, 2010, 11, pp. 1112 e ss.

Il quadro peggiora se si considera anche l' "opacità della gestione" più generale di Anas e la sua renitenza a trasmettere i dati alla Corte dei conti.

²⁷⁸ Per alcuni autori è questo l'intervento in assoluto più urgente per riformare il settore autostradale, v. L. BENFRATELLO – A. IOZZI – P. VALBONESI, *La riforma del settore autostradale in Italia: un cantiere aperto*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007, pp. 168 e 169.

²⁷⁹ Questa, ad esempio, la proposta della Corte dei conti. Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2003*, delibera n. 15/2005, p. 174.

Questo è quanto avviene anche in Spagna.

Per quanto attiene, invece, il profilo dei controlli, è molto discussa la proposta, avanzata con forza da una parte della dottrina, di istituire un'apposita autorità indipendente²⁸⁰, il cui compito sarebbe quello di vigilare sul rispetto del sistema regolatorio in ambito autostradale e, più in generale, infrastrutturale²⁸¹.

Esistono, infatti, numerose autorità indipendenti già esistenti che possono svolgere un ruolo importante nel controllare il settore autostradale, quali, ad esempio, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato²⁸².

Con i decreti 14 marzo 2003 e 15 aprile 2002, poi, sono stati istituiti rispettivamente il Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere" e il "Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere", che, pure, nell'ambito delle proprie competenze di vigilanza relativa alle infrastrutture strategiche e di interesse nazionale, possono forse intervenire positivamente per raddrizzare qualche "stortura" del mondo delle concessioni autostradali²⁸³.

L'intervento, però, che tutte queste autorità possono dispiegare non sembra decisivo ai fini del conseguimento del miglioramento necessario²⁸⁴.

²⁸⁰ Sulle problematiche connesse all'istituzione di autorità indipendenti, si rinvia a G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *L'analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, pp. 234 e ss.

²⁸¹ Secondo la Corte dei conti, questi compiti potrebbero anche essere affidati ad un'autorità già esistente come l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2003*, delibera n. 15/2005, pp. 17 e 18.

La Corte dei conti invita il legislatore a "procedere – in armonia con i dettati europei e con l'art. 97 Cost. - ad una novellazione normativa per l'assegnazione delle funzioni di regolamentazione e del correlato controllo in capo ad un organo pubblico diverso dall'Anas", eventualmente anche in favore di un ampliamento dei compiti assegnati all'Autorità per i lavori pubblici ovvero all'istituzione di apposita Autorità".

²⁸² Per un approfondimento su questa realtà v. F. SILVA, *Autorità garante della concorrenza e de regolazione*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998, pp. 277 e ss.

²⁸³ In merito a compiti ed efficacia dei poteri attribuiti a queste due autorità si rinvia a C. LACAVA, *L'Alta sorveglianza delle grandi opere: quali strutture e quali procedure?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1, pp. 105 e ss.

²⁸⁴ Cfr. anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Le autorità indipendenti attraverso il prisma delle loro relazioni annuali*, 8 settembre 2010, su www.federalismi.it.

Quel che è certo, è che una riforma del sistema di contabilità che conferisse uniformità e chiarezza alla tenuta della stessa da parte di tutte le concessionarie è oltremodo necessaria ed urgente²⁸⁵.

In attesa che una soluzione si trovi e che le riforme si facciano, la debolezza e la scarsa credibilità dello Stato regolatore e controllore sono sotto gli occhi di tutti, soprattutto delle sue controparti contrattuali.

²⁸⁵ Per indicazioni prospettiche più precise si rinvia a E. GALLO, *Contabilità regolatoria*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 343 e ss.

PARTE TERZA

IL GOVERNO DELLE INFRASTRUTTURE

CAPITOLO PRIMO

SINTESI E PROSPETTIVE

NON SOLO PER LE AUTOSTRADE

Sommario: 1. Una premessa - 2. La collaborazione pubblico-privati e i processi di privatizzazione - 3. La regolazione tariffaria e il sistema dei controlli - 4. La realizzazione dell'infrastruttura - 4.1 La programmazione - 5. La pianificazione e la localizzazione delle opere infrastrutturali - 6. L'affidamento dei lavori e le gare - 7. Il contenzioso - 8. Il finanziamento delle infrastrutture

1. Una premessa

Lo studio della realtà autostradale, svolto nella seconda parte di questo lavoro, ha permesso di rilevare la presenza di significative criticità nel sistema del loro governo.

Si è visto, altresì, come a ciascuna di queste si associno pesanti conseguenze in termini di ritardi nella realizzazione dell'opera, incrementi dei costi, inefficienze di gestione. Si può, dunque, indurre che ogni criticità riscontrata concorre, a suo modo, a determinare quel *deficit* di infrastrutture autostradali di cui si è dimostrata l'esistenza in Italia.

A ben vedere, però, la maggior parte (se non tutte) le maggiori problematiche riscontrate con riferimento al mondo autostradale sono il frutto di tentativi mal riusciti – o, comunque, migliorabili – di regolare una realtà infrastrutturale complessa, resa complessa dalla presenza, in essa, di quelle peculiarità che si è visto contraddistinguere tutte le infrastrutture di trasporto (e non solo) nella prima parte di questo scritto.

Se così è, è evidente che le difficoltà incontrate nel governo delle autostrade sono in buona parte riscontrabili anche nel governo di altre infrastrutture e che esse, quindi, non incidono negativamente solo nel settore autostradale, ma sono, bensì, causa del più generale *gap* infrastrutturale di cui soffre il Paese.

I termini di questo fenomeno stanno raggiungendo proporzioni talmente gravi che è necessario “invertire la rotta” per ridare all’Italia serie prospettive di sviluppo e crescita.

Questo, però, si può fare con qualche *chance* di successo solo se si conoscono le realtà sulle quali val la pena di incidere e si è meditato su come intervenire.

Conoscere, dunque, per riformare.

2. La collaborazione pubblico-privati e i processi di privatizzazione

Si è visto come i modelli di collaborazione tra pubblico e privato utilizzati nel settore autostradale fin dalla sua origine abbiano presentato e continuino a presentare non irrilevanti criticità.

Quanto alle *partnership* di tipo contrattuale, si è notato come allo scarso impiego della finanza di progetto (probabilmente dovuto alla complessità della disciplina normativa sul punto) e del contraente generale (istituto di introduzione comunque recente nel nostro ordinamento) si accompagni la costante preferenza per lo strumento offerto dal contratto di concessione. L’applicazione pratica dell’istituto della concessione nella realtà infrastrutturale autostradale, tuttavia, non è immune da vizi.

Si è rilevato, in particolare, come il sistema italiano, a differenza di quello di altri Paesi, che pure si giovano della concessione per la realizzazione e la gestione delle autostrade (quali Spagna e Cile), si caratterizzi per la sua scarsissima apertura al mercato.

Molte delle concessioni in essere, infatti, sono state affidate ai soggetti concessionari senza che la selezione di questi ultimi fosse avvenuta secondo le rigorose e garantiste regole del procedimento ad evidenza pubblica. Inoltre sono numerosi i casi di concessioni molto risalenti nel tempo, che sono riuscite a giungere fino a noi tramite la contestatissima prassi delle proroghe, alle quali

si associano i numerosi interventi di modifica delle condizioni convenzionali, operate tramite atti aggiuntivi alle concessioni¹.

Il tutto si è inserito e si inserisce in un quadro normativo a dir poco instabile. I soggetti deputati alla regolazione del settore (CIPE *in primis*), infatti, sono intervenuti e non cessano di intervenire sulle concessioni con provvedimenti sempre più ravvicinati tra loro e, al contempo, sempre più disorganici e incoerenti l'uno con l'altro². Il che induce a ritenere, tra l'altro, che manchi un disegno unitario di riforma alle loro fondamenta e che gli interventi del regolatore siano piuttosto, volta per volta, dettati da esigenze contingenti (talvolta emergenziali), che dimostrano più il desiderio (o la necessità) di approfittare delle infrastrutture per “far cassa” anziché quello di governarle.

Nell'ordinamento convivono, poi, novelle che hanno ad oggetto le concessioni autostradali in generale con altre che incidono su singoli rapporti, per altro rischiando di peccare in imparzialità nei confronti degli altri concessionari.

Rimane oscuro, infine, quale sia la concezione del rapporto di concessione che l'ordinamento sceglie di far proprio: se, cioè, questi interventi si rifacciano ad un'interpretazione contrattualistico-privatistica del rapporto concessorio o ad una di stampo pubblicistico-autoritativo. E questa incertezza – si è visto – determina pesanti conseguenze soprattutto sotto il profilo dell'attrattività del sistema autostradale per gli investitori, italiani e stranieri.

Se si considera l'applicazione fatta nel campo autostradale delle principali forme istituzionalizzate di collaborazione pubblico-privati, il quadro non migliora di molto.

Negativo è, innanzitutto, il giudizio complessivo che si può esprimere sui processi di privatizzazione delle concessionarie autostradali, operate tramite

¹ Che, purtroppo, non riguardano solo le concessioni autostradali. Per quanto attiene le infrastrutture del gas, ad esempio, si rinvia a C. CONTESSA, *Concessioni, sulla proroga ex lege deciderà la Corte UE*, in *Dir. prat. amm.*, 2006, 1, pp. 23 e ss.

² Interessantissimi spunti sull'eccesso di regolazione e i suoi possibili rimedi si possono trovare in S. CASSESE – B. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998, pp. 31 e ss.

dismissione di partecipazioni pubbliche. Questi procedimenti, infatti, si sono svolti nella sostanziale assenza di regole chiare e predeterminate circa lo svolgimento degli stessi e in carenza di previsioni idonee a garantire la trasparenza ed il rispetto del principio di concorrenza. Si è trattato, poi, di riforme dichiaratamente nate sull'onda della necessità di migliorare la situazione finanziaria, che non hanno saputo conciliare l'esigenza di migliorare il saldo di bilancio con la necessità di salvaguardare la qualità del servizio offerto all'utente-contribuente.

Quanto ai risultati conseguiti, infine, se si escludono i casi di privatizzazione meramente formali³, quali quella che ha interessato Anas s.p.a., non è stato raggiunto quello che delle privatizzazioni dovrebbe essere l'obiettivo principe: un incremento del mercato e della concorrenza. Dai processi di privatizzazione, invece, sono nati soggetti concessionari che sono sì privati, ma che hanno maturato un potere di pressione sul regolatore pubblico senza pari. È evidentemente il caso di Autostrade per l'Italia s.p.a., in capo alla quale si concentra la gestione di metà della rete autostradale a pedaggio italiana, e rispetto allo "stra-potere" della quale – come si è denunciato – lo Stato non ha predisposto, in sede di privatizzazione, adeguati controbilanciamenti⁴.

Migliore è l'esperienza delle società miste, dove pure, però, deve essere tenuta alta l'attenzione: in particolare sotto il profilo dei metodi di scelta del partner privato e sotto quello degli affidamenti. La nuova esperienza delle società partecipate direttamente da Anas e Regioni merita, invece, di essere monitorata al fine di verificare se davvero non possa essere questo un modo

³ Per i quali altre considerazioni andrebbero fatte. Per una riflessione critica sulle privatizzazioni formali v. M. G. DELLA SCALA, *Le società legali pubbliche*, in *Dir. amm.*, 2005, 2, pp. 391 e ss.; E. FRENI, *Vere o false privatizzazioni?*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 7, pp. 605 e ss.

⁴ Lo Stato, infatti, non vi detiene partecipazioni e non può giovare, nei confronti di ASPI, di alcun potere speciale.

Autostrade per l'Italia s.p.a., insieme agli altri concessionari, rappresenta un vero e proprio gruppo di potere. Con riguardo alle problematiche relative all'esistenza di questi gruppi di pressione si rinvia a: G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *L'analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, pp. 168 e ss.; L. TEDESCO, *Intervento dello Stato e spesa pubblica in Italia dal primo take off economico ai giorni nostri. Il ruolo giocato dai gruppi economici di pressione*, IBL Occasional Paper n. 75, 8 aprile 2010, su www.ibl.it.

efficace e sicuro di realizzare il federalismo anche sotto il profilo delle gestione delle infrastrutture.

Di fronte a queste - che sono solo alcune delle – problematiche che affliggono il sistema delle collaborazioni pubblico-privati nel settore autostradale italiano, è iniziato in dottrina un dibattito circa la reale necessità ed opportunità che queste forme di collaborazione abbiano a proseguire.

Vi è, innanzitutto, chi propende per l'adozione di modelli di gestione delle infrastrutture autostradali tutte sbilanciate verso il privato, attribuendo a quest'ultimo rilevanti poteri nell'ambito della programmazione, realizzazione e gestione dell'opera⁵.

A questa prospettiva si contrappone quella di alcuni studiosi ed esperti del settore autostradale che propugnano, invece, l'affidamento di tutta la rete autostradale ad un unico soggetto pubblico (o a tre-quattro soggetti divisi su altrettante macro-aree del Paese) e sostengono la necessità di interventi più rigorosi del regolatore pubblico⁶.

Si tratta certamente di teorie e proposte interessanti, che meritano di essere studiate e tenute nella giusta considerazione, insieme a quelle, invece,

⁵ Vi è chi ritiene che solo il privato possa farsi carico di tutti i rischi che la complessa attività di governo delle infrastrutture stradali richiede. Il riferimento è, in particolare, alla corretta allocazione delle opere, alla stima dei costi di costruzione e del traffico effettivo (attuale e futuro) e alla misurazione del costo del capitale. Il privato, secondo questa prospettiva, sarebbe in grado di investire più efficientemente nelle infrastrutture perché capace di progettare in modo più appropriato gli interventi necessari, come dimostrato, ad esempio, dalla maggiore consonanza tra costi a preventivo e a consuntivo nel caso di intervento privato, piuttosto che pubblico. Il privato, poi, avrebbe un preciso interesse nel selezionare le opere che rispondono a una effettiva domanda di mercato e avrebbe i mezzi per procedere ad una realistica misurazione del trend con riferimento al traffico e al costo del capitale e dei fattori produttivi. E' opinione comune, in effetti, che esista una rilevante asimmetria informativa tra i privati concessionari e il pubblico, concedente, a favore dei primi. L'intervento del privato, inoltre, sarebbe maggiormente efficace anche nella fase di gestione: l'operatore economico privato ha, infatti, ben chiara la necessità di raggiungere gli obiettivi prefissati al fine di porsi come concorrente forte nel mercato.

Cfr. C. STAGNARO, *Introduzione*, in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010, pp. 7 e ss. e F. RAMELLA, *Infrastrutture: privato è meglio*, in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010, pp. 15 e ss.; O. GIANNINO, *Infrastrutture: senza privati si fa poca strada*, IBL Focus n. 44, 30 gennaio 2007, su www.ibl.it e R. PROIETTI, *Contratti di partenariato: largo ai privati*, in *Dir. prat. amm.*, 2008, 11, pp. 10 e ss.

Così anche in C. STAGNARO, *Per decidere quali opere avviare, lasciamo scegliere il mercato*, da *Il Foglio*, 14 ottobre 2010.

⁶ V. G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008, pp. 177 e ss.

che sostengono la necessità dello sviluppo delle *partnership* pubblico-private più tradizionali⁷.

In attesa, tuttavia, che al nostro ordinamento sia eventualmente impressa una spinta decisiva verso l'uno o l'altro dei modelli cui si è accennato, è necessario fare i conti con la realtà che quotidianamente esso vive, suggerendo alcuni – tutto sommato – minimali accorgimenti, che, pur se suggeriti dall'osservazione del mondo autostradale, possono valere per tutte le infrastrutture di trasporto.

È, innanzitutto, necessario che la collaborazione tra pubblico-privati nell'ambito della realizzazione e della gestione delle infrastrutture, in qualunque forma essa si dispieghi, possa contare sull'esistenza di un quadro normativo chiaro e tendenzialmente stabile nel tempo, dal quale siano espunti gli interventi di carattere contingente-derogatorio e quelli dettati *ad hoc* per un singolo partner privato.

Quanto, poi, alla regolamentazione dei processi di privatizzazione, dimostrata ormai l'inefficacia di quelli già attuati⁸, il principale suggerimento dato dall'esperienza autostradale è quello di focalizzare l'attenzione sulla trasparenza dei procedimenti stessi⁹, da un lato, e, dall'altro, sulla necessità di approntare *ex ante* efficaci provvedimenti di liberalizzazione del mercato, in

⁷ Cfr. G. PASQUINI, *Partenariato pubblico-privato e amministrazioni pubbliche*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 214 e ss.

⁸ E non solo per le autostrade. V., *ex multis*, D. SINISCALCO – B. BORTOLOTTI – M. FANTINI – S. VITALINI, *Privatizzazioni difficili*, Bologna, 1999.

Per l'analisi di un caso concreto, invece, cfr. G. PICA, *L'Alitalia dei mari. La lunga privatizzazione di Tirrenia*, IBL Focus n. 163, 5 giugno 2010, su www.ibl.it.

La complessità di questi processi emerge chiaramente in D. SINISCALCO – B. BORTOLOTTI – M. FANTINI – S. VITALINI, *Privatizzazioni difficili*, Bologna, 1999.

⁹ Non manca chi suggerisce l'adozione di autorità garanti del processo. Cfr. G. DELLA CANANEA, *Privatizzazioni senza autorità di regolazione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 5, pp. 490 e ss.

Suggerisce, invece, l'importanza di prestare una particolare attenzione alla conservazione dell'interesse pubblico F. FRANCARIO, *Privatizzazioni, dismissioni e destinazione "naturale" dei beni pubblici*, in *Dir. amm.*, 2004, 1, pp. 89 e ss.

assenza dei quali, anche alla migliore delle privatizzazioni non può seguire alcun miglioramento in termini di incremento della concorrenza¹⁰.

3. La regolazione tariffaria e il sistema dei controlli

Buona parte di quanto si affermato esser necessario sotto il profilo della disciplina della collaborazione pubblico-privati può dirsi valido anche con riferimento alla regolazione tecnica e tariffaria delle autostrade e di tutti i settori infrastrutturali che contemplino tariffe o pedaggi. In particolare, lo è l'esortazione a conferire maggiore chiarezza e stabilità al quadro normativo.

Sotto il profilo tecnico generale la regolazione dovrebbe, poi, emanciparsi dalla politica: l'osservazione della realtà empirica ha dimostrato, infatti, che le decisioni tecnico-economiche - relative, ad esempio, ai rapporti di concessione - potrebbero trarre grande giovamento dall'essere rese

¹⁰ Sulla priorità delle riforme di liberalizzazione nell'ambito delle infrastrutture, di trasporto e non solo, si rinvia a: A. GIURICIN, *Liberalizzare le ferrovie. Gli esempi europei e il ritardo italiano*, IBL Briefing Paper n. 49, 10 dicembre 2007, su www.ibl.it e a C. SCARPA, *Il trasporto ferroviario: l'alba di una riforma*; A. BOITANI – C. CAMBINI, *La difficile liberalizzazione dei cieli: turbolenze sulla rotta*; C. CAMBINI – A. GIANNACARI, *Le telecomunicazioni nell'era della convergenza tra nuove regole e apertura del mercato*; R. CREATINI, *Il settore dell'energia: come liberalizzare il mondo energetico?*; G. NAPOLITANO, *Le regole per liberalizzare i servizi pubblici*, tutti saggi contenuti in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007.

Interessanti indicazioni sulle liberalizzazioni da attuare in altri settori strategici per il Paese si trovano in: F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI, *Liberalizzazioni e concorrenza in Italia*; F. PAMMOLI – M. RICCAMBONI – N. C. SALERNO, *Il settore farmaceutico tra barriere alla concorrenza e regolazione sul lato del consumo*; A. BERLINGUER, *La liberalizzazione delle professioni legali*; P. BUCCIROSSI, *La (mancata) liberalizzazione della distribuzione commerciale*; L. BUZZACCHI – M. SIRI, *Concorrenza e regolazione nel mercato assicurativo*; A. CAVALIERE, *I servizi pubblici locali: riforme, regolamentazione, concorrenza*; G. CESPA, *Banche e mercati finanziari: sviluppi recenti e proposte di intervento*; G. CESTONE, *“Corporate governance” e concorrenza*, contributi tutti reperibili in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007.

Prezioso per le indicazioni contenute anche L. PROSPERETTI – G. MARZI, *La liberalizzazione dei servizi pubblici: un'analisi di alcune esperienze internazionali*, G. DE CAPRARIIS – G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare. II. Le regole e le procedure*, Bologna, 1998, pp. 331 e ss.

Quanto alla stampa, invece, si segnala: B. ARDU', *“Intervenite su poste, ferrovie e autostrade”*. *L'Antitrust: più concorrenza e stop agli incroci azionari in banche e assicurazioni*, da *la Repubblica*, 10 febbraio 2010.

indipendenti dalle logiche di convenienza di breve termine che sono spesso espresse dalle istituzioni politiche. A questo processo dovrebbe associarsi, invece, il potenziamento del ruolo dei soggetti tecnici già deputati alla regolazione, mediante un'accurata selezione dei loro componenti (sotto il profilo della competenza e dell'indipendenza di giudizio)¹¹.

Con riguardo più specifico alla regolazione tariffaria, poi, si avverte la necessità che una maggiore attenzione sia prestata alla qualità dell'offerta infrastrutturale fatta all'utente-contribuente, sia con riguardo all'opera sia con riferimento ai servizi che tramite essa sono erogati, *in primis* quello di trasporto¹².

Si è visto, infatti, come la regolamentazione tariffaria del settore autostradale, ad esempio, abbia trascurato questo profilo, privilegiando la possibilità di lucrare dal mercato autostradale mediante la previsione di formule di adeguamento tariffario, che, essendo slegate dal conseguimento di adeguati standard qualitativi, riescono solo, da un lato, a far acquisire ai concessionari extra-profitti incontrollati e, dall'altro, a scaricare in modo abnorme i costi infrastrutturali sull'utente, che, in virtù di questa imposizione è soprattutto contribuente.

¹¹ Cfr. A. BIANCARDI, *Introduzione*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 7 e ss.; P. RUBINO, *I settori infrastrutturali di servizio pubblico: caratteristiche economiche e loro regolazione*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 69 e ss.; M. PONTI, *Le "utilities" e la regola del profitto*, 29 gennaio 2007, su www.lavoce.info.

Quanto, invece, all'importanza delle nomine v. G. ENDRICI, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2000.

¹² Spunti per una riforma della regolazione in ambito aeroportuale si trovano in M. MARTOCCIA, *La regolazione dei servizi aeroportuali*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 375 e ss.; G. MONTEDORO, *Alitalia fra pubblico e privato: quali regole per privatizzare?*, in *Dir. prat. amm.*, 2008, 5, pp. 48 e ss.

Altri, invece, per il trasporto ferroviario in E. GALLO, *Il trasporto ferroviario alla vigilia della concorrenza: quale spazio per una regolazione dei servizi*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 441.

Interessante può essere anche la riflessione su di un altro servizio essenziale, ossia quello del trasporto e distribuzione dell'acqua, per cui si rinvia a P. RUBINO, *I servizi idrici: una riforma incompiuta*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 485 e ss.

La regolazione tariffaria, così come oggi impostata, trascura, inoltre, l'obiettivo della internalizzazione dei costi esterni dell'infrastruttura¹³ (soprattutto relativi all'inquinamento), al quale si lega quello dell'implementazione della c.d. intermodalità, sia sotto il profilo della scelta del servizio di trasporto da parte del singolo¹⁴, sia sotto quello del finanziamento infrastrutturale¹⁵. Obiettivo al quale, invece, tiene molto il legislatore comunitario.

Una moderna regolazione delle tariffe di pedaggio, in pratica, dovrebbe tenere in debito conto anche la presenza dei pesanti effetti negativi sull'ambiente che all'infrastruttura di trasporto e alla sua utilizzazione si associano, cercando di caricare tutti o parte di questi costi su chi utilizza l'opera. Questa soluzione non è solo giusta, ma anche quanto mai opportuna, nella misura in cui riesce a incentivare nei singoli l'utilizzo di infrastrutture a più basso costo in esternalità. Non può dimenticarsi, infine, a questo riguardo, che, come il legislatore comunitario suggerisce, un pedaggio così concepito può fungere da efficace forma di finanziamento c.d. *cross modal*: quanto pagato per le infrastrutture più inquinanti può – se il legislatore lo vuole – essere destinato al finanziamento di altre infrastrutture a più basso costo in esternalità.

A nulla servirebbe, tuttavia, una migliore regolazione tariffaria, se a questa non si associasse un efficiente sistema di controlli.

Anche su questo punto l'esperienza autostradale si rivela preziosa.

¹³ Sul punto cfr. M. BELLA – L. CATANI – M. PONTI, *La valutazione del grado di internalizzazione nel 2004 e in prospettiva futura*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007, pp. 347 e ss.

¹⁴ Sull'importanza di un riequilibrio modale e un'implementazione dell'intermodalità cfr. ASTRID, *Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza. Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto*, giugno 2008, su www.astrid-online.it, pp. 23 e ss.

Si veda anche LEGAMBIENTE, *I conflitti nel territorio delle reti*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, p. 284.

Sulle politiche europee di determinazione dei prezzi del settore dei trasporti, invece, M. BELLA, *Introduzione e sintesi dei principali risultati*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007, pp. 15 e ss.

¹⁵ Profilo che sarà trattato oltre, facendo il punto sul finanziamento delle infrastrutture.

Detto sistema dovrebbe innanzitutto fondarsi sull'assoluta estraneità del controllato rispetto al controllante, al fine di garantire l'imparzialità e la credibilità di quest'ultimo¹⁶.

La soluzione preferibile sembra essere quella dell'attribuzione dei poteri di controllo ad un'autorità indipendente¹⁷, già esistente, come l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, o - come molti sembrano suggerire - di nuova costituzione. Fondamentale è che l'autorità venga dotata delle competenze tecniche adeguate e possa contare su congrue risorse umane e finanziarie.

A garanzia dell'efficacia del controllo, poi, dovrebbe essere imposta alle società concessionarie la tenuta di una contabilità uniforme e improntata ai principi di chiarezza, veridicità e trasparenza, corredata di precisi obblighi di collaborazione con il soggetto deputato al controllo¹⁸.

Quest'ultimo, infine, dovrebbe essere dotato di adeguati poteri sanzionatori, che possano persino giungere alla revoca della concessione, di cui fare un uso effettivo e sistematico.

Quanto alla necessità di controlli più efficaci, non può non farsi un cenno ad un nuovo istituto giuridico, che, in qualche modo, "diffonde" i poteri di controllo sulla cittadinanza¹⁹.

Si tratta della previsione di meccanismi di tutela giurisdizionale che direttamente i cittadini-utenti possono attivare nei confronti della pubblica amministrazione o dei concessionari di pubblici servizi che si discostano dagli standard qualitativi ed economici fissati o che violano le norme preposte al loro operato: la c.d. *class action*, introdotta per opera della c.d. legge Brunetta (legge 4 marzo 2009, n. 15, la cui delega è stata, poi, attuata con il d.lgs. 20

¹⁶ Condizioni che non si rinvergono nel settore autostradale a causa del perdurante conflitto di interessi in capo ad Anas, in relazione al quale è forte – come si è visto - in dottrina l'invito a apprestare soluzioni più coraggiose.

¹⁷ Cfr. M. PONTI, *Alle infrastrutture serve un'autorità*, 9 novembre 2006, su www.lavoce.info.

¹⁸ V. anche E. GALLO, *Contabilità regolatoria*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, pp. 343 e ss.

¹⁹ Il diritto ad agire in sede giurisdizionale per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, infatti, completa sempre il quadro del sistema dei controlli disciplinato dal diritto amministrativo. V. G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *L'analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, pp. 274 e ss.

dicembre 2009, n. 198)²⁰. Le applicazioni che in concreto si faranno di quest'istituto meritano di essere monitorate.

4. La realizzazione dell'infrastruttura

Molto più complesso è, invece, sintetizzare le criticità rilevate in relazione alla realizzazione delle infrastrutture stradali al fine di trarne esempio, stimoli e prospettive valide per il sistema infrastrutturale di trasporto nel suo complesso.

Non si può, comunque, che articolare l'esposizione per ciascuna delle principali fasi che – come si è visto - accompagnano l'opera dalla sua programmazione alla sua concreta costruzione.

4.1 La programmazione

Fondamentale per una vera riforma infrastrutturale è una seria rivisitazione dell'intero procedimento di programmazione²¹.

La programmazione di un'infrastruttura di trasporto non può che nascere da precise e meditate scelte politiche sul sistema di mobilità nel suo

²⁰ Per un approfondimento si rinvia a: C. E. GALLO, *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urb. app.*, 2010, 5, pp. 501 e ss.; U. G. ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 3, pp. 246 e ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, 30 giugno 2010, su www.federalismi.it. Per come l'utente di beni pubblici sia sempre più riconosciuto come utente di servizi pubblici, invece, cfr. A. TRAVI, *Utenza di beni pubblici e utenza di servizi pubblici: un confine in evoluzione*, in *Urb. app.*, 2001, 10, pp. 1107 e ss. Si veda anche E. SCARCI, *Via alla class action per le autostrade*, da *Il Sole 24 Ore*, 30 dicembre 2010.

²¹ Lo rileva, ad esempio, la stessa Confindustria in Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, pp. 6 e 7.

complesso. Queste – ad ordinamento vigente – dovrebbero trovare la loro collocazione naturale nell’ambito del Piano generale di trasporto.

Questo documento merita di essere rivalorizzato.

Si tratta, innanzitutto, di conferire nuovamente ad esso il ruolo strategico per il quale era stato pensato: quello, cioè di indicare, in modo chiaro e stabile nel tempo, le principali direttive circa la realizzazione e l’uso delle infrastrutture di trasporto. Il piano deve caratterizzarsi, poi, per la sua utilità e credibilità; caratteristiche che impongono che esso sia preceduto da uno studio serio della domanda e della offerta di trasporto. La missione di una politica sui trasporti degna di questo nome, infatti, è proprio quella di congegnare e favorire le migliori condizioni di incontro tra la domanda di mobilità espressa dalla popolazione e la disponibilità del Paese.

Quanto all’analisi della domanda, esistono in Italia ricerche serie e continuamente aggiornate circa la consistenza e l’orientamento delle preferenze espresse dalla popolazione con riferimento alla mobilità, i cui esiti meriterebbero di essere tenuti maggiormente in considerazione²².

Il profilo dove forse più forte è il *deficit* rilevabile è quello dell’analisi della disponibilità di offerta. Questa, infatti, non può – come invece accade – limitarsi ad essere un elenco delle infrastrutture operative o in corso di realizzazione. Deve, piuttosto, concentrarsi, sulla capacità di traffico espressa da queste opere e sulla loro adeguatezza a rispondere alla domanda di mobilità attuale e futura, così come prevedibile²³. La mancanza di attenzione su questi

²² Il riferimento è *in primis* alle ricerche compiute dall’istituto ISFORT. Cfr. ISFORT, *Dieci anni di Osservatorio “Audiomob”. Rapporto su stili e comportamenti di mobilità degli italiani*, aprile 2010, su www.isfort.it; ISFORT, *La domanda di mobilità degli italiani*, luglio 2010, su www.isfort.it.

Importante anche il seguente contributo: M. BELLA – C. SENSI, *Le stime e le previsioni di mobilità*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007, pp. 245 e ss.

²³ Molti anni possono separare, infatti, questo momento dall’inaugurazione dell’opera. Alcuni modelli per la misurazione dei potenziali di sviluppo logistico-economico si ritrovano in a E. FORTE – L. SIVIERO, *Metodologie di valutazione dei potenziali di sviluppo logistico-economico del territorio: il modello ACIT*, giugno 2009, su www.siet.it.

Verso un miglioramento sotto questo profilo sembra vadano i più recenti Piani del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: *Conto nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anno 2007-2008*, Roma, su www.mit.gov.it; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Conto nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anno 2008-2009*, Roma, www.mit.gov.it.

punti è molto spesso all'origine della realizzazione di infrastrutture già superate, perché insufficienti, al momento della loro inaugurazione. Sempre con riferimento allo studio dell'offerta, infine, le condizioni di contesto con le quali anche la politica sui trasporti deve fare i conti (elevatissima e sempre più esigente domanda di mobilità, alto tasso di inquinamento, difficoltà legate alla geografia e all'antropizzazione del territorio, solo per citarne alcune) impongono che particolare attenzione si faccia all'integrazione delle infrastrutture di trasporto tra loro, anziché alla loro duplicazione.

Quello sul piano strategico generale, tuttavia, non è che il primo degli stadi di programmazione che la realizzazione delle infrastrutture di trasporto richiede. Queste opere infrastrutturali sono, infatti, successivamente oggetto di un'attività programmatica specifica, che ha inizio con l'individuazione degli interventi strategici e prioritari. Anche questa fase della programmazione merita qualche considerazione, dal momento che non poche sono le criticità rilevate in relazione ad essa dall'osservazione dell'esperienza autostradale²⁴.

Esiste, innanzitutto, allo stato, la difficoltà di coordinare l'elenco delle infrastrutture strategiche e prioritarie redatto ai sensi della Legge Obiettivo, così come recepita dal Codice dei contratti (agli artt. 161 e s.), con quello degli interventi programmati nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale, ritenuti prioritari "per lo sviluppo economico del territorio nonché per le implicazioni occupazionali ed i connessi riflessi sociali, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale", ai sensi dell'art. 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185.

L'elenco delle priorità di intervento, invece, non può che essere unitario e non può che essere – ecco un secondo profilo di criticità – stabile.

Le infrastrutture che si debbono realizzare, infatti, presentano caratteri tali da richiedere necessariamente una programmazione calibrata nel medio-lungo termine. Lo impongono, a tacer d'altro, i tempi (lunghi) della loro realizzazione e i costi (ingenti e a remunerazione differita) che a questa si

²⁴ Per richiamare il quadro di riferimento attuale v. F. FELICETTI – M. R. SAN GIORGIO, *Programmazione e localizzazione di opere strategiche*, in *Corriere giur.*, 2006, 7, pp. 1011 e ss.

associano. Purtroppo l'esperienza italiana è diversa: le priorità sono rivedute continuamente e in modo poco trasparente, approfittando del fatto che mancano criteri chiari e completi per decidere cosa sia davvero "strategico" e "prioritario". Nell'ambito dell'amplessima discrezionalità concessa al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, infatti, la politica si serve dell'elenco delle priorità strategiche per farcire il proprio programma elettorale, approfittando del fatto che la durata degli investimenti e della realizzazione delle opere è notevolmente superiore a un ciclo politico²⁵. Il fatto, poi, che alle indicazioni delle priorità fatte dal Ministero spesso non si accompagni la previsione di congrui finanziamenti sta a dimostrare la scarsa attenzione rivolta alla concreta attuazione del programma e la malafede con la quale alcune promesse vi vengono inserite²⁶.

²⁵ L'importanza della discrasia tra scelte strategiche e tempi di realizzazione rispetto ai cicli politici si ritrova anche in Intesa Sanpaolo – Servizio Studi e Ricerche, *Reti infrastrutturali e territorio: stato dell'arte e strumenti attivabili*, per la serie *Finanza Locale Monitor*, ottobre 2008, su www.biis.it, p. 59 e M. PONTI, *Grandi infrastrutture e granitiche certezze*, 12 luglio 2004, su www.lavoce.info.

²⁶ Non fa eccezione, purtroppo, l'ultimo Allegato infrastrutture che accompagna la legge di stabilità per il 2011 (ex legge finanziaria), dove sono ben ventisette (27) le opere ritenute prioritarie (il nuovo tunnel ferroviario del Brennero, il passante di Mestre completato, la Bre.Be.Mi., la Pedemontana lombarda, il nuovo tunnel ferroviario Torino-Lione, l'asse ferroviario AV Milano-Genova, l'asse ferroviario AV Milano-Verona, la gronda ferroviaria di Genova, l'asse autostradale Cisa, la Variante di valico autostradale, l'asse autostradale Livorno-Civitavecchia, la terza corsia raccordo anulare di Roma, l'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria, la Strada statale ionica, l'asse autostradale Palermo-Messina, l'autostrada Catania-Siracusa, il nodo ferroviario di Palermo, l'autostrada Ragusa-Catania, l'asse ferroviario pontremolese, le reti metropolitane di Milano, le reti metropolitane di Roma, la metropolitana di Brescia, le reti metropolitane di Napoli, le reti metropolitane di Catania, il Mose, il Ponte sullo Stretto, gli schemi idrici del Mezzogiorno.

Si tratta di opere i cui importi allocati, già spesi o necessari al completamento di tali opere, sono largamente differenziati, così come sono differenziati gli stati di avanzamento dei lavori, che vanno dallo 0 al 100 per cento. Per nessuna delle opere poi, come da prassi consolidata, è stato presentato un saggio atteso di redditività economica, né di redditività finanziaria, né una stima della domanda servita.

Per dare l'idea della confusione e dell'inefficacia dell'indicazione delle priorità, v. G. SANTILLI, *Le infrastrutture di serie A sono 44*, da *Il Sole 24 Ore*, 27 giugno 2009.

Cfr. M. PONTI, *Grandi opere, un pezzo per volta*, 30 novembre 2010, su www.lavoce.info; A. BOITANI - M. PONTI - M. SPINEDI, *Le grandi operette*, 22 novembre 2007, su www.lavoce.info.

Esempi di questi casi di discrasia tra programmazione delle opere e attivazione del loro finanziamento per il recente passato, invece, si possono trovare in ANCE, *Le risorse e le misure per le infrastrutture e le costruzioni*, giugno 2010, su www.regioni.it, p. 3 e ss.; M. PONTI - A. BOITANI, *A volte ritornano: la reincarnazione della legge obiettivo*, 27 luglio 2007, su www.lavoce.info; M. PONTI, *Investimenti sregolati*, 17 febbraio 2006, su www.lavoce.info.

Una politica efficiente di governo del territorio e delle infrastrutture, invece, non può trascurare lo stretto legame che intercorre tra programmazione dell'opera e programmazione del suo finanziamento: non può dimenticare, cioè, che all'individuazione delle opere da realizzare deve accompagnarsi quella sul reperimento delle risorse finanziarie necessarie²⁷.

La programmazione finanziaria degli interventi infrastrutturali è, infine, una questione di responsabilità di chi è deputato al governo delle infrastrutture e si trova, per questo, a gestire risorse che sono di tutti e dovrebbero essere impiegate in modo efficiente ed efficace, ossia nella realizzazione delle infrastrutture davvero utili²⁸.

La necessità che alla programmazione delle infrastrutture si accompagni uno studio serio della loro fattibilità e sostenibilità economica è espressa in Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, pp. 28 e ss.

In dottrina si suggerisce anche di assegnare ad un organismo tecnico *super partes* la predisposizione di analisi quantitative preventive rispetto alla decisione politica in modo da renderla più consapevole e sostenibile. Così in A. BIANCARDI, *Il punto di arrivo: un tentativo di sintesi*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009, p. 534.

Merita di essere ricordato, infine, che, con due commi, il 228 e il 229, del consueto maxi-emendamento che ha chiuso la vicenda dell'ultima legge finanziaria, è stata reintrodotta nella normativa italiana la possibilità per il CIPE di finanziare le opere pubbliche – e segnatamente quelle comprese nella Legge Obiettivo – per “lotti costruttivi” e non più solo per “lotti funzionali”. La scelta è stata giustificata dalla possibilità di aprire molti più cantieri che procedendo per lotti funzionali. È anche possibile, tuttavia, che si moltiplichino i casi di puro spreco delle risorse pubbliche e che rallenti ulteriormente la realizzazione delle opere. Sul punto, criticamente, A. BOITANI – M. PONTI, *A volte ritornano. I lotti non funzionali*, 12 gennaio 2010, su www.lavoce.info.

Quanto alla stampa: B. CORRAO - L. GALLUZZO - A. PAOLINI - D. PIRONE, *Subito le infrastrutture ma “no” a vecchie politiche di spesa*, da *Il Messaggero*, 10 agosto 2009.

²⁷ In senso concorde: M. CIRCI, *Il sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture strategiche*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, p. 71.

Ciò è necessario, innanzitutto, per evitare che si ripetano i casi di infrastrutture lasciate incompiute, di cui qualche esempio è offerto in: E. MANNUCCI, *L'Italia a metà*, da *Corriere della Sera Magazine*, 18 giugno 2009; G. ODDO, *Il gran ritorno delle dighe incompiute*, *Il Sole 24 Ore*, 1 agosto 2009, S. RIZZO, *Ecco perché l'Italia ha il record delle opere interrotte*, da *Corriere della Sera Magazine*, 18 giugno 2009.

²⁸ Confindustria segnala un miglioramento sul punto, avvenuto per merito del D.P.E.F. 2010-2013. V. Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, p. 48.

Il Ministro Matteoli stesso ha dichiarato di voler dare una svolta alla programmazione, sia sotto il punto di vista dell'individuazione delle priorità, sia sotto quello della determinazione delle risorse finanziarie, v. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Programma Infrastrutture*

4.2 La pianificazione e la localizzazione delle opere infrastrutturali

Nell'ambito della pianificazione e della localizzazione delle infrastrutture le considerazioni fatte per le autostrade possono tranquillamente e integralmente dirsi valide anche per tutte le altre infrastrutture di trasporto, soprattutto, per quelle di rete. Anche la pianificazione di queste, infatti, si trova necessariamente a fare i conti con la presenza di una molteplicità di livelli di governo (Comuni, Province, Regioni e Stato), dotati, con riferimento all'opera da realizzare, di competenze legislativamente e, spesso, costituzionalmente sancite, che operano, però, in un quadro disarmonico²⁹.

La Corte costituzionale ha tentato – è vero - di dotare di maggior coerenza il quadro disegnato per il sistema delle autonomie territoriali dal Titolo V, Parte II, della Costituzione, così come risultato dalla riforma del 2001, soprattutto valorizzando il principio di leale collaborazione e l'istituto delle intese. Nonostante gli sforzi profusi dalla Consulta, tuttavia, un intervento ordinatore del legislatore costituzionale sembra imprescindibile.

Nelle more di una riforma costituzionale, è il legislatore ordinario a tentare di risolvere il conflitto tra i diversi livelli di potere astrattamente competenti sulle infrastrutture che qui interessano e lo fa, sia nell'ambito della Legge Obiettivo, sia in quello di cui al decreto-legge 29 novembre 2008, n.

strategiche – 7° Documento di programmazione economica e finanziaria – Programmare – Programmare il Territorio le Infrastrutture le Risorse, Roma, giugno 2009, su www.mit.gov.it.

²⁹ Per conoscere le tendenze della legislazione sul punto, cfr. Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, *Tendenze della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea nel settore infrastrutture*, estratto da *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, novembre 2004, su www.camera.it.

Cfr. L. GIAMPAOLINO, *Titolo V della Costituzione e lavori pubblici: il processo autorizzatorio*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2006, 3, pp. 351 e ss.; F. MANGANARO, *Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali*, in *Foro amm. TAR*, 2009, 4, pp. 1304 e ss.

Un tentativo di emancipazione è stato fatto dalla Regione Lombardia, mediante l'approvazione della legge regionale 26 maggio 2008, n. 15, commentata in G. CHINE', *Infrastrutture strategiche: la Lombardia tenta lo scatto*, in *Dir. prat. amm.*, 2008, 7-8, pp. 34 e ss. La legge è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale (cfr. Corte cost. sent., 24 marzo 2010, n. 125) e poi modificata.

185, allocando semplicemente il potere decisorio a livello centrale, in capo a CIPE e Ministero delle Infrastrutture³⁰.

La scelta di eludere il problema del dialogo con le autonomie locali, però, non si risolve spesso – lo si è visto per le autostrade – in un reale vantaggio.

Gli enti territoriali tendono, infatti, a “vendere” il proprio assenso all’infrastruttura in cambio di laute compensazioni, ottenute nell’ambito di una prassi di negoziazione impropria. Impropria perché avviene *ex post*, rispetto al momento della decisione, e perché ha ad oggetto l’ottenimento di vantaggi che sono ben lontani dall’essere quelle misure “compensative” che il legislatore aveva immaginato per queste ipotesi. Il risultato più evidente che queste prassi generano è la lievitazione dei costi dell’infrastruttura³¹.

Urge sotto questo profilo un intervento del legislatore che, dando delle compensazioni una definizione univoca, le riporti ad essere davvero misure volte a evitare la diminuzione del valore ambientale, sociale ed economico del territorio attraversato dall’infrastruttura³². Auspicabile, inoltre, sarebbe

³⁰ Cfr. P. E. SIGNORINI, *Il finanziamento e la realizzazione delle grandi infrastrutture in Italia: l’esperienza della Legge obiettivo del 2001*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E’ possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 364 e ss.

Quanto importante sarebbe, invece, il coordinamento è ben espresso, seppur con riferimento ad un quadro costituzionale mutato, in S. BARTOLE, *Il coordinamento tra garanzia delle autonomie e principio collaborativo* e G. C. DE MARTIN, *Stato delle autonomie e questioni di coordinamento del policentrismo normativo*, entrambi in G. AMATO – G. MARONGIU, *L’amministrazione della società complessa*, Bologna, 1982, pp. 65 e ss., il primo, e pp. 71 e ss., il secondo.

³¹ Si è visto come le compensazioni possano rappresentare la metà del costo dell’opera finita. Se, poi, se non inserite in un contesto di procedure partecipative serie, non ottengono il risultato di placare il conflitto con la comunità locale, la quale vive piuttosto le compensazioni (soprattutto se monetarie) come una forma di corruzione. Sul punto v. G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *L’analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, p. 71.

Una posizione fortemente critica circa la prassi di compensazione è espressa in LEGAMBIENTE, *I conflitti nel territorio delle reti*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, p. 286.

Non è raro, infine, che i soldi non arrivino: R. REGGIO, *La grande opera paga il “disturbo”*, da *Il Sole 24 Ore*, 13 dicembre 2010; R. REGGIO, *Nelle grandi opere il disturbo ha un prezzo*, da *Il Sole 24 Ore*, 13 dicembre 2010.

³² Il legislatore potrebbe giovare per questo delle catalogazioni già presenti in dottrina e dell’esperienza di molti Paesi stranieri sul punto. Con riferimento a tutto questo si rimanda a E. BAFFI, *Il problema della noxious facility e le misure compensative*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E’ possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 118 e ss.

l'imposizione della predeterminazione delle misure di compensazione utilizzabili³³ e del loro inserimento nel progetto, quale parte integrante di quest'ultimo, in modo da dare certezza ai costi delle opere³⁴.

Il conflitto con le autonomie locali, tuttavia, non è il solo con il quale si trovano a fare i conti le infrastrutture di rete. Ve n'è, infatti, uno forse ancor più temibile, date le dimensioni che sta assumendo, non solo nel nostro Paese: il conflitto con la popolazione del territorio sul quale insisterà l'opera.

Le cause dell'originarsi di questo scontro sono molteplici. Da un lato, si trovano certamente in un cambiamento della sensibilità della popolazione stessa, la quale difficilmente collega ancora (come non molto tempo fa avveniva) la struttura con lo sviluppo ed è, invece, sempre più attenta alla tutela della propria salute, dell'ambiente e del paesaggio³⁵. Dall'altro, le cause sono connesse alla scelta del legislatore di non offrire alla comunità locale e ai singoli adeguate sedi di partecipazione alla decisione che ha ad oggetto l'opera. Questa scelta, infatti, genera una frustrazione che si fonde con quella delle associazioni ambientaliste, o comunque portatrici di interessi diffusi³⁶, e che, soprattutto se ben manovrata dai *mass media*, tende a degenerare in lotta aperta³⁷.

³³ In questo senso sembra andare il nuovo disegno di legge c.d. "Calderoli". Sul punto si veda V. UVA, *Il Senato mette il turbo alle opere*, da *Il Sole 24 Ore*, 5 agosto 2010.

³⁴ Cfr. Avanzi – Consorzio Metis del Politecnico di Milano – TRT Trasporti e Territorio, *Libro bianco su Conflitti territoriali e Infrastrutture di trasporto*, Milano, 2009, su www.trttrasportieterritorio.it, pp. 19 e 20.

Altri spunti interessanti, poi, si trovano in Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, pp. 18 e ss.

³⁵ È aumentata, infatti, anche la sensibilità estetica della popolazione. Sul punto LEGAMBIENTE, *I conflitti nel territorio delle reti*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 278 e 296.

³⁶ "Non deve dunque sorprendere se nei confronti della realizzazione di una strada o di un impianto nasce una protesta che non si limita alle sole persone direttamente coinvolte. Perché dietro quelle opere ci può essere una direzione di sviluppo e di interesse generale che non viene condivisa non solo dalla comunità locale ma da una parte dell'opinione pubblica". Così in LEGAMBIENTE, *I conflitti nel territorio delle reti*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, p. 282.

³⁷ Un quadro concreto delle principali cause dei conflitti territoriali si trova in Avanzi – Consorzio Metis del Politecnico di Milano – TRT Trasporti e Territorio, *Libro bianco su Conflitti territoriali e Infrastrutture di trasporto*, Milano, 2009, su www.trttrasportieterritorio.it, pp. 7 e 8.

Il contrasto si realizza nelle più svariate forme (cortei, *sit-in*, occupazione dei cantieri ecc.) e ottiene spesso il risultato di rallentare pesantemente la realizzazione dell'opera, se non di bloccarla.

Il fenomeno – che per dimensioni e intensità ha assunto i caratteri di una vera e propria sindrome (detta di “*nimby*”, ossia *not in my back yard*) – non può più essere ignorato, ma richiede una reazione³⁸. L'intervento più opportuno sembra essere la predisposizione di adeguate misure di compartecipazione³⁹.

L'esperienza straniera è ricca di esempi di istituti giuridici pensati proprio al fine di rendere possibile un dialogo costruttivo con la comunità locale ed una effettiva partecipazione di questa ai processi decisionali infrastrutturali: i casi più famosi sono, forse, quelli del *debat public* francese⁴⁰ e delle *public inquires* del Regno Unito⁴¹.

³⁸ Le realtà che sono state interessate da questa sindrome sono enumerate in www.nimbyforum.net. Per alcune di esse si veda, poi, A. TONETTI, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche: il caso italiano*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 169 e ss.

³⁹ Anche l'ordinamento comunitario e quello internazionale riconoscono l'importanza della partecipazione delle popolazioni alle scelte che le interessano. Esempari sono, sul punto, la direttiva 2003/55/CE concernente la valutazione di impatto ambientale e la Convenzione di Aarhus, per altro recepita dall'Italia con legge 16 marzo 2001, n. 108.

La Convenzione, in particolare, che si interessa dell'accesso all'informazione, della partecipazione del pubblico al processo decisionale e dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, rappresenta, a livello internazionale, uno degli elementi che maggiormente hanno influito sul progressivo processo di coinvolgimento del pubblico nella definizione di politiche pubbliche avvenuto nell'ultimo decennio. Cfr. Avanzi – Consorzio Metis del Politecnico di Milano – TRT Trasporti e Territorio, *Libro bianco su Conflitti territoriali e Infrastrutture di trasporto*, Milano, 2009, su www.trttrasportieterritorio.it, p. 7.

Sul punto v. anche S. A. FREGO LUPPI, *Il principio di consensualità nell'agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti*, in *Dir. amm.*, 2008, 3, p. 697.

Enfatizza, invece, la necessità di ripensare il rapporto tra pubblica amministrazione e privati S. CASSESE, *Per una nuova disciplina dei diritti dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 1, pp. 5 e 6.

Sulla stampa: E. SCARCI, *Strade, treni, centrali: ecco la fotografia dell'Italia bloccata*, da *Il Sole 24 Ore*, 8 febbraio 2010.

⁴⁰ In relazione al quale si rinvia a S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1, pp. 13 e ss. e a Avanzi – Consorzio Metis del Politecnico di Milano – TRT Trasporti e Territorio, *Libro bianco su Conflitti territoriali e Infrastrutture di trasporto*, Milano, 2009, su www.trttrasportieterritorio.it, pp. 15 e 16.

⁴¹ Quanto alle *public inquires* britanniche si vedano: L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1, pp. 43 e ss. e E. BAFFI, *Il problema della noxious facility e le misure compensative*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 154 e ss.

Da questi esempi hanno già tratto spunto alcuni legislatori regionali, tra i quali meritano di essere ricordati quelli di Toscana⁴² e Liguria⁴³.

Gli istituti stranieri sono, poi, divenuti modelli di interessanti sperimentazioni nel campo delle infrastrutture di interesse interregionale strategico. Il riferimento è, anzitutto, al dibattito pubblico realizzato a Genova sui tracciati per la realizzazione di un tratto autostradale nella Val Polcevera, oggetto di studio nella seconda parte di questo lavoro⁴⁴. Questi esperimenti sono davvero importanti: da un lato, perché possono ingenerare prassi virtuose da applicarsi per ogni altra infrastruttura, dall'altro, perché offrono al legislatore le linee guida di una riforma, che comunque sembra opportuna ed urgente⁴⁵.

Per scoprire, invece, come in concreto il confronto con il territorio viene attuato in Francia, Danimarca, Svezia, Svizzera e Paesi Bassi, si rinvia a LEGAMBIENTE, *I conflitti nel territorio delle reti*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, pp. 288 e ss.

⁴² Un approfondimento merita la Regione Toscana che ha affrontato il tema della partecipazione con la legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69, recante “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”. La legge istituisce l’Autorità regionale per la partecipazione, un organo monocratico e indipendente nominato dal Consiglio regionale, che ha sia il compito di organizzare i dibattiti pubblici regionali, calibrati sul modello francese, sia quello di promuovere la partecipazione a livello locale con lo stanziamento di un apposito fondo.

⁴³ Altre Regioni, poi, hanno rivolto la loro attenzione alla partecipazione pubblica. Si tratta di: Sardegna, Abruzzo, Basilicata, Piemonte. Il discorso in merito alla legislazione regionale in queste realtà può essere approfondito in A. TONETTI, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche: il caso italiano*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E’ possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 184 e ss. Anche il Veneto presenta una legislazione interessante sul punto: la legge regionale 9 agosto 2002, n. 15, prevede, infatti, la convocazione di una conferenza di servizi sul progetto preliminare.

⁴⁴ Altre sperimentazioni hanno riguardato: il polo fieristico di Rho-Pero, l’Autostrada Pedemontana Lombarda e il Passante di Mestre.

V. poi M. SPINOZZI, *L’inchiesta pubblica (quanto e come le decisioni amministrative e le politiche di partecipazione in materia ambientale conducono all’emersione degli interessi “deboli” e da questi sono orientate)*, 16 giugno 2010, su www.federalismi.it.

Secondo alcuni autori sarebbe il riflesso di un vero e proprio nuovo “principio generale di consensualità” che permetterebbe di trascendere l’ambito di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241. Così in S. A. FREGO LUPPI, *Il principio di consensualità nell’agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti*, in *Dir. amm.*, 2008, 3, pp. 708 e ss.

⁴⁵ Sul punto interessante Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, pp. 16 e ss.

Altri suggerimenti al legislatore si trovano, poi, in A. TONETTI, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche: il caso italiano*, in A. MACCHIATI – G.

Nel tentativo di rilevare quelle che la sperimentazione nel caso autostradale sembra individuare come vere e proprie condizioni per la realizzazione di un dialogo serio e costruttivo con la comunità locale, non si può che partire dalla qualità della progettazione⁴⁶. Si tratta, cioè, innanzitutto, di prendersi la briga di studiare il territorio che l'infrastruttura andrà a modificare, non solo nella sua realtà fisica, bensì anche economica, politica e sociale, al fine di predisporre uno o più progetti di buona qualità sotto tutti questi profili⁴⁷.

Dal momento che è su questi progetti che si instaurerà il dialogo con la popolazione, è necessario che energie e cura siano profuse, poi, nell'attività di informazione⁴⁸, alla quale deve essere rimesso il compito di spiegare⁴⁹, di fornire, al più ampio numero di soggetti possibile, gli elementi necessari per formarsi un'opinione (non quello di precostituire e spacciarne una soltanto)⁵⁰.

Alla diffusione delle informazioni deve accompagnarsi una forte volontà politica da parte delle istituzioni interessate dall'infrastruttura di realizzare un effettivo dialogo con la cittadinanza, in assenza della quale ogni

NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 199 e ss.

⁴⁶ Cfr. sul punto L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2010, 1, pp. 143 e ss.

⁴⁷ In questo senso il Ministro delle Infrastrutture del 2006: Antonio Di Pietro. Nel documento sulle priorità del 2006 si legge, infatti, che "le caratteristiche geografiche del territorio peninsulare e insulare italiano (...) impongono un'idea dello sviluppo del territorio che guardi alle grandi armature infrastrutturali non solo in termini trasportistici, bensì come 'opere territoriali'". Così in Ministero delle Infrastrutture, *Infrastrutture Prioritarie*, Roma, 16 novembre 2006, su www.antoniodipietro.com, p. 4.

⁴⁸ Si insiste sulla centralità dell'informazione, ad esempio, in LEGAMBIENTE, *I conflitti nel territorio delle reti*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it, p. 298.

Il legislatore ha dimostrato una certa qual consapevolezza della necessità di favorire la diffusione di informazioni corrette sotto il profilo ambientale, come requisito per la formazione di una volontà libera da parte dei cittadini, emanando il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, recante "Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale".

Sul punto v. anche S. A. FREGO LUPPI, *Il principio di consensualità nell'agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti*, in *Dir. amm.*, 2008, 3, p. 698.

⁴⁹ Diventa, dunque, essenziale che la pubblica amministrazione *in primis* si doti di codici di linguaggio più chiari. Sul punto interessante A. FIORITTO (a cura di), *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1997.

⁵⁰ In questo senso va forse l'interessante pubblicità ideata da "forum nucleare" sulla questione energetica, che è trasmessa da tutte le principali reti televisive e che può essere visualizzata sul sito www.forumnucleare.it.

tentativo di dibattito sarebbe facilmente visto come una truffa, finendo così con l'aggravare lo scontro⁵¹.

Il dibattito potrebbe, poi, come avviene nell'esperienza francese, limitarsi a consentire il confronto sulle modalità di realizzazione dell'opera e sulla localizzazione della stessa (essendo forse preferibile limitare la consultazione sull'*an* dell'infrastruttura a situazioni davvero particolari e delicate) e, in questo caso, dovrebbe essere collocato in una fase abbastanza precoce della progettazione. Scopo precipuo del dibattito, infatti, dovrebbe essere quello di consentire alla popolazione di migliorare le scelte progettuali⁵². Regole e tempi del confronto devono essere certi e predeterminati⁵³. Maggiore flessibilità, invece, può essere prevista per le modalità del dibattito, le quali possono astrattamente essere diversissime (le assemblee aperte e i lavori in tavoli ristretti sono solo le più frequenti).

Quel che conta, infine, è che il dibattito sia affidato a soggetti indipendenti, sia dall'impresa che dovrà realizzare l'opera sia dalle amministrazioni interessate, e dotati delle necessarie competenze, non solo nel campo infrastrutturale ma anche in quello della mediazione⁵⁴.

Questi, ovviamente, non sono che alcuni degli ingredienti di una delle tante ricette che possono essere prescelte per consentire di estendere alla comunità locale la partecipazione alle scelte decisionali infrastrutturali, nella consapevolezza, però, che intervenire sul punto è divenuta una esigenza.

⁵¹ V. sempre L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2010, 1, p. 143.

⁵² Le fasi della progettazione preliminare e definitiva, così come previste dalla normativa di V.I.A., possono essere fasi appropriate allo scopo secondo Avanzi – Consorzio Metis del Politecnico di Milano – TRT Trasporti e Territorio, *Libro bianco su Conflitti territoriali e Infrastrutture di trasporto*, Milano, 2009, su www.trttrasportieteritorio.it, p. 12.

⁵³ Lo chiedono anzitutto le imprese: G. SANTILLI, *Grandi opere: tempi e priorità nelle richieste delle imprese*, da *Il Sole 24 Ore*, 27 settembre 2010.

⁵⁴ Un'opinione contraria è espressa in Avanzi – Consorzio Metis del Politecnico di Milano – TRT Trasporti e Territorio, *Libro bianco su Conflitti territoriali e Infrastrutture di trasporto*, Milano, 2009, su www.trttrasportieteritorio.it, p. 13, dove si legge che il dibattito potrebbe essere gestito da un ente pubblico.

4.3 L'affidamento dei lavori e le gare

Anche per quanto riguarda l'affidamento dei lavori di realizzazione delle infrastrutture esiste una piena corrispondenza tra le principali problematiche riscontrate nell'ambito autostradale e il più ampio settore delle infrastrutture di trasporto, e non solo.

Sembra opportuno iniziare il discorso considerando in modo critico le discipline di carattere speciale derogatorio che hanno interessato e interessano questa fase. Il riferimento è, ovviamente, a quelle novelle legislative di stampo emergenziale che hanno consentito e consentono che l'affidamento dei lavori di realizzazione di opere infrastrutturali avvenga in deroga alla disciplina generale sul procedimento ad evidenza pubblica. Il ricorso a queste normative dovrebbe essere riservato a situazioni davvero eccezionali e prevedere un'applicazione limitata nel tempo e nello spazio. Quando questo non accade, invece, il sistema normativo – già complesso in materia di infrastrutture – viene congestionato dalla simultanea e difficile compresenza di discipline normative a tratti diversissime, che certo non contribuisce a creare quelle condizioni di certezza ed intelligibilità del diritto che unanimemente sono riconosciute come essenziali per ridare vitalità al sistema.

Le discipline in parola, poi, tendono a fare della “crisi” la giustificazione per sacrificare il mercato, da un lato, e le autonomie e i diritti dei singoli, dall'altro. Il sacrificio imposto, però, non infrequentemente è sproporzionato rispetto ai risultati che esse riescono a conseguire⁵⁵. Se, infatti, in alcune ipotesi i meccanismi speciali da esse predisposti hanno funzionato (come, ad esempio, è sostanzialmente avvenuto per il commissariamento del Passante di Mestre⁵⁶), in molte altre realtà hanno nutrito e favorito episodi di

⁵⁵ Lo si denuncia, tra l'altro, in S. AMOROSINO, *Rapidità della realizzazione e qualità del risultato nella disciplina speciale per le opere strategiche “anticrisi”*, in *Urb. app.*, 2009, 6, pp. 667 e ss.

⁵⁶ Sul punto v. Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, p. 78.

corruzione e collusione, di cui è uno straordinario esempio l'inchiesta c.d. di Appaltopoli⁵⁷.

Chiarito, dunque, che, anche per i motivi citati, il ricorso a questo genere di discipline non costituisce una risorsa necessaria ed utile al fine di intervenire sul ritardo infrastrutturale del Paese, si procede, invece, con qualche proposta, in positivo, per una riforma da apportare alla normativa generale in materia di affidamento dei lavori infrastrutturali tramite procedimento ad evidenza pubblica. Gli spunti sono, un'altra volta, offerti dall'esperienza autostradale.

L'effettiva possibilità di costruire in tempi rapidi e con costi certi le infrastrutture⁵⁸ sembra, innanzitutto, legata a doppio filo con la qualità dei soggetti che sono chiamati a realizzarle.

La realtà italiana dell'imprenditoria edile si presenta, però, frammentata in tante imprese di dimensioni medio-piccole, strutturalmente inidonee ad assumersi il compito⁵⁹. La qualità e le competenze tecniche delle imprese del settore, poi, non sembra sufficientemente provata dalle certificazioni SOA, alle

⁵⁷ La critica è particolarmente forte in R. CARLINI, *Il club privé dell'emergenza*, in AA.VV., *Destre e/o libertà*, per *Micromega*, Roma, 2010.

Sui rischi di corruzione associati alle grandi opere, si veda anche: M. G. VIVARELLI, *Il fenomeno della corruzione negli appalti pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2009, 2, pp. 351 e ss.; F. PINOTTI, *L'asse Lega-Cl: occupa tutto!*, in *Micromega*, 2010, 5, pp. 71 e ss.; D. COVIELLO – S. GAGLIARDUCCI, *Il tempo delle relazioni pericolose tra politici e imprese*, 19 marzo 2010, su www.lavoce.info; A. BOITANI - M. PONTI, *Corruzione, un'industria senza crisi*, 13 marzo 2009, su www.lavoce.info.

Sulla stampa: F. ERBANI, *L'Italia governata dai re degli appalti*, da *la Repubblica*, 17 giugno 2009; M. LILLO, *Il grande affare con l'Anas. Paolo Berlusconi assieme a Finmeccanica*, da *Il Fatto Quotidiano*, 27 febbraio 2010.

Favorevole, invece, a un rilancio della figura commissariale Confindustria. Cfr. Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, pp. 11 e ss. Sulla stampa: A. MASCOLINI, *Opere più veloci con i commissari*, da *ItaliaOggi*, 24 febbraio 2010.

⁵⁸ È la domanda che arriva dalla società civile, come dimostra: R. AMORUSO, *Infrastrutture, tempi certi e una corsia preferenziale*, da *Il Messaggero*, 17 giugno 2009.

⁵⁹ Il fenomeno è particolarmente grave al Sud. Cfr. sul punto V. BONIFATI, *Fare impresa al Sud*, in *Riv. trim. appalti*, 2008, 4, pp. 723 e ss.

Sulla stampa, invece, v. S. D'ANTONI, *Infrastrutture e Pmi: al Sud azioni mirate*, da *Il Sole 24 Ore*, 31 luglio 2009.

Per un quadro più generale del fenomeno cfr. S. FALCONIERI, *I rapporti tra sistema finanziario e imprese di costruzione*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 279 e ss.

quali, invece, la legislazione vigente sostanzialmente rimette in modo tendenzialmente definitivo questo accertamento. Infine, l'insinuazione delle associazioni mafiose nell'ambito delle gare pubbliche sta assumendo connotati allarmanti (per diffusione e incidenza), ma le misure predisposte a salvaguardia delle amministrazioni pubbliche e, alla fine, delle risorse pubbliche non sembrano essere idonei a contrastarla⁶⁰. E queste non sono che alcune delle criticità rilevate dagli osservatori con riferimento alla qualità dei potenziali appaltatori.

Se questa è la realtà, se questi sono i problemi, è su questi fronti che la riforma infrastrutturale deve intervenire⁶¹: con incentivi alle imprese⁶² e interventi che favoriscano la collaborazione e le integrazione tra queste; con una rivisitazione del sistema delle certificazioni di qualità, che davvero

⁶⁰ Sul punto, *ex multis*, si rinvia a: E. ALAGNA, *L'evoluzione della legislazione antimafia dopo la l. n. 55 del 1990*, in *Riv. Corte conti*, 2004, 6, parte IV, pp. 343 e ss.; A. CAMPIONE, *In tema di gara per appalto pubblico e certificazione antimafia*, in *Giur. merito*, 1999, 4-5, pp. 856 e ss.; F. CARINGELLA, *Un altro passo verso lo snellimento delle "cautele antimafia"*, in *Urb. app.*, 1997, 5, pp. 491 e ss.; F. CARINGELLA, *Giunge in porto il regolamento in materia di semplificazione antimafia*, in *Urb. app.*, 1998, 10, pp. 1055 e ss.; F. CARINGELLA, *La normativa antimafia*, in F. CARINGELLA – G. DE MARZO (a cura di), *La nuova disciplina dei lavori pubblici*, Milano, 2003; B. CASTAGNOLI - L. PERINA, *Le misure di prevenzione e la normativa antimafia*, Roma, 1994; CNEL, *Rapporto. Subappalto: legislazione antimafia e politiche di prevenzione*, Assemblea, 18 luglio 2002, su www.portalecnel.it; G. DE CESARE, *Mafia*, in *Enc. del dir., ad vocem*, Milano, 1975; F. E. MORRETTA, *Informazione prefettizia di infiltrazione mafiosa e impresa aggiudicataria*, in *Urb. app.*, 2000, 10, pp. 1140 e ss.; A. PAGANO, *La semplificazione in materia di comunicazioni antimafia*, in *Urb. app.*, 1998, 5, pp. 479 e ss.; M. A. RUSSO, *Non serve la prova dell'infiltrazione mafiosa ma l'esistenza di un elemento di ingerenza*, in *Guida al diritto*, n. 23 del giugno 2006, pp. 100 e ss.; M. ARSI, *La semplificazione delle comunicazioni e delle informazioni antimafia*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 10, pp. 922 e ss.; P. V. MOLINARI- U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza nelle manifestazioni sportive*, Milano, 2002; A. PAGANO, *La semplificazione in materia di comunicazioni antimafia*, in *Urb. app.*, 1998, 5, pp. 479 e ss.

⁶¹ Confindustria ritiene necessario un processo di "responsabilizzazione" delle imprese, proponendo delle misure concrete. Cfr. Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, pp. 76 e ss.

⁶² Per aver un'idea di quanto la politica fiscale possa incidere sulle imprese cfr. J. ALWORTH – A. COLOMBO – D. DI LAUREA, *I costi dell'adempimento fiscale per le imprese italiane*, G. DE CAPRARIIS – G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Bologna, 1998., pp. 67 e ss.

comprovi la presenza di adeguate competenze tecniche in capo ai concorrenti⁶³ e, infine, rendendo più incisive la prevenzione e la lotta alla mafia⁶⁴.

Una misura efficace a contrastare l'inaffidabilità di molti dei concorrenti alle gare pubbliche potrebbe essere, poi, l'imposizione di garanzie più alte rispetto a quelle ad oggi richieste agli appaltatori dagli artt. 75 e 113 del Codice dei contratti, che rispettivamente fissano l'importo della garanzia a corredo dell'offerta nella misura del 2 per cento del prezzo a base d'asta, e l'importo della garanzia a corredo dell'aggiudicazione definitiva nella misura del 10 per cento dell'importo contrattuale⁶⁵.

Non sono solo queste, tuttavia, le criticità rilevate con riferimento alle gare per l'affidamento dei lavori per la realizzazione di infrastrutture.

Un altro profilo particolarmente scottante è quello delle offerte anomale, intrinsecamente connesse al problema dei bandi mal predisposti.

Non è infrequente, infatti, che i concorrenti alle gare d'appalto avanzino proposte economiche basse, sottocosto, al fine di aggiudicarsi il contratto, contando di rifarsi abbondantemente, poi, in fase esecutiva, in sede di avanzamento di riserve⁶⁶.

Queste pericolose prassi sono rese possibili normalmente da carenze in sede di redazione del bando. I "cattivi" bandi, infatti, sono fin troppo frequenti e la scarsa qualità dipende, in buona parte da utilizzo di prezzari vetusti o

⁶³ Proposte concrete in merito si trovano in Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, pp. 22 e ss.

⁶⁴ Sul problema si veda anche l'intervista a Rosario Crocetta, europarlamentare e già sindaco di Gela, in G. DI SANTO, *Sulle opere pieni poteri alle toghe*, da *ItaliaOggi*, 12 agosto 2009. A dimostrazione che non si è comunque fermi cfr. R. BRICHETTI, *Gli enti rispondono del sodalizio mafioso*, in *Guida al diritto*, n. 17 del 29 aprile 2006, 73 e ss.

⁶⁵ Sul punto vedi anche ITALIADECIDE, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, 2009, pp. 277 e 278, dove si ricorda, invece, che l'art. 11 della legge 9 ottobre 2000, n. 285, recante "Interventi per i Giochi Olimpici invernali di Torino 2006", ha previsto che l'esecutore dei lavori fosse obbligato a prestare una garanzia fideiussoria del 50 per cento dell'importo dei lavori stessi, al fine di garantire l'ultimazione dell'opera entro i termini.

⁶⁶ Prassi, per altro, che non fa che ritardare l'esecuzione.

Il fenomeno del ritardo colpevole della consegna delle opere è tale da imporre un ripensamento delle misure atte a limitarlo. Cfr. sul punto L. FERTITTA, *Il ritardo nell'ultimazione dell'opera. La clausola penale: funzioni, limiti, disapplicazioni*, in *Riv. trim. appalti*, 2006, 3, pp. 651 e ss.

troppo bassi o da una precedente cattiva progettazione (che – ovviamente – i concorrenti non hanno interesse a far valere in sede di gara)⁶⁷.

Un maggiore sforzo deve essere, quindi, profuso nel mettere l'amministrazione nelle condizioni di impedire il verificarsi di questi fenomeni mediante la fissazione di regole di gara più attente e rigorose. Il che significa, soprattutto, investire nella formazione del personale della pubblica amministrazione, al fine di colmare quel divario competenze, soprattutto tecniche, che, invece, le separa dalle ditte appaltatrici⁶⁸.

Infine, una seria riforma infrastrutturale dovrebbe farsi carico del problema dei sistematici ritardi del procedimento ad evidenza pubblica.

Non sembra che la risposta corretta si trovi in un'abbreviazione ulteriore della tempistica che scandisce le diverse fasi del procedimento, che già è astrattamente idonea a garantirne la celerità. Si tratta piuttosto di semplificare il procedimento stesso⁶⁹, da un lato, e di incidere sulle inerzie e sui ritardi della pubblica amministrazione, con la previsione e l'applicazione di sanzioni, dall'altro⁷⁰.

⁶⁷ Di cui sono prova le centinaia di ricorsi di privati cittadini che ricorrono avverso l'espropriazione della proprietà contro progetti viziati da illegittimità o veri e propri errori di fatto.

⁶⁸ Significherebbe, quindi, andare in controtendenza rispetto ai recenti e continui tagli operati dal legislatore sul fronte della formazione del personale della pubblica amministrazione.

⁶⁹ Cfr. M. ARSI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, in M. ARSI – M. G. CORONAS – P. DE LUCA (a cura di), *L'Italia da semplificare: III. Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, Bologna, 1998, pp. 17 e ss. Anche se molto è stato fatto da allora e molto si promette di fare, le indicazioni che vi si ritrovano rimangono di grande attualità.

⁷⁰ Il legislatore ha dimostrato, ad esempio, di essere interessato alla predisposizione di sanzioni per il ritardo dell'amministrazione. Il riferimento è all'art. 2, comma 9, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ove è previsto che la mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisca elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale.

V. poi F. GARRI, *La tematica della responsabilità della pubblica amministrazione negli appalti di lavori pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2007, 3, 609.

Per un'analisi delle cause profonde e ataviche dell'inadeguatezza dell'organizzazione amministrativa dello Stato, si rinvia a S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, pp. 9 e ss., in particolare; M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*. Roma, 16 settembre 1979.

Merita di essere incentivato, poi, il principio di non aggravamento del procedimento. V. sul punto S. TARULLO, *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2008, 2, pp. 437 e ss. Qui il principio è visto come la codificazione di un canone di correttezza o buona fede oggettiva, la cui esplicitazione normativa vale a prevenire ogni deriva vessatoria nei momenti di contatto

5. Il contenzioso

La complessa sequenza procedimentale che rende possibile e accompagna la realizzazione di un'opera infrastrutturale è spesso interrotta dall'innestarsi di contenziosi giurisdizionali, molti instaurati avanti al giudice amministrativo⁷¹.

Il ricorso amministrativo può interessare ogni momento della nascita dell'infrastruttura, dalla programmazione all'esecuzione dell'opera, ed è molto frequente.

Il fenomeno è degno di considerazione non solo per il numero di ricorsi⁷², ma anche per le grandezze economiche che vi si associano, determinate soprattutto dalle domande di risarcimento⁷³, avanzate *in primis* dai concorrenti non aggiudicatari⁷⁴. Pure di valore non irrilevante sono, poi,

procedimentale tra autorità e cittadino, allo scopo ultimo di garantire i valori della persona salvaguardati a livello costituzionale (artt. 2 e 3 Cost.) e, al contempo, esaltare lo spirito di "servizio" che deve permeare l'attività del funzionario pubblico.

Sui costi della burocrazia per le imprese v. P. DE LUCA, *I costi degli adempimenti burocratici per le imprese italiane*, in G. DE CAPRARIIS – G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Bologna, 1998, pp. 17 e ss.

Quanto alla stampa: L. ROANO, *L'assessore: è uno scandalo tanto ritardo nelle infrastrutture*, da *Il Mattino*, 15 agosto 2009; P. FOSCHI, *La burocrazia blocca lavori per 16 miliardi*, da *Corriere della Sera*, 4 giugno 2009.

Per riflettere su come la semplificazione procedimentale potrebbe riverberarsi sull'organizzazione amministrativa, invece, si veda F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998, pp. 369 e ss.

⁷¹ Il fatto che si sia optato per accennare al solo contenzioso amministrativo, non significa che questo sia l'unico contenzioso cui si associano effetti rilevanti per le imprese e, più in generale, per l'economia e lo sviluppo del Paese. A conferma, si rinvia a: A. ICHINO – P. ICHINO – M. POLO, *Il mercato del lavoro e le decisioni dei giudici sui licenziamenti*, e a D. MARCHESI, *L'inefficienza della giustizia civile: conseguenze sull'economia*, entrambi in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998, pp. 459 e ss., il primo, e pp. 419 e ss., il secondo.

⁷² Di cui molti pretestuosi.

⁷³ Sulla stampa si segnala invece in negativo il caso descritto in S. RIZZO, G. A. STELLA, *L'autostrada dei pasticci (da 900 milioni). Risarcimento record sulla Roma-Latina*, da *Corriere della Sera*, 22 novembre 2010.

⁷⁴ L'art. 14 del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190 (attuativo della Legge Obiettivo) prevede che, nel caso di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale, al risarcimento in forma specifica si preferisca quello per equivalente dopo la conclusione dell'appalto di opere, dovendosi ritenere preminente su tutto l'interesse del Paese alla dotazione infrastrutturale. Sulla razionalità economica di questa previsione cfr. M. FIOCCA – G. MENTEDORO, *Il costo dell'impazienza: un'analisi giureconomica della legislazione sulle grandi opere*, in *Urb. app.*, 2004, 10, pp. 1132 e ss.

solitamente, le controversie che nascono sulle riserve, in sede di esecuzione, la cui incidenza – come si è visto – dipende da carenze in sede di gara o redazione del bando.

Accade che la risposta del giudice non sia soddisfacente. Da un lato perché, nonostante la previsione di termini speciali e abbreviati per questo genere di contenzioso, il carico degli uffici mal si concilia con la tempestività che invece sarebbe richiesta. Dall'altro, perché, secondo alcuni osservatori, il giudice amministrativo dimostrerebbe, nei confronti di questo contenzioso, un "approccio culturale" non del tutto corretto⁷⁵. Sarebbe tentato, cioè, nel bilanciamento tra interesse pubblico e tutela del privato, di favorire impropriamente quest'ultimo, dimenticando che, soprattutto nel caso delle grandi infrastrutture, spesso il privato che ricorre al giudice "non è il singolo cittadino 'isolato' e debole, bensì un gruppo economico talvolta anche più 'forte' dello Stato"⁷⁶.

Urgono anzitutto misure in grado di ridurre e selezionare il contenzioso affinché giudice e uffici siano messi in grado di svolgere al meglio la loro funzione⁷⁷.

Numerosi tentativi sono già stati messi in atto, ma hanno dimostrato di non essere risolutivi. Così è, per esempio, per l'ulteriore – ed esagerata – riduzione dei termini processuali che, con riferimento a specifiche opere, è stata introdotta dal decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, le cui previsioni

Non può non ricordarsi, però, che di maggior favore gode ora il risarcimento in forma specifica, anche grazie alle sollecitazioni comunitarie di cui alla direttiva 2007/66/CE.

Cfr. A. BARTOLINI - S. FANTINI - F. FIGORILLI, *Il decreto legislativo di recepimento della direttiva ricorsi*, in *Urb. app.*, 2010, 6, pp. 638 e ss.; R. DE NICTOLIS (a cura di), *La riforma del Codice appalti*, in *Urb. app.*, 2010, 3, pp. 253 e ss.

⁷⁵ Cfr. ITALIADECIDE, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, 2009, p. 296.

Sul problema della ideologia dei giudici, v. anche S. CASSESE, *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, 1974, pp. 367 e ss.

⁷⁶ Così, ad esempio, in ITALIADECIDE, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, 2009, pp. 296 e ss.

Molto dubbia è, poi, l'efficacia della giurisdizione del giudice amministrativo rispetto alla tutela della concorrenza. Sul punto v. F. G. SCOCA, *Giudice amministrativo ed esigenze del mercato*, in *Dir. amm.*, 2008, 2, pp. 257 e ss.

⁷⁷ La conferma che una riforma delle infrastrutture passa anche attraverso una riforma della giustizia si trova, ad esempio, in F. CRAMER, "Giustizia, fisco e grandi opere. Ecco le venti cose che faremo", da *il Giornale*, 22 giugno 2009 o N. PICCHIO, *La giustizia lenta pesa sulla ripresa*, da *Il Sole 24 Ore*, 4 giugno 2009.

pongono non pochi dubbi sulla sua compatibilità con i diritti sanciti agli artt. 24 e 113 della Costituzione⁷⁸. Risponde alla medesima *ratio* anche il decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53, che pure ha ridotto i termini del “rito degli appalti”⁷⁹.

Lo stesso giudizio si può dare all’aumento dei prezzi di giustizia disposto anche con riferimento ai procedimenti che qui interessano: l’aver innalzato il costo del contributo unificato a 2.000,00 euro può disincentivare le piccole imprese, nelle gare di ridotte dimensioni, molto meno gli operatori economici interessati dalla realizzazione delle grandi infrastrutture.

Migliore fortuna possono sortire gli interventi che favoriscono e implementano il componimento stragiudiziale dei conflitti.

Così è stato per l’attribuzione all’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici del potere di esprimere pareri non vincolanti relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento di procedure di gara, formulando anche, eventualmente, ipotesi di soluzione (previsione contenuta nell’art. 6 del Codice dei contratti)⁸⁰.

Qualche dubbio, invece, deve essere espresso con riferimento alla previsione di accordi bonari e arbitrati. I primi, infatti, non sembrano aver prodotto gli effetti sperati: l’Autorità di vigilanza ritiene, infatti, che l’accordo bonario sia spesso utilizzato dalle imprese per correggere la formulazione di offerte non pienamente ponderate in sede di gara o per recuperare i ribassi offerti che, invece, dovrebbero essere contemplati in varianti d’opera. Gli

⁷⁸ V. C. CONTALDI LA GROTTIERA, *Opere pubbliche: tutte le criticità del decreto “anticrisi”*, in *Dir. prat. amm.*, 2009, 1, pp. 66 e ss.; F. CARINGELLA, *Il rito dei contratti pubblici diventa legge*, in *Urb. app.*, 2009, 4, pp. 397 e ss.

Un giudizio negativo si trova espresso anche in: M. STECCANELLA, *Nuova disciplina della giustizia amministrativa in materia di opere pubbliche: “Anticrisi” o aggravamento della crisi*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2009, 2, pp. 181 e ss.; M. PROCOPIO, *Le insufficienti misure anticrisi*, in *Dir. prat. tribut.*, 2009, 1, pp. 83 e ss.

⁷⁹ Cfr. A. BARTOLINI - S. FANTINI - F. FIGORILLI, *Il decreto legislativo di recepimento della direttiva ricorsi*, in *Urb. app.*, 2010, 6, pp. 645 e ss.

⁸⁰ Il discreto successo di questa previsione è dimostrato dai dati raccolti dalla stessa Autorità. V. AVCP, *Relazione annuale 2007*, Roma, Camera dei Deputati, 9 luglio 2008, su www.avcp.it.

Cfr. poi L. GIAMPAOLINO, *La prevenzione del contenzioso e la tutela alternativa alla giurisdizione negli appalti pubblici: il ruolo dell’autorità per la vigilanza sui contratti pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, 1, pp. 101 e ss.

arbitrati, invece, si sono segnalati soprattutto per la loro esosità, alla quale forse sarà in grado di mettere freno la citata riforma operata sull'art. 241 del Codice dei contratti con il d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53⁸¹.

6. Il finanziamento delle infrastrutture

Un serio tentativo di recupero del *gap* infrastrutturale di cui ha dimostrato di soffrire il nostro Paese non può non passare, *last but not least*, per una riforma del sistema di finanziamento delle infrastrutture di trasporto, ma non solo.

In un contesto caratterizzato dalla necessità di rispettare i vincoli di bilancio imposti dall'Unione europea e, nel contempo, di migliorare la dotazione infrastrutturale e di garantire elevati livelli di efficienza e produttività, il tema del reperimento delle ingenti risorse da investire da investire per le infrastrutture diventa centrale.

È necessario, anzitutto, spendere meno⁸² e, soprattutto, spendere meglio⁸³.

Sembra opportuno, poi, conservare e migliorare l'accesso delle consuete fonti di finanziamento infrastrutturale. Il riferimento è, qui, per esempio al ricorso alla BEI, ma anche a una migliore gestione dei fondi infrastrutturali.

⁸¹ Cfr. C. GENTILI – G. MONTEDORO, *Il futuro dell'arbitrato in materia di lavori pubblici fra interventi della giurisprudenza e lacune della formazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 2, pp. 537 e ss.

⁸² Che dovrebbe significare, innanzitutto, tagliare gli sprechi, quali quelli descritti in A. GIURICIN, *Trasporti: i costi inutili di Ferrovie e Alitalia*, IBL Focus n. 71, 1° ottobre 2007, su www.ibl.it; A. GIURICIN, *Compagnia Aerea Italiana. Un'operazione "straordinaria" a danno dei contribuenti italiani*, IBL Focus n. 111, 2 settembre 2008, su www.ibl.it; A. GIURICIN, *Trenitalia tra mercato, sussidi e polemiche*, IBL Focus n. 126, 18 marzo 2009, su www.ibl.it.

⁸³ Così in L. GIAMPAOLINO, *Discorso di insediamento alla Presidenza della Corte dei conti*, 19 ottobre 2010, su www.corteconti.it.

Per la declinazione dello "spendere meglio" con riferimento alle infrastrutture si rinvia a F. PETRINA - I. RIZZO, *Infrastrutture senza economia*, 10 febbraio 2009, su www.lavoce.info e C. VIRNO, *Investimenti pubblici, la manovra che non c'è*, 30 gennaio 2009, da www.lavoce.info.

Fondamentale diventa, però, anche individuare nuove forme di finanziamento, che attingano a risorse private⁸⁴ e che consentano di ovviare alla riduzione degli stanziamenti pubblici senza gravare sul bilancio dello Stato⁸⁵.

Quanto appreso dall'osservazione del mondo autostradale è, sotto questo profilo, di grande aiuto.

È nell'ambito del *project financing* autostradale, ad esempio, che è nata una di queste possibili nuove fonti di finanziamento. Si tratta dell'istituto del "corrispettivo di retrocessione" o "subentro", per mezzo del quale si prevede, nelle opere date in concessione aventi una vita utile superiore alla durata della concessione stessa, che al termine di tale periodo il concessionario subentrante versi al "primo" concessionario un corrispettivo pari alla parte di costo sostenuto e non ammortizzata negli anni di concessione e che costituisce il valore residuo dell'opera. È evidente che il meccanismo descritto può rappresentare un forte incentivo all'investimento da parte degli operatori privati nelle infrastrutture di trasporto: questi sarebbero, infatti, di poter

⁸⁴ Cfr. A. BIAGINI, *La realizzazione delle opere pubbliche attraverso la finanza di progetto e la concessione di costruzione e gestione*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2007, 3, pp. 349 e ss. dove si chiarisce il quadro da cui la riforma dovrebbe partire.

Interessante è anche lo spunto offerto dall'accordo siglato tra Provincia di Milano, Comune di Milano e Intesa Sanpaolo per la realizzazione delle autostrade lombarde di cui riferisce M. ALFIERI, "Patto a tre sulle autostrade", da *Il Sole 24 Ore*, 6 agosto 2009.

⁸⁵ Si deve tener conto che, ad oggi, il peso del comparto pubblico è ancora determinante per le infrastrutture. Cfr. Intesa Sanpaolo – Servizio Studi e Ricerche, *Reti infrastrutturali e territorio: stato dell'arte e strumenti attivabili*, per la serie *Finanza Locale Monitor*, ottobre 2008, su www.biis.it, p. 24.

Eclatante è il caso delle ferrovie. Cfr. M. PONTI, *Un treno carico di sussidi*, 27 maggio 2009, su www.lavoce.info; A. GIURICIN, *FS viaggia più veloce con i contributi statali*, IBL Focus n. 145, 24 ottobre 2009, su www.ibl.it.

Per le infrastrutture ferroviarie si chiede una riforma in: C. BRENNNA, *Ferrovie zero sussidi. Ecco perché il mercato può renderle più efficienti, pulite e meno costose*, IBL Focus n. 152, 23 dicembre 2009, su www.ibl.it. e O. KNIPPING, *La privatizzazione delle ferrovie nel Regno Unito. Un approccio di laissez-faire ad un fallimento interventista*, IBL Briefing Paper n. 33, 15 settembre 2006, su www.ibl.it.

Studi recenti, però, dimostrano la tendenza ad un progressivo contenimento delle risorse pubbliche destinate agli investimenti in proporzione al dato complessivo della spesa pubblica. V. G. PASQUINI, *Partenariato pubblico-privato e amministrazioni pubbliche*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, p. 213.

Interessante sul punto anche P. DELLA PORTA, *La circolare PCM 27 marzo 2009. Opere e debito pubblico*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2009, 4, pp. 481 e ss.

recuperare quanto investito e non ammortizzato entro la scadenza della concessione. Già sperimentato con successo nelle concessioni per i tratti autostradali di Bre.Be.Mi. e Pedemontana lombarda, il corrispettivo di retrocessione è stato inserito nella concessione della metro-tramvia di Firenze e della linea 5 della metropolitana di Milano, ma può favorire la realizzazione di molte altre infrastrutture.

Un'altra interessante e innovativa forma di finanziamento è quella di cui alla direttiva Eurovignette, pure già studiata nell'ambito del sistema autostradale, ma le cui indicazioni si prestano ad un'applicazione molto più ampia.

La direttiva suggerisce, infatti, di utilizzare l'imposizione di pedaggio per "internalizzare" i costi esterni associati alla strada (soprattutto relativi a inquinamento e congestione), suggerendo – ecco il profilo che qui interessa - di utilizzare il ricavato "per garantire lo sviluppo della rete dei trasporti" e l' "ottimizzazione di tutto il sistema".

Il legislatore italiano ha già dimostrato di voler cogliere il suggerimento dato dall'Unione e, nel recepire la direttiva tramite i commi 1017 e 1022 dell'art. 1 della Legge Finanziaria 2007, ha previsto che gli introiti derivanti dall'applicazione della direttiva 2006/38/Ce siano utilizzati per investimenti ferroviari (comma 1017), istituendo un fondo per la contribuzione al finanziamento di investimenti di infrastrutture ferroviarie (comma 1022)⁸⁶.

Ma la "monetizzazione" dei principali effetti associati alla realizzazione e all'utilizzazione delle infrastrutture di trasporto al fine di trarne nuove fonti di finanziamento può assumere forme e connotati anche molto più ampi, per esempio andando a riguardare, oltre alle esternalità negative, anche quelle positive⁸⁷.

⁸⁶ Ma questa è solo una delle forme di finanziamento *cross modal*, intermodali, che è possibile prevedere e che probabilmente saranno sempre più utilizzate. Un'altra, di cui si è parlato *supra*, sempre a beneficio del sistema ferroviario, è stata prevista nell'ambito della concessione per l'autostrada del Brennero.

⁸⁷ Di cui un'utile prospettazione viene offerta in M. STAMPINI – M. MAZZANTI – F. NUTI – A. MONTINI – G. CASONI, *Le forme e le dimensioni delle esternalità nei trasporti*, in M.

Si suggerisce, per esempio, di considerare l'adozione di strumenti c.d. di "cattura" del valore dei principali benefici ingenerati nel territorio dalla creazione delle infrastrutture di trasporto che lo attraversa⁸⁸.

Che le comunità locali non si limitino a subire l'opera ma ricevano da essa anche straordinarie opportunità in termini di sviluppo economico è stato provato – nel corso di questo lavoro - con riferimento alle autostrade, ma la connessione tra infrastrutture e crescita per il territorio adiacente può ormai esser data per certa anche a livello generale⁸⁹. I vantaggi indiretti generati per specifici sottoinsiemi della collettività, generalmente situati entro l'area di influenza dell'infrastruttura, possono essere monetizzati mediante la previsione di misure di cattura della valorizzazione immobiliare (ossia dei vantaggi di un'infrastruttura di trasporto sulle proprietà situate nell'area di riferimento) o di cattura della valorizzazione commerciale (dei vantaggi, cioè, determinati sulle attività localizzate nei pressi dell'infrastruttura). L'unica esperienza di utilizzo di queste misure ad oggi in atto in Italia è quella del c.d. Progetto Quadrilatero Marche Umbria, un intervento complesso, che combina opere stradali con lo sviluppo urbanistico delle aree interessate dalle nuove infrastrutture, attraverso l'insediamento di funzioni produttive, industriali e commerciali del valore immobiliare e commerciale prodotto dall'infrastruttura. Il modello potrà, però, essere replicato altrove con successo.

Forme di finanziamento consimili a quella appena tratteggiata sono, infine, quelle che derivano dalla previsione di imposte di scopo e/o di forme di *road pricing*. Le prime mirano a "catturare" i benefici connessi all'utilizzazione dell'infrastruttura, mentre le seconde gli svantaggi (come

BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007, pp. 77 e ss.

In prospettiva futura, invece, il contributo di M. BELLA – C. SENSI – I. CAROPRESO – G. CASONI – M. BRAMBILLA – L. CATANI – M. PONTI, *Le stime e le previsioni dei costi sociali*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007, pp. 259 e ss.

⁸⁸ Una proposta in questo senso è stata recentemente avanzata da Confindustria. Cfr. Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it, pp. 29 e ss.

⁸⁹ Uno tra i mille riferimenti sulla stampa: A. LEBRINI, *Le grandi opere risvegliano il mercato*, da *Il Sole 24 Ore*, 8 agosto 2010.

avviene per la *pollution charges* introdotta a Milano), ed entrambe raccolgono risorse da destinare al finanziamento infrastrutturale.

Queste e mille altre forme di finanziamento possono essere immaginate se c'è la volontà di occuparsi del problema⁹⁰.

⁹⁰ Si suggerisce, invece, di pensare a misure in grado di attrarre grandi fondi pensione, assicurazioni, fondi sovrani e risparmio delle famiglie in F. BASSANINI, *Le infrastrutture strategiche tra Stato e mercato e gli effetti della crisi economico-finanziaria*, prefazione a G. DE VINCENTI – P. M. MANACORDA (a cura di), *I nodi della rete. Infrastrutture, mercato, interesse pubblico*, Firenze, 2010, nella versione reperibile on-line, p. 10. Sul punto si veda anche A. BACCARO, *Un prestito-infrastrutture dalle assicurazioni*, da *Corriere della Sera*, 3 luglio 2009.

A dimostrazione che qualcosa si muove in questo senso v. C. TRABONA, *Energia, sanità, autostrade Palladio e Generali in campo*, da *Corriere del Veneto*, 8 settembre 2010.

L'indicazione di strumenti innovativi di finanziamento infrastrutturale si trova, infine, in M. A. ROSSI – A. TODISCO, *Strumenti innovativi per il finanziamento delle infrastrutture: l'esperienza dei fondi d'investimento infrastrutturale*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, pp. 309 e ss.

CAPITOLO SECONDO

LE INFRASTRUTTURE E IL PAESE

Sommario: 1. Prime conclusioni - 2. La necessità di alzare lo sguardo - 3. Dalle infrastrutture al Paese: andata e ritorno

1. Prime conclusioni

Conoscere per riformare: così si è esordito in questa terza parte del lavoro.

Lo studio della realtà autostradale si è rivelato certamente utile allo scopo, dal momento che ha permesso di vedere dove si annidino i grandi mali delle autostrade e delle infrastrutture, soprattutto di trasporto, ma non solo.

La prima malattia è nella disciplina normativa del settore⁹¹.

Imprese, operatori, investitori, studiosi: tutti chiedono regole più chiare, più semplici, più stabili. Tutti – o quasi – rimangono delusi dalle risposte del legislatore, che, anzitutto, pecca di presunzione e di superficialità.

Si spiegano, così, le pessime programmazioni infrastrutturali degli ultimi decenni, che non si fondano su uno studio serio della domanda di mobilità, del territorio, delle disponibilità finanziarie e che improvvisano, di finanziaria in finanziaria, elenchi di interventi definiti – non si sa se e quanto meditatamente – opere strategiche e prioritarie ai fini dello sviluppo, per realizzare le quali, però, non vengono disposti i finanziamenti necessari.

Una matrice simile ed esiti ben al di sotto delle aspettative hanno, poi, i provvedimenti che con nome altisonante si autoqualificano “anticrisi”. Si tratta, infatti, per lo più di provvedimenti adottati sull’onda dell’emergenza (e della

⁹¹ Chiaro, sul punto, deve però essere il monito: “Risolvere i problemi della normazione (...) non basta ad assicurare un corretto ed efficiente governo del nostro Paese” ma “fare chiarezza sul sistema delle fonti e sulle componenti del sistema stesso rappresenta (...) una *condicio sine qua non*”. Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, nell’introduzione, p. 11.

propaganda politica), che non si inseriscono armonicamente nel sistema della disciplina infrastrutturale, ma piuttosto vi si giustappongono, complicando il quadro di insieme e lasciando che siano operatori ed imprese – dapprima – e giudici – poi – a mettere ordine⁹². Interessandosi, volta per volta, ad alcuni interventi, essi dimostrano l'assenza di una vera e coerente politica infrastrutturale.

Le discipline speciali, spesso a carattere derogatorio, che vi sono contenute, inoltre, non riescono ad incidere sulle cause del *gap* infrastrutturale e finiscono con l'inasprire quei conflitti latenti che la disciplina infrastrutturale a carattere generale (la Legge Obiettivo *in primis*) non è riuscita a placare, ma ha tentato di neutralizzare. Il riferimento è, innanzitutto, allo scontro che interessa i diversi livelli di governo titolari di poteri con riferimento alle infrastrutture, ma è anche all'opposizione che le comunità locali esprimono nei confronti dell'opera.

Inadeguate si sono dimostrate, infine, sotto altri profili, le discipline dei processi di privatizzazione e liberalizzazione messi in atto nel Paese.

Deteriore è stata in particolare la scelta di procedere alle privatizzazioni (per altro condizionate spesso dall'esigenza di contenere la spesa pubblica ed abbattere il debito, più che autenticamente desiderose di aprire il settore infrastrutturale al mercato e ai privati) di tentare la liberalizzazione. Così, infatti, non solo non si è reso il mercato concorrenziale, ma si è permesso che si consolidassero e rafforzassero le posizioni di monopolio.

Orfana di una strategia è anche la regolazione tecnica nel settore infrastrutturale, soprattutto con riferimento a tariffe e pedaggi, la cui determinazione finisce per l'essere il frutto di un "braccio di ferro" con i concessionari, anziché uno strumento per garantire la qualità dei servizi agli utenti, da un lato, e per sperimentare nuove forme di internalizzazione dei costi associati alle infrastrutture e di finanziamento intermodale, dall'altro.

⁹² Sui costi che la complicazione genera v. S. CASSESE – G. GALLI, *Introduzione*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998, pp. 18 e ss.

La patologia è poi nell'amministrazione⁹³.

Questa, infatti, dimostra una sistematica inadeguatezza a farsi carico della lunga e complessa sequenza procedimentale che il legislatore disegna per la realizzazione dell'opera, e che le è sostanzialmente affidata.

Lo si nota già dalla fase della progettazione, dove sono le amministrazioni locali a dover fronteggiare l'opposizione della comunità, ma è evidente soprattutto in sede di gara per l'affidamento dei lavori di realizzazione dell'opera. Se, infatti, anche le società concessionarie più grandi e ben strutturate lamentano serie difficoltà a concludere con successo il procedimento ad evidenza pubblica, il disagio è molto più grande negli uffici dell'amministrazione. Non si tratta sempre e solo di negligenza, di inerzia, di indifferenza⁹⁴, bensì anche di scarsa preparazione sul piano tecnico e giuridico. Alla complicazione del quadro normativo, infatti, non segue una corrispondente attenzione alla formazione del personale amministrativo, al contrario di quanto avviene in altri Paesi prossimi a noi, come la Francia.

Infine, malata è la giustizia, soprattutto – perché qui interessa – quella amministrativa.

Gli interventi normativi che hanno cercato di snellire il contenzioso mediante l'abbreviazione, anche esasperata dei termini, e l'introduzione di riti speciali hanno finito per complicare il sistema senza segnare svolte decisive in termini di soddisfazione della domanda di giustizia portata dinnanzi all'organo giudicante, sia essa quella del ricorrente o quella del convenuto, amministratore o concessionario. Il monitoraggio futuro dirà se le recenti riforme del processo

⁹³ L'inefficienza della pubblica amministrazione è individuata come una delle cause del più generale ristagno economico in P. CIOCCA - F. SATTA, *La dematerializzazione dei servizi della P.A. Un'introduzione economica e gli aspetti giuridici del problema*, in *Dir. amm.*, 2008, 2, pp. 283 e ss.

Oltre a quanto già citato, si rinvia a J. B. VERA, *Imparzialità vs. indirizzo politico: le variabili del rapporto tra politica e amministrazione nella dinamica delle istituzioni*, in *Dir. amm.*, 2007, 1, pp. 15 e ss.

⁹⁴ Che, pure, purtroppo esistono. Una prova è data dalle vicende che hanno portato la Regione Sicilia e le autostrade Messina-Palermo e Messina-Catania su tutti i giornali nell'agosto 2009. Cfr. v. M. CERVO, *L'autostrada dei fannulloni. Due assunti a chilometro*, da *Libero*, 15 agosto 2009.

amministrativo avranno maggiore successo⁹⁵. Sembra difficile, però, immaginare che si riveleranno in grado di determinare un cambiamento radicale.

Rimane irrisolto il problema della formazione dell’“ideologia” del giudice⁹⁶ e non chiarito il suo ruolo. Troppo spesso e in modo inopportuno al giudice viene, infatti, chiesto di bilanciare *ex post*, in carenza di una chiara indicazione *ex ante*, diritti e interessi connessi alle infrastrutture (espropriati, imprese, comunità, associazioni ambientaliste, sviluppo).

Il quadro, dunque, è quello di un’Italia ancora da semplificare, per citare una dottrina illustre⁹⁷; di un Paese che ha bisogno di riforme non proclamate, ma attuate; non estemporanee ma meditate e mirate là dove – lo si è indicato – vi è davvero bisogno.

Un cambiamento è necessario per rispondere alle istanze di sviluppo, non solo in termini economici, che è espresso dalle imprese e dai cittadini (che troppo spesso vengono messi per ultimi). Il cambiamento è possibile, nonostante le mille difficoltà e le tante diverse esigenze da bilanciare.

La vera sfida, per tutti, è realizzare e governare le infrastrutture, senza le quali non esiste vittoria, per nessuno.

2. La necessità di alzare lo sguardo

La ricerca svolta ha, quindi, consentito di tracciare un quadro – se non completo certamente significativo - delle principali cause del ritardo

⁹⁵ Il riferimento è al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (meglio noto come Codice del processo amministrativo) e al d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53, che ha dato attuazione alla direttiva 2006/77/Ce per quanto riguarda il miglioramento dell’efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti.

⁹⁶ V. S. CASSESE, *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, 1974, pp. 367 e ss.

⁹⁷ Il riferimento è agli scritti maturati alla fine degli anni Novanta nell’ambito di un progetto di ricerca affidato da Confindustria e tutti contenuti in tre volumi, più volte citati: S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L’Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998; G. DE CAPRARIIS – G. VESPERINI (a cura di), *L’Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Bologna, 1998 e M. ARSI – M. G. CORONAS – P. DE LUCA (a cura di), *L’Italia da semplificare: III. Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, Bologna, 1998.

infrastrutturale italiano e di prospettare per ciascuna di esse una o più soluzioni, offrendo così del materiale concreto per la predisposizione di quella riforma infrastrutturale di cui il nostro Paese ha tanto bisogno.

La metodologia di studio prescelta prevedeva che l'analisi partisse dall'osservazione di una realtà concreta, quella autostradale, per giungere, a fare un discorso più ampio sulle infrastrutture, di trasporto e non solo, e sul loro governo.

Il lavoro potrebbe dirsi concluso. Eppure permane un senso di incompiutezza, di insoddisfazione rispetto ai risultati raggiunti, una sensazione di irrisolto, che non dipende solo dal fatto che la riforma attesa non è ancora intervenuta.

Si tratta, piuttosto, della maturata consapevolezza che le infrastrutture non costituiscono un comparto separato del sistema-Paese ma vi si innestano in modo tanto importante da costituirne quasi l'ossatura. E se non si può dire di aver compreso veramente cosa sia uno scheletro se, dopo averne analizzato le singole componenti (potenzialità e criticità), non si procede a studiare il resto del corpo nel quale esso si innesta (che lo muove e che grazie ad esso si muove), così è anche per le infrastrutture e la realtà del Paese che su di esse si regge.

Come, infatti, già si è intuito e suggerito in altre parti del lavoro, i fenomeni e le dinamiche che si son viste operare nell'ambito delle autostrade, dapprima, e delle infrastrutture nel loro complesso, poi, da un lato sono influenzate e dall'altro influenzano fenomeni e dinamiche che trascendono completamente l'ambito infrastrutturale.

È necessario, quindi, alzare lo sguardo⁹⁸.

⁹⁸ Necessità avvertita anche dagli autori più illustri del diritto pubblico. Benvenuti stesso inizia una delle sue opere più importanti riportando un passo delle Scritture che sembra suggerire la stessa cosa: "Poi il Signore disse a Mosè: 'Sali su questo monte di Abarim e contempla il paese che io do ai figli di Israele. Quando l'avrai visto, anche tu sarai riunito ai tuoi padri, come fu riunito Aaronne tuo fratello'". Così, dopo la dedica, in F. BENVENUTI, *Disegno della amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996.

Si tratta, forse, di compiere un processo inverso a quello che ha condotto il centro di gravità delle questioni politiche dal campo del diritto costituzionale a quello del diritto amministrativo,

3. Dalle infrastrutture al Paese: andata e ritorno

Si tratta di mettersi in qualche modo in viaggio, di percorrere quelle strade che collegano tra loro il sistema infrastrutturale con il sistema-Paese, per scoprire in che modo le debolezze del primo siano in connessione con (e si ripercuotano in) altrettante criticità della forma di Stato e di Governo del secondo, e viceversa.

Si scopre così che l'inadeguatezza dimostrata dalla disciplina del settore infrastrutturale, fatta di programmazioni insufficienti ed estemporanee (sia sotto il profilo tecnico che su quello finanziario), di confusione sulla responsabilità della decisione politica (frammentata tra Ministero, CIPE, Presidenza del Consiglio dei ministri e in conflitto con le autonomie locali), di espandersi di discipline di stampo emergenziale e contenuti speciali e derogatori, è innanzitutto lo specchio dell'assenza di un modello, di una strategia, che disegni i rapporti tra lo Stato e l'economia.

In mancanza di chiari riferimenti formali sul punto nella Costituzione del 1948 (e in quella riformata, vigente), nella storia della Repubblica si sono susseguite diverse “visioni d'insieme” delle relazioni sistemiche tra pubblici poteri e attività economiche, che si sono rivelate più o meno di successo⁹⁹.

Il nostro ordinamento sembra al momento impegnato in una difficile fase di transizione, di ricerca di un nuovo – si spera più efficace – equilibrio nel rapporto tra Stato ed economia. Deve fare i conti con gli impulsi di liberalizzazione e apertura che vengono dall'Unione europea e l'assetto

in relazione al quale si rimanda a M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, pp. 7 e ss.

⁹⁹ Sul punto si rimanda a S. AMOROSINO, *Politiche pubbliche e regolazione dell'edilizia e delle infrastrutture nella “costituzione economica”*, in *Percorsi cost.*, 2009, 2, pp. 119 e ss. Il contributo è di particolare interesse proprio perché analizza le “costituzioni economiche materiali” della storia repubblicana con precipuo riferimento alle infrastrutture.

v. anche S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma, 2007; M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995; F. GIAVAZZI, *La tentazione protezionista*, in *Dir. prat. tribut.*, 2008, 2, pp. 441 e ss.

Con riferimento solo al periodo liberale cfr. G. VISENTINI, *Lo Stato nell'economia liberale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1, pp. 1109 e ss.

Per qualche riflessione non direttamente legata alla realtà italiana si veda, invece, J. E. STIGLITZ, *Il ruolo economico dello stato*, Bologna, 1992.

interno, le esigenze di forte contenimento della spesa pubblica, ma al contempo la necessità di fronteggiare la crisi che affligge i privati e l'economia¹⁰⁰. Così, alla maturata consapevolezza che lo sviluppo e la svolta passano anche attraverso una buona politica infrastrutturale non riesce ad associarsi la definizione di strategie di intervento e il sistema si limita a qualche iniezione (auspicata) vitale (quali sono i provvedimenti c.d. anticrisi).

Ne esce fortemente stravolto il diritto che più di tutti è interessato dal fenomeno della crisi della politica infrastrutturale e dei rapporti tra potere ed economia: il diritto amministrativo, che non è il solo diritto della pubblica amministrazione, bensì il “diritto della società organizzata”¹⁰¹.

Anche il diritto amministrativo si sta trasformando in parallelo ad un mutamento delle sue fonti. Da un lato, infatti, esso è sempre più condizionato dalle indicazioni che provengono dall'Unione europea e, di conseguenza, anche dalle esperienze dei diritti amministrativi degli altri Paesi membri (con i quali condivide sempre più istituti¹⁰²). Dall'altro è un diritto che nasce sempre più frequentemente “dal basso”, dalle esigenze (talvolta dagli umori) che sono espressi dalla società civile.

Il caso delle infrastrutture sembra paradigmatico sotto entrambi i profili: il condizionamento del diritto europeo in quest'ambito è infatti evidente nella disciplina delle forme di partenariato, nei processi di privatizzazione e liberalizzazione, nel procedimento ad evidenza pubblica, in materia di aiuti di Stato e, persino, di pedaggiamento e tariffe. Il diritto delle infrastrutture è, però, anche un diritto che tenta di rispondere alla domanda della società in termini di mobilità (per le opere di trasporto), di sviluppo (per tutte le

¹⁰⁰ Quanto gli “imperativi economici” influenzino il diritto amministrativo apparirà chiaro leggendo M. D'ALBERTI, *Il diritto amministrativo fra imperativi economici e interessi pubblici*, in *Dir. amm.*, 2008, 1, pp. 51 e ss.

¹⁰¹ Così S. CASSESE, *Lo stato del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 2, p. 390.

¹⁰² “Autorità indipendenti, regolazione, privatizzazioni, partecipazione del privato al procedimento amministrativo, motivazione del provvedimento amministrativo, tutela giurisdizionale del privato nei confronti della pubblica amministrazione”, questi sono gli istituti comuni a tutti gli ordinamenti sviluppati, individuati in S. CASSESE, *Tendenze e problemi del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 4, pp. 901 e ss.

infrastrutture), di aiuto ad uscire dalla crisi (mediante interventi che siano d'aiuto al settore dell'edilizia e delle costruzioni).

Rispetto a questi impulsi, il Parlamento e la legge sembrano svolgere una funzione che è più di ratifica che di indirizzo¹⁰³. Sullo sfondo, dunque, c'è la questione della crisi della legge, del Parlamento: dei sistemi di rappresentanza e della rappresentanza stessa¹⁰⁴.

Non sono più le Camere, infatti, il luogo dove si incontrano, si scontrano e, infine, si compongono i diversi interessi e le diverse volontà¹⁰⁵. Questa funzione, da un lato è delegata (agli uffici tecnici), da un altro lato, in qualche modo, espropriata (dall'abuso della decretazione), da un altro, infine, è erosa dall'affermazione di altri livelli di governo sovra e infra nazionali.

Proprio sotto questo ultimissimo aspetto si intravede un altro profilo di criticità di cui soffrono le istituzioni: quello di una non stabile configurazione dell'ordinamento regionale. I conflitti tra diversi livelli di governo in ambito infrastrutturale si spiegano con – e, al contempo, provano – l'instabilità della forma di Stato regionale attuale che ancora non può dirsi definitivamente mutata in senso federale. Il Paese sembra, piuttosto, impegnato nella ricerca – non sempre facile – di un equilibrio tra unità e particolare, centro e autonomie, sulla questione infrastrutturale come su molte altre.

Mentre le autonomie territoriali sono impegnate nel conflitto istituzionale e nel difficile svolgimento delle funzioni loro affidate, facendo i conti con risorse sempre più inadeguate, la sovranità, il potere decisionale, come nel sistema infrastrutturale anche nel Paese, si diffonde sempre più profondamente fino a “bypassare” gli stessi enti territoriali.

¹⁰³ Così S. CASSESE, *Lo stato del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 2, pp. 389 e ss.

¹⁰⁴ Per tutti, si veda M. M. FRACANZANI, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Padova, 2000.

¹⁰⁵ E quanto il coordinamento sarebbe necessario è espresso in G. MARONGIU, *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in G. AMATO – G. MARONGIU, *L'amministrazione della società complessa*, Bologna, 1982, pp. 141 e ss.

Sono le comunità, ora, i singoli a chiedere di voler essere ascoltati, di poter decidere direttamente¹⁰⁶. Si spiega così la crescita del ricorso ad istituti di partecipazione e di democrazia diretta, che si inseriscono in procedimenti amministrativi dai quali sarebbero, invece, sostanzialmente esclusi¹⁰⁷.

Ad essere oggetto di questo processo di decentramento e riallocazione, tuttavia, non è solo il potere decisionale: è il momento della cura degli interessi pubblici ad essere sempre più vissuto ed attuato in collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati. I partenariati infrastrutturali e i modelli contrattuali e convenzionali di collaborazione, in particolare, ne sono un esempio e fungono altresì da sperimentazione¹⁰⁸.

La mancanza di un contesto normativo chiaro, tuttavia, rende difficile questa collaborazione e aumenta la probabilità di conflitto. Un ruolo centrale viene, dunque, ad esprimere il giudice. A lui, infatti, è demandato sempre più frequentemente il compito di bilanciare diritti e interessi che non sono stati adeguatamente considerati e composti *ex ante* dal legislatore e dal regolatore. Il compito è impegnativo e le risorse del sistema giustizia sempre più inadeguate (sotto il profilo finanziario, organizzativo e delle regole processuali).

Istituti di partecipazione e democrazia diretta, nuove forme di partenariato pubblico-privati di natura convenzionale e, infine, l'assunzione di

¹⁰⁶ È il “nuovo cittadino” di cui parla Feliciano Benvenuti, nel suo *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà nuova*, Venezia, 1994. Nell'ambito di un sistema politico pervasivo e invasivo il cittadino chiede un nuovo tipo di libertà: quella di partecipazione attiva.

¹⁰⁷ Quanto all'emergere di questi fenomeni, si rinvia, oltre a tutte le altre citazioni già fatte, a U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, 4, pp. 779 e ss.

¹⁰⁸ Sfuma, con l'affermarsi di questi fenomeni, la tradizionale rigida distinzione tra diritto privato e diritto pubblico. Nell'ambito di quest'ultimo, infatti, convivono aspetti autoritativi e convenzionali, principi dell'uno e dell'altro ramo del diritto. La distinzione, poi, diviene ancor più labile ad opera del legislatore comunitario, che dimostra di non esser interessato alle “etichette” formali, ma di voler raggiungere e trasformare tutto ciò che è funzionale al perseguimento della sua politica informata alla libertà di circolazione e di concorrenza. Così S. CASSESE, *Tendenze e problemi del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 4, pp. 901 e ss.

Si parla, invece, di “normatività forte” e “normatività debole” con riferimento allo stesso fenomeno di emersione di modelli convenzionali nel diritto amministrativo in S. CASSESE, *Lo stato del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 2, pp. 389 e ss.

un ruolo centrale da parte del giudice¹⁰⁹, sono tutte “specifiche dinamiche istituzionali, che contribuiscono a forgiare le regole giuridiche, e le modalità della loro assunzione”¹¹⁰: sono nuove forme di *governance*.

Queste dinamiche si pongono in rapporto ambiguo con la democrazia, nella sua accezione rappresentativa classica.

Da una parte, infatti, ne evocano la terminologia e gli istituti, facendo un continuo richiamo alla partecipazione e alla necessità del consenso¹¹¹.

Dall'altro, però, come si è visto, nascono dalla fragilità delle (e in parte si contrappongono alle) fondamenta stesse dello Stato di diritto: la centralità della legislazione e del Parlamento; la netta divisione tra diritto pubblico e diritto privato; la rigida divisione tra i poteri dello Stato.

Si compone così un “quadro democratico che si potrebbe definire ‘postmoderno’, nel senso che in esso convivono elementi di rappresentanza tradizionale, ormai quasi residuali, insieme a elementi di rappresentanza corporativa e lobbistica, insieme a espressioni di democrazia ‘deliberativa’ ma anche a molte altre espressioni, specie di democrazia ‘diretta’”¹¹².

Come si vede, dunque, le debolezze evidenziate nel settore infrastrutturale non sono circoscritte a questo, ma derivano e, contemporaneamente, nutrono criticità di cui soffre l'intero sistema Paese¹¹³.

La sfida è resa più difficile, ma anche più entusiasmante.

¹⁰⁹ Non si tratta semplicemente di supplenza, ma di una tendenza all'affermazione del diritto giudiziario. Cfr. M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, pp. 121 e ss.

¹¹⁰ Così in M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, p. 7, ove si tenta di dare una definizione ai fenomeni di *governance*.

¹¹¹ Anche se forse si farebbe meglio a parlare di “assenso”: “La *governance* deve poter contare sull'assenso dei vari partecipanti, ma si può dubitare che questo assenso coincida con il consenso inteso come accordo tra i membri di una data società, su ‘principi, valori, norme’, o sulla desiderabilità di certi obiettivi della comunità o sui mezzi atti a raggiungerli. Si tratta di un apporto assai meno meditato, che lega i soggetti a questi processi partecipativi, rispetto al legame espresso dal consenso”. Così in M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, p. 61.

¹¹² Sempre in M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, p. 21.

¹¹³ Lo conferma, se ve ne fosse bisogno, Confindustria nel seguente documento a cura del suo centro studi: *Una democrazia funzionante per una politica economica riformatrice*, settembre 2007, su www.confindustria.it.

BIBLIOGRAFIA

M. ABRESCIA, *Le ricerche gius-economiche e la frontiera del diritto costituzionale*, in *Quaderni cost.*, 2001, 3, 635;

AISCAT, *Aiscat in cifre 2009*, Roma, 2009, su www.aiscat.it;

E. ALAGNA, *L'evoluzione della legislazione antimafia dopo la l. n. 55 del 1990*, in *Riv. Corte conti*, 2004, 6, parte IV, 343;

U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, 4, 779;

J. ALWORTH – A. COLOMBO – D. DI LAUREA, *I costi dell'adempimento fiscale per le imprese italiane*, G. DE CAPRARIIS – G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Bologna, 1998;

S. AMOROSINO, *La concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche figlia prediletta (del potere) e figlia cadetta e un po' rimpannucchiata*, in *Riv. trim. appalti*, 2003, 2, 403;

S. AMOROSINO, *Il regime dei beni nelle concessioni autostradali*, in *Riv. trim. appalti*, 2004, 4, 911;

S. AMOROSINO, *Politiche pubbliche e regolazione dell'edilizia e delle infrastrutture nella "costituzione economica"*, in *Percorsi cost.*, 2009, 2, 119;

S. AMOROSINO, *Rapidità della realizzazione e qualità del risultato nella disciplina speciale per le opere strategiche "anticrisi"*, in *Urb. app.*, 2009, 6, 667;

ANCE, *Rete stradale e autostradale, un divario cresciuto sempre più rapidamente dagli anni '70*, estratto da *Secondo rapporto sulle infrastrutture in Italia*, 29 maggio 2009, su www.aifassociazione.it;

ANCE, *Le risorse e le misure per le infrastrutture e le costruzioni*, giugno 2010, su www.regioni.it;

ANCE, *L'utilizzo delle risorse dei fondi infrastrutturali e del fondo per le aree sottoutilizzate per la realizzazione di infrastrutture*, giugno 2010, su www.regioni.it;

S. ARAUJO – D. SUTHERLAND, *Public-private partnerships and investment in infrastructure economics department*, Working Paper n. 803, 23 settembre 2010, su www.oecd-ilibrary.org;

M. ARSI', *La semplificazione delle comunicazioni e delle informazioni antimafia*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 10, 922;

M. ARSI', *La semplificazione dei procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, in M. ARSI' – M. G. CORONAS – P. DE LUCA (a cura di), *L'Italia da semplificare: III. Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, Bologna, 1998;

ASPI, *Autostrade a 10 anni dalla privatizzazione. Fatti, numeri e risultati*, aprile 2010, in www.autostrade.it;

ASTRID, *Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza. Spunti per una politica delle infrastrutture di trasporto*, giugno 2008, su www.astrid-online.it;

M. ATELLI, Project financing “a propulsione istituzionale”, in *Dir. prat. amm.*, 2008, 10, 16;

Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Antonio Catricalà, innanzi alla Commissione VIII (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) della Camera dei Deputati – 3 dicembre 2008 – sulle modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali e sui meccanismi per il loro periodico adeguamento, su www.agcm.it;

Avanzi – Consorzio Metis del Politecnico di Milano – TRT Trasporti e Territorio, *Libro bianco su Conflitti territoriali e Infrastrutture di trasporto*, Milano, 2009, su www.trttrasportiterritorio.it;

G. AVANZINI, *Nuovi sviluppi nella responsabilità delle amministrazioni per danni derivanti da attività pericolose e da cose in custodia*, in *Dir. amm.*, 2010, 1, 261;

AVCP, *Relazione annuale 2007*, Roma, Camera dei Deputati, 9 luglio 2008, su www.avcp.it;

E. BAFFI, *Il problema della noxious facility e le misure compensative*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

M. BALDI, *Programmazione amministrativa e project financing nella disciplina dei lavori pubblici*, in *Urb. app.*, 2001, 10, 1049;

M. BALDI, *Project financing: circoscritto il potere dell'amministrazione di incidere sulla proposta*, in *Urb. app.*, 2002, 3, 335;

M. BALDI, *L'applicazione della Merloni ai concessionari di opere pubbliche*, in *Urb. app.*, 2006, 5, 595;

A. M. BALESTRERI, *Project financing e trasformazioni del territorio: evoluzione alla luce della giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. trim. appalti*, 2001, 4, 671;

A. M. BALESTRERI, *La sequenza di regimi della finanza di progetto: questioni vecchie e nuove sul diritto di prelazione*, in *Urb. app.*, 2009, 5, 525;

G. BALOCCO, *Concessione di beni pubblici tra affidamento diretto e obbligo di gara*, in *Urb. app.*, 2006, 7, 854;

G. BALOCCO, *Il price-cap nelle tariffe autostradali*, in *Urb. app.*, 2007, 2, 245;

E. M. BARBIERI, *Giurisdizione, procedimenti contrattuali e contratti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 1, 309;

S. BARTOLE, *Il coordinamento tra garanzia delle autonomie e principio collaborativo*, in G. AMATO – G. MARONGIU, *L'amministrazione della società complessa*, Bologna, 1982;

A. BARTOLINI - S. FANTINI - F. FIGORILLI, *Il decreto legislativo di recepimento della direttiva ricorsi*, in *Urb. app.*, 2010, 6, 638;

F. BASSANINI, *Le infrastrutture strategiche tra Stato e mercato e gli effetti della crisi economico-finanziaria*, prefazione a G. DE VINCENTI – P. M. MANACORDA (a cura di), *I nodi della rete. Infrastrutture, mercato, interesse pubblico*, Firenze, 2010;

F. BATTINI, *L'accollo al bilancio dello Stato dei debiti della gestione ferroviaria*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 3, 313;

M. BELLA, *Introduzione e sintesi dei principali risultati*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007;

M. BELLA – L. CATANI – M. PONTI, *La valutazione del grado di internalizzazione nel 2004 e in prospettiva futura*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007;

M. BELLA – C. SENSI, *Le stime e le previsioni di mobilità*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007;

M. BELLA – C. SENSI – I. CAROPRESO – G. CASONI – M. BRAMBILLA – L. CATANI – M. PONTI, *Le stime e le previsioni dei costi sociali*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007;

L. BENFRATELLO – A. IOZZI – P. VALBONESI, *La riforma del settore autostradale in Italia: un cantiere aperto*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà nuova*, Venezia, 1994;

F. BENVENUTI, *Disegno della amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996;

A. BERGANTINO - M. PONTI - G. RAGAZZI, *Chi si rivede al casello? Il monopolista*, 10 giugno 2008, su www.lavoce.info;

A. BERGANTINO – M. PONTI - G. RAGAZZI, *Concorrenza ferma in autostrada*, 9 settembre 2008, su www.lavoce.info;

A. BERLINGUER, *La liberalizzazione delle professioni legali*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

A. BIAGINI, *La realizzazione delle opere pubbliche attraverso la finanza di progetto e la concessione di costruzione e gestione*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2007, 3, 349;

A. BIANCARDI, *Introduzione*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

A. BIANCARDI, *Regole e discrezionalità: la ricerca di un difficile equilibrio nella regolazione infrastrutturale*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

A. BIANCARDI, *Il punto di arrivo: un tentativo di sintesi*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

A. BIANCONI, *Il finanziamento privato delle grandi opere*, in *Contratti*, 1995, 3, 335;

L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004, su www.db.formez.it;

L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2010, 1, 119;

A. BOITANI, *Pedaggi autostradali*, 1° giugno 2010, su www.lavoce.info;

A. BOITANI – C. CAMBINI, *La difficile liberalizzazione dei cieli: turbolenze sulla rotta*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

A. BOITANI - M. PONTI, *In autostrada tra buone idee, ambiguità e pistole sul tavolo*, 16 ottobre 2006, su www.lavoce.info;

A. BOITANI - M. PONTI, *Corruzione, un'industria senza crisi*, 13 marzo 2009, su www.lavoce.info;

A. BOITANI – M. PONTI, *A volte ritornano. I lotti non funzionali*, 12 gennaio 2010, su www.lavoce.info;

A. BOITANI - M. PONTI - M. SPINEDI, *Le grandi operette*, 22 novembre 2007, su www.lavoce.info;

V. BONIFATI, *Fare impresa al Sud*, in *Riv. trim. appalti*, 2008, 4, 723;

E. BOSCOLO, *La VIA “accelerata” per le grandi opere: l'interesse ambientale quale limite alla semplificazione*, in *Urb. app.*, 2003, 2, 129;

E. BOSCOLO, *VAS e VIA riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. app.*, 2008, 5, 541;

E. BOSCOLO, *L'intervenuta esecuzione dell'opera pubblica: il limite all'annullamento e la sequenza accertamento-risarcimento*, in *Urb. app.*, 2010, 1, 92;

A. BOTTO, *Antimafia e contratti pubblici: il punto della situazione e le prospettive*, in *Riv. trim. appalti*, 2008, 4, 713;

A. BRANCASI, *Il diritto amministrativo alla prova delle leggi finanziarie: riflessioni a margine di un recente convegno*, in *Dir. amm.*, 2008, 4, 969;

C. BRENNA, *Ferrovie zero sussidi. Ecco perché il mercato può renderle più efficienti, pulite e meno costose*, IBL Focus n. 152, 23 dicembre 2009, su www.ibl.it;

R. BRICHETTI, *Gli enti rispondono del sodalizio mafioso*, in *Guida al diritto*, n. 17 del 29 aprile 2006, 73;

E. BRUGNOLI, *La gestione delle strade comunali e la concessione di pubblico servizio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 8, 869;

P. BUCCIROSSI, *La (mancata) liberalizzazione della distribuzione commerciale*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

L. BUZZACCHI – M. SIRI, *Concorrenza e regolazione nel mercato assicurativo*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

S. CACACE, *Tutela antimafia e grandi opere. Contenzioso e giurisprudenza*, marzo 2006, su www.giustizia-amministrativa.it;

G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2003, 4, 707;

R. CALVO, *La svolta delle Sezioni Unite sulla sorte del contratto pubblico*, in *Urb. app.*, 2010, 4, 435;

C. CAMBINI – A. GIANNACARI, *Le telecomunicazioni nell'era della convergenza tra nuove regole e apertura del mercato*, F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, *Tendenze della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea nel settore infrastrutture*, estratto da *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, novembre 2004, su www.camera.it;

A. CAMPIONE, *In tema di gara per appalto pubblico e certificazione antimafia*, in *Giur. merito*, 1999, 4-5, 856;

T. CAPITANIO, *Project financing inammissibile se il piano economico non è attendibile*, in *Dir. prat. amm.*, 2010, 9, 49;

A. CAPULLO – V. MACCOLINI, *La disciplina procedimentale della finanza di progetto come risultante del terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2009, 1, 231;

- V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2007, 2, 165;
- O. M. CAPUTO, *La riforma del Titolo V della Costituzione, interesse nazionale e “legge obiettivo”*, in *Urb. app.*, 2002, 6, 625;
- O. M. CAPUTO, *Attuazione della legge obiettivo: infrastrutture, insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale e competenze regionali*, in *Urb. app.*, 2003, 4, 389;
- O. M. CAPUTO, *Il federalismo collaborativo salva la “legge obiettivo”*, in *Urb. app.*, 2003, 12, 1399;
- B. CARAVITA DI TORITTO, *Riforma o attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Percorsi cost.*, 2009, 1, 43;
- B. CARAVITA DI TORITTO, *Le autorità indipendenti attraverso il prisma delle loro relazioni annuali*, 8 settembre 2010, su www.federalismi.it;
- F. CARINGELLA, *Legislazione antimafia e appalti pubblici*, in *Urb. app.*, 1997, 4, 369;
- F. CARINGELLA, *Un altro passo verso lo snellimento delle “cautele antimafia”*, in *Urb. app.*, 1997, 5, 491;
- F. CARINGELLA, *Giunge in porto il regolamento in materia di semplificazione antimafia*, in *Urb. app.*, 1998, 10, 1055;
- F. CARINGELLA, *La normativa antimafia*, in F. CARINGELLA – G. DE MARZO (a cura di), *La nuova disciplina dei lavori pubblici*, Milano, 2003;
- F. CARINGELLA, *Il rito dei contratti pubblici diventa legge*, in *Urb. app.*, 2009, 4, 397;
- R. CARLINI, *Il club privé dell’emergenza*, in AA.VV., *Destre e/o libertà*, per Micromega, Roma, 2010;
- C. CARRARO, *Costi economici e benefici strategici della regolamentazione ambientale*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L’Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998;
- A. CARULLO, *L’accrescimento della competenza legislativa della Regione in materia di lavori pubblici dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Riv. trim. appalti*, 2002, 4, 623;

D. CASALINI, *Concessionario, organismo di diritto pubblico o gestore in house: chi sopporta il rischio economico della gestione delle autostrade?*, in *Urb. app.*, 2009, 7, 882;

L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1, 43;

L. CASINI, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

G. CASONI – F. NUTI, *I metodi di valutazione economica dei beni*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007;

G. CASSANO (a cura di), *L'attività contrattuale della pubblica amministrazione*, Padova, 2005;

S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974;

S. CASSESE, *Introduzione*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1974;

S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976;

S. CASSESE, *Tendenze e problemi del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 4, 901;

S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 3, 597;

S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma, 2007;

S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1, 13;

S. CASSESE, *Per una nuova disciplina dei diritti dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 1, 5;

S. CASSESE, *Lo stato del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 2, 389;

S. CASSESE – G. GALLI, *Introduzione*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998;

S. CASSESE – B. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998;

B. CASTAGNOLI - L. PERINA, *Le misure di prevenzione e la normativa antimafia*, Roma, 1994;

A. CAVALIERE, *I servizi pubblici locali: riforme, regolamentazione, concorrenza*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

L. CEFFALO, *Certezza del diritto e stabilità regolatoria*, in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010;

P. CERBO, *Le “sanzioni alternative” nell’attuazione della direttiva ricorsi (e nel codice del processo amministrativo)*, in *Urb. app.*, 2010, 8, 881;

CERTeT – Università Commerciale Bocconi, *L'impatto territoriale dei caselli autostradali: un'indagine sui Comuni*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it;

G. CESPÀ, *Banche e mercati finanziari: sviluppi recenti e proposte di intervento*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

G. CESTONE, *“Corporate governance” e concorrenza*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

G. CHINE', *Infrastrutture strategiche: la Lombardia tenta lo scatto*, in *Dir. prat. amm.*, 2008, 7-8, 34;

P. CHIRULLI, *Tutela della concorrenza e potestà legislativa statale in materia di appalti pubblici: il fine giustifica i mezzi?*, in *Riv. trim. appalti*, 2008, 4, 740;

M. P. CHITI, *Le carenze della disciplina delle società pubbliche e le linee direttrici per un riordino*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 10, 1115;

F. CINTIOLI, *I lavori pubblici e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Urb. app.*, 2002, 5, 506;

F. CINTIOLI, *Le reti come beni pubblici e la gestione dei servizi*, in *Dir. Amm.*, 2007, 2, 293;

P. CIOCCA - F. SATTA, *La dematerializzazione dei servizi della P.A. Un'introduzione economica e gli aspetti giuridici del problema*, in *Dir. amm.*, 2008, 2, 283;

M. CIRCI, *Il sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture strategiche*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

M. CLARICH, *Società di mercato e quasi amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2009, 2, 253;

CNEL, *Rapporto. Subappalto: legislazione antimafia e politiche di prevenzione*, Assemblea, 18 luglio 2002, su www.portalecnel.it;

CNEL, *La finanza di progetto osservazioni e proposte*, Assemblea, 9 aprile 2008, su www.portalecnel.it;

G. COCO - M. PONTI, *La nazionalità del gauchito autostradale*, 19 luglio 2006, su www.lavoce.info;

S. COLAFRANCESCHI, *Autogrill. Una storia italiana*, Bologna, 2007;

Commissione europea, *Regioni in crescita, Europa in crescita. Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, maggio 2007, su www.ec.europa.eu;

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Parere sulle delibere CIPE n. 51 del 26 giugno 2009 relativa alla "Legge n. 443/2001 – Interventi fondo infrastrutture – Quadro di dettaglio delibera CIPE 6 marzo 2009" e n. 52 del 15 luglio 2009 relativa alla "Legge n. 443/2001 – Allegato opere infrastrutturali al documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) 2010-2013*, Roma, 27 gennaio 2010, su www.statoregioni.it;

Confindustria – Centro Studi, *Una democrazia funzionante per una politica economica riformatrice*, settembre 2007, su www.confindustria.it;

Confindustria – Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, su www.confindustria.it;

Consorzio AASTER, *Il capitalismo delle reti nelle piattaforme produttive*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it;

C. CONTALDI LA GROTTIERA, *Opere pubbliche: tutte le criticità del decreto “anticrisi”*, in *Dir. prat. amm.*, 2009, 1, 66;

C. CONTESSA, *Concessioni, sulla proroga ex lege deciderà la Corte UE*, in *Dir. prat. amm.*, 2006, 1, 23;

C. CONTESSA, *Concessioni autostradali, la riforma si fa con la “Convenzione unica”*, in *Dir. prat. amm.*, 2006, 2, 20;

C. CONTESSA – N. DE SALVO, *La procedura del dialogo competitivo fra partenariato pubblico/privato e tutela della concorrenza*, in *Urb. app.*, 2006, 5, 501;

R. CONTI, *Le disposizioni in tema di espropriazione nel collegato infrastrutture*, in *Urb. app.*, 2003, 1, 31;

Corte dei conti, sezione del controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, delibera n. 38/2001/G;

Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2003*, delibera n. 15/2005;

Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Anas s.p.a. per l'esercizio finanziario 2008*, delibera n. 93/2009;

D. COVIELLO – S. GAGLIARDUCCI, *Il tempo delle relazioni pericolose tra politici e imprese*, 19 marzo 2010, su www.lavoce.info;

R. CREATINI, *Il settore dell'energia: come liberalizzare il mondo energetico?*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

M. D'ALBERTI, *Concessioni amministrative*, in *Enc. giur., ad vocem*, Roma, 1990;

M. D'ALBERTI, *Il diritto amministrativo fra imperativi economici e interessi pubblici*, in *Dir. amm.*, 2008, 1, 51;

M. D'ALBERTI, *Interesse pubblico e concorrenza. Nel codice dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2008, 2, 297;

G. D'ANGELO, *Concessione di beni pubblici e giurisdizione*, in *Urb. app.*, 2010, 8, 950;

C. DE BENETTI, *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il riparto di potestà legislativa tra Stato e regioni, I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2007, 2, 229;

G. DE CESARE, *Mafia*, in *Enc. del dir., ad vocem*, Milano, 1975;

F. DE LEONARDIS, *Atti (e regole) dei soggetti concessionari*, in *Dir. amm.*, 2008, 3, 557;

P. DE LUCA, *I costi degli adempimenti burocratici per le imprese italiane*, in G. DE CAPRARIIS – G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Bologna, 1998;

G. C. DE MARTIN, *Stato delle autonomie e questioni di coordinamento del policentrismo normativo*, in G. AMATO – G. MARONGIU, *L'amministrazione della società complessa*, Bologna, 1982;

R. DE NICTOLIS, *Le novità del terzo (e ultimo) decreto correttivo del codice dei contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2008, 11, 1225;

R. DE NICTOLIS (a cura di), *La riforma del Codice appalti*, in *Urb. app.*, 2010, 3, 253;

R. DE NICTOLIS, *Appalti di lavori pubblici e Corte costituzionale: da uno a sette codici dei lavori pubblici?*, in *Urb. app.*, 2010, 4, 377;

R. DE NICTOLIS, *La nuova disciplina antimafia in materia di pubblici appalti*, in *Urb. app.*, 2010, 10, 1129;

G. DELLA CANANEA, *Privatizzazioni senza autorità di regolazione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 5, 490;

P. DELLA PORTA, *La circolare PCM 27 marzo 2009. Opere e debito pubblico*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2009, 4, 481;

M. G. DELLA SCALA, *Le società legali pubbliche*, in *Dir. amm.*, 2005, 2, 391;

M. G. DELLA SCALA, *Il diritto di accesso all'attività privatistica dell'amministrazione e dei soggetti privati alla luce della legge n. 15 del 2005. Condanna all'esibizione degli atti e ottemperanza al giudicato*, in *Dir. amm.*, 2006, 1, 195;

Dipartimento di Sc. Economiche e Aziendali – Luiss Guido Carli, *Le reti autostradali: dallo Stato al mercato*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it;

M. DRAGHI, *Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013*, Senato della Repubblica, Roma, 21 luglio 2009, su www.bancaditalia.it;

M. DUGATO, *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, relazione al convegno *Il Diritto amministrativo alla prova delle leggi finanziarie*, Lecce, 26/27 settembre 2008, su www.diritto-amministrativo.org;

G. ENDRICI, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2000;

European Commission, *Investing in Europe's future. Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion (preliminary version)*, novembre 2010, su www.ec.europa.eu;

G. FALCONE – M. PADOVANI, *Cose di cosa nostra*, Milano, 2004;

S. FALCONIERI, *I rapporti tra sistema finanziario e imprese di costruzione*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

G. FARES, *L'assetto delle competenze normative Stato/regioni nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2006, 10, 1141;

G. FARES, *Sulla competenza delle Regioni e Province autonome nella disciplina degli appalti pubblici*, in *Corriere giur.*, 2010, 11, 1442;

F. FELICETTI – M. R. SAN GIORGIO, *Programmazione e localizzazione di opere strategiche*, in *Corriere giur.*, 2006, 7, 1011;

M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010;

L. FERTITTA, *Il ritardo nell'ultimazione dell'opera. La clausola penale: funzioni, limiti, disapplicazioni*, in *Riv. trim. appalti*, 2006, 3, 651;

M. FIOCCA – G. MENTEDORO, *Il costo dell'impazienza: un'analisi giureconomica della legislazione sulle grandi opere*, in *Urb. app.*, 2004, 10, 1132;

A. FIORITTO (a cura di), *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1997;

A. FIORITTO, *I commissari straordinari per il completamento delle opere incompiute*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 11, 1159;

F. FONDERICO, *La valutazione di impatto ambientale delle autostrade*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 5, 458;

F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998;

F. FONDERICO, *Ambiente*, in M. ARSI' – M. G. CORONAS – P. DE LUCA (a cura di), *L'Italia da semplificare: III. Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, Bologna, 1998;

E. FORTE – L. SIVIERO, *Metodologie di valutazione dei potenziali di sviluppo logistico-economico del territorio: il modello ACIT*, giugno 2009, su www.siet.it;

M. M. FRACANZANI, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Padova, 2000;

F. FRANCARIO, *Privatizzazioni, dismissioni e destinazione "naturale" dei beni pubblici*, in *Dir. amm.*, 2004, 1, 89;

C. FRANCHINI, *La figura del commissario straordinario prevista dall'art. 20 del d.l. n. 185/2008*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 5, 561;

S. A. FREGO LUPPI, *Il principio di consensualità nell'agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti*, in *Dir. amm.*, 2008, 3, 691;

E. FRENI, *Vere o false privatizzazioni?*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 7, 605;

D. GALLI, *La mera partecipazione azionaria di un soggetto pubblico al capitale di una società privata non riconduce la stessa nel novero dei soggetti tenuti all'applicazione della disciplina comunitaria e nazionale in tema di appalti di lavori pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2007, 2, 460;

G. GALLI – M. MALGARINI – M. DE BENEDETTO – C. GALLUCCI, *La regolazione dell'impresa attraverso l'istituto della concessione*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998;

C. E. GALLO, *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urb. app.*, 2010, 5, 501;

E. GALLO, *Contabilità regolatoria*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

E. GALLO, *Il trasporto ferroviario alla vigilia della concorrenza: quale spazio per una regolazione dei servizi*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

G. GARDINI, *La conferenza di servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 5, 488;

L. GAROFALO, *Annullamento dell'aggiudicazione e caducazione del contratto: innovazioni legislative e svolgimenti sistematici*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 1, 138;

F. GARRI, *La tematica della responsabilità della pubblica amministrazione negli appalti di lavori pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2007, 3, 609;

C. GENTILI – G. MONTEDORO, *Il futuro dell'arbitrato in materia di lavori pubblici fra interventi della giurisprudenza e lacune della formazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 2, 537;

L. GIAMPAOLINO, *Introduzione ad un corso sul project financing delle opere pubbliche: privato e pubblico nella disciplina dell'istituto*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2005, 4, 539;

L. GIAMPAOLINO, *Titolo V della Costituzione e lavori pubblici: il processo autorizzatorio*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2006, 3, 351;

L. GIAMPAOLINO, *I compiti dell'Autorità nel Codice e la tutela della concorrenza*, in *Riv. trim. appalti*, 2007, 4, 889;

L. GIAMPAOLINO, *La prevenzione del contenzioso e la tutela alternativa alla giurisdizione negli appalti pubblici: il ruolo dell'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, 1, 101;

L. GIAMPAOLINO, *Discorso di insediamento alla Presidenza della Corte dei conti*, 19 ottobre 2010, su www.corteconti.it;

R. GIANI, *Localizzazioni delle opere e legittimazione dei comuni vicini*, in *Dir. prat. amm.*, 2006, 1, 102;

R. GIANI, *Fusione tra Autostrade e Abertis: l'ultima parola spetta al ministero*, in *Dir. prat. amm.*, 2007, 4, 50;

R. GIANI, *Project financing: diritto di prelazione del promotore fino al 1° agosto 2007*, in *Dir. prat. amm.*, 2007, 12, 75;

M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*. Roma, 16 settembre 1979;

M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986;

M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995;

O. GIANNINO, *Infrastrutture: senza privati si fa poca strada*, IBL Focus n. 44, 30 gennaio 2007, su www.ibl.it;

E. GIARDINO, *Sulla rilevanza del programma triennale di opere pubbliche*, in *Riv. trim. appalti*, 2004, 1, 214;

E. GIARDINO, *Il Consiglio superiore dei lavori pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2007, 3, 727;

F. GIAVAZZI, *La tentazione protezionista*, in *Dir. prat. tribut.*, 2008, 2, 441;

M. GIAVAZZI, *L'effetto invalidante del vizio del procedimento di evidenza pubblica sull'attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 4, 1060;

M. GIOVANNELLI, *Concessione di costruzione di infrastrutture strategiche senza gara e risarcimento del danno*, in *Urb. app.*, 2005, 4, 468;

M. GIOVANNELLI, *Costruzione e gestione di opere strategiche autostradali: il Consiglio di Stato si pronuncia sulla prevalenza dell'obbligo della gara*, in *Urb. app.*, 2006, 5, 572;

M. GIOVANNELLI, *La fusione Autostrade-Abertis*, in *Urb. app.*, 2007, 3, 365;

M. GIOVANNELLI – D. LASTRAIOLI, *Concessione di lavori pubblici e promotore finanziario*, in *Urb. app.*, 2006, 8, 890;

A. GIURICIN, *Trasporti: i costi inutili di Ferrovie e Alitalia*, IBL Focus n. 71, 1° ottobre 2007, su www.ibl.it;

A. GIURICIN, *Liberalizzare le ferrovie. Gli esempi europei e il ritardo italiano*, IBL Briefing Paper n. 49, 10 dicembre 2007, su www.ibl.it;

A. GIURICIN, *Compagnia Aerea Italiana. Un'operazione "straordinaria" a danno dei contribuenti italiani*, IBL Focus n. 111, 2 settembre 2008, su www.ibl.it;

A. GIURICIN, *Trenitalia tra mercato, sussidi e polemiche*, IBL Focus n. 126, 18 marzo 2009, su www.ibl.it;

A. GIURICIN, *FS viaggia più veloce con i contributi statali*, IBL Focus n. 145, 24 ottobre 2009, su www.ibl.it;

A. GIURICIN, *L'attività regolatoria: come aiutare lo sviluppo del sistema autostradale*, in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010;

M. GNES, *La competenza giurisdizionale sui provvedimenti adottati durante lo stato di emergenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 10, 1059;

F. GOISIS, *In tema di conseguenze sul contratto dell'annullamento del provvedimento di aggiudicazione conclusivo di procedimento ad evidenza pubblica e di giudice competente a conoscerne*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, 1, 177;

F. GOISIS, *Ordinamento comunitario e sorte del contratto, una volta annullata l'aggiudicazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, 1, 112;

E. GROTTANELLI, *Italia*, in *Enc. europea, ad vocem*, vol. VI, Milano, 1979;

F. GUARNERI, *Nascita dell'IRI*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica*, Bologna, 1974;

C. GUCCIONE, *Concessionario, organo indiretto, amministrazione aggiudicatrice: un dibattito mai sopito*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 8, 713;

C. GUCCIONE, *La disciplina regionale delle concessioni autostradali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 10, 1025;

C. GUCCIONE, *La qualificazione giuridica delle società concessionarie di autostrade*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 9, 975;

G. GUZZO, *La finanza di progetto: fu vera gloria? Alcune riflessioni sul project financing alla luce delle recenti pronunce del Consiglio di stato, V Sezione, 10 novembre 2005, n. 6287, del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 22 dicembre 2005, n. 974 e della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria 2006)*, in *Riv. trim. appalti*, 2006, 1, 105;

A. ICHINO – P. ICHINO – M. POLO, *Il mercato del lavoro e le decisioni dei giudici sui licenziamenti*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998;

Intesa Sanpaolo – Servizio Studi e Ricerche, *Reti infrastrutturali e territorio: stato dell'arte e strumenti attivabili*, per la serie *Finanza Locale Monitor*, ottobre 2008, su www.biis.it;

Intesa Sanpaolo – Servizio Studi e Ricerche, *La dotazione infrastrutturale dell'economia italiana nel confronto con i maggiori partner europei*, per la serie *Finanza Locale Monitor*, maggio 2009, su www.biis.it;

Intesa Sanpaolo – Servizio Studi e Ricerche, *Infrastrutture di sistema e offerta turistica*, per la serie *Finanza Locale Monitor*, ottobre 2009, su www.biis.it;

E. IOSSA, *L'allocazione del rischio e la struttura degli incentivi nel partenariato pubblico-privato*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

ISFORT, *Dieci anni di Osservatorio "Audiomob". Rapporto su stili e comportamenti di mobilità degli italiani*, aprile 2010, su www.isfort.it;

ISFORT, *La domanda di mobilità degli italiani*, luglio 2010, su www.isfort.it;

ITALIADECIDE, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, 2009;

O. KNIPPING, *La privatizzazione delle ferrovie nel Regno Unito. Un approccio di laissez-faire ad un fallimento interventista*, IBL Briefing Paper n. 33, 15 settembre 2006, su www.ibl.it;

C. LACAVA, *L'Alta sorveglianza delle grandi opere: quali strutture e quali procedure?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1, 105;

C. LACAVA, *I contratti pubblici tra Stato e Regioni e la tutela della concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 6, 624;

E. LAGUARDIA, *Project financing: definizione, normativa e sviluppo infrastrutturale*, in *Urb. app.*, 2004, 4, 394;

C. LAMBERTI, *Il Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in *Urb. app.*, 2006, 10, 1121;

C. LAMBERTI, *I nuovi compiti dell'ANAS nella legge finanziaria 2007*, in *Urb. app.*, 2007, 3, 304;

C. LAMBERTI, *La svolta delle Sezioni Unite sulla sorte del contratto pubblico*, in *Urb. app.*, 2010, 4, 427;

C. LAMBERTI, *Il giudice amministrativo boccia gli aumenti dei pedaggi autostradali*, in *Il corriere del merito*, 2010, 11, 1111;

B. LAZZERINI, *Sulla qualificazione delle società autostradali come "soggetti pubblici"*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2006, 2, 225;

LEGAMBIENTE, *I conflitti nel territorio delle reti*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it;

F. LOMBARDO, *Project financing: le linee guida dell'Autorità di vigilanza*, in *Dir. prat. amm.*, 2009, 2, 36;

G. LOMBARDO, *Il rapporto sulle concessioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 6, 587;

A. LUBERTI, *La finanza di progetto nel codice degli appalti*, in *Urb. app.*, 2008, 6, 694;

N. LUGARESI, *Concessioni di costruzione e gestione e "project financing": problemi applicativi nella scelta del promotore e del concessionario*, in *Riv. trim. appalti*, 2001, 4, 647;

A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO, *Introduzione*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

C. MACRI' - V. MACRI', *La legge antimafia. Commento per articolo della L. 646/1982 integrata dalle LL. 726 e 936/1982*, Napoli, 1983;

P. MADDALENA, *Come si determina la materia di cui all'art. 117 Cost.*, 11 novembre 2010, su www.federalismi.it;

G. MANFREDI, *Il nuovo procedimento di VIA tra semplificazione amministrativa e specialità del regime dell'ambiente*, in *Urb. app.*, 2009, 2, 156;

G. MANFREDI, *La finanza di progetto dopo il d.lgs. n. 152/2008*, in *Dir. amm.*, 2009, 2, 429;

F. MANGANARO, *Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali*, in *Foro amm. TAR*, 2009, 4, 1304;

R. MANGANI, *Il conflitto Stato-Regioni nella disciplina dei lavori pubblici e il principio dell'abrogazione implicita delle leggi regionali incompatibili con la legge statale sopravvenuta*, in *Riv. trim. appalti*, 2008, 2, 435;

L. MANNORI – B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, 2001;

L. MANZELLA, *Project financing alla luce del "terzo correttivo"*, in *Riv. trim. appalti*, 2009, 2, 446;

L. M. MANZI, *L'impresa concessionaria autostradale*, Milano, 2001;

B. MARCHETTO, *Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto: innovazioni esperienze europee a confronto*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 1, 95;

C. MARCOLUNGO, *Interesse pubblico, interesse sociale o interesse dei soci? Brevi riflessioni su un nodo gordiano nella disciplina delle società miste*, 3 novembre 2010, su www.federalismi.it;

A. MARI, *Infrastrutture*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico, ad vocem*, vol. IV, Milano, 2006;

A. MARI, *Le infrastrutture*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2006;

A. MARI, *La trasformazione societaria di Autostrade s.p.a.*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 1, 77;

D. MARCHESI, *L'inefficienza della giustizia civile: conseguenze sull'economia*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998;

G. MARONGIU, *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in G. AMATO – G. MARONGIU, *L'amministrazione della società complessa*, Bologna, 1982;

M. MARTOCCIA, *La regolazione dei servizi aeroportuali*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

M. MARTOCCIA, *Price cap e regolazione per incentivi*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

S. R. MASERA, *VIA e VAS nel nuovo Codice ambientale*, in *Urb. app.*, 2006, 10, 1147;

U. MATTEI – E. REVIGLIO – S. RODOTA' (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007;

F. MERUSI, *Analisi economica del diritto e diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2007, 3, 427;

G. MESSINA, *Le infrastrutture di trasporto nelle regioni europee: due misure a confronto*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO, *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

Ministero delle Infrastrutture, *Infrastrutture Prioritarie*, Roma, 16 novembre 2006, su www.antoniodipietro.com;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Conto nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anno 2007-2008*, Roma, su www.mit.gov.it;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Conto nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anno 2008-2009*, Roma, www.mit.gov.it;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Programma Infrastrutture strategiche – 7° Documento di programmazione economica e finanziaria – Programmare – Programmare il Territorio le Infrastrutture le Risorse*, Roma, giugno 2009, su www.mit.gov.it;

M. MINOZZI, *Il Nars: competenze e regole di funzionamento*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

P. V. MOLINARI- U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza nelle manifestazioni sportive*, Milano, 2002;

F. MONDADORI, *Lavori pubblici di interesse regionale: la Consulta bocchia la legge veneta*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2008, 4, 347;

G. MONTEDORO, *Il collegato infrastrutture e la legge obiettivo fra federalismo e diritto comunitario*, in *Urb. app.*, 2003, 1, 16;

G. MONTEDORO, *Alitalia fra pubblico e privato: quali regole per privatizzare?*, in *Dir. prat. amm.*, 2008, 5, 48;

F. E. MORRETTA, *Informazione prefettizia di infiltrazione mafiosa e impresa aggiudicataria*, in *Urb. app.*, 2000, 10, 1140;

A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, 8 ottobre 2003, su www.giurcost.org;

G. MUSOLINO, *Le varianti in corso d'opera nel contratto di appalto di lavori pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2009, 3, 499;

S. MUSOLINO, *Sono illegittime le disposizioni del d.l. 35/2005 che non rispettano i principi di proporzionalità e intesa*, in *Urb. app.*, 2006, 11, 1261;

S. MUSOLINO, *Appalti pubblici e competenze delle regioni speciali: nuovo intervento della Consulta*, in *Urb. app.*, 2010, 11, 1291;

S. MUTTONI, *Informazioni prefettizie antimafia e appalti. Testi, contesti e Costituzione*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2008, 2, 161;

G. NAPOLITANO, *Le regole per liberalizzare i servizi pubblici*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *L'analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009;

S. NICODEMO, *I lavori pubblici: una “materia” frantumata*, in *Quaderni cost.*, 2003, 2, 360;

S. NICODEMO, *Lavori pubblici e conferenza di servizi*, in *Riv. trim. appalti*, 2006, 3, 749;

F. NUTI, *Gli effetti esterni delle attività di trasporto*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007;

A. PAGANO, *La semplificazione in materia di comunicazioni antimafia*, in *Urb. app.*, 1998, 5, 479;

C. PAGLIARIN, *Note sparse sui contratti degli enti pubblici. Linee essenziali di una materia complessa*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2004, 2, 187;

L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996;

F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI, *Liberalizzazioni e concorrenza in Italia*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

F. PAMMOLI – M. RICCAMBONI – N. C. SALERNO, *Il settore farmaceutico tra barriere alla concorrenza e regolazione sul lato del consumo*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

F. PASCUCCI – R. TOMEI, *Osservazioni in tema di “general contractor”*, in *Riv. trim. appalti*, 2005, 1, 45;

G. PASQUINI, *La Corte dei conti e le privatizzazioni: il caso “Autostrade”*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 1, 39;

G. PASQUINI, *Privatizzazioni e servizi pubblici: la proroga delle concessioni autostradali*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 11, 1033;

G. PASQUINI, *La natura del pedaggio autostradale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 12, 1136;

G. PASQUINI, *Partenariato pubblico-privato e amministrazioni pubbliche*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, 30 giugno 2010, su www.federalismi.it;

F. PELLIZER, *Il decentramento amministrativo – Opere pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 9, 825;

L. R. PERFETTI – A. DE CHIARA, *Organismo di diritto pubblico, società a capitale pubblico e rischio d'impresa*, in *Dir. amm.*, 2004, 1, 135;

F. PETRINA - I. RIZZO, *Infrastrutture senza economia*, 10 febbraio 2009, su www.lavoce.info;

C. PEZZI, *I lavori pubblici civilistici del project financing*, in *Riv. trim. appalti*, 2002, 1, 39;

G. PICA, *L'Alitalia dei mari. La lunga privatizzazione di Tirrenia*, IBL Focus n. 163, 5 giugno 2010, su www.ibl.it;

F. PINOTTI, *L'asse Lega-Ci: occupa tutto!*, in *Micromega*, 2010, 5, 71;

C. POLIDORI, *L'attività amministrativa delle società in mano pubblica, alla luce delle recenti modifiche della legge n. 241/1990*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 5, 469;

D. PONTE, *Lavori pubblici: il danno erariale nel project financing*, in *Dir. prat. amm.*, 2008, 6, 66;

M. PONTI, *Tariffe poco pubbliche*, 20 gennaio 2004, su www.lavoce.info;

M. PONTI, *Grandi infrastrutture e granitiche certezze*, 12 luglio 2004, su www.lavoce.info;

M. PONTI, *Il pedaggio si fa strada*, 8 settembre 2004, su www.lavoce.info;

M. PONTI, *Investimenti sregolati*, 17 febbraio 2006, su www.lavoce.info;

M. PONTI, *Alle infrastrutture serve un'autorità*, 9 novembre 2006, su www.lavoce.info;

M. PONTI, *Le "utilities" e la regola del profitto*, 29 gennaio 2007, su www.lavoce.info;

M. PONTI, *Un treno carico di sussidi*, 27 maggio 2009, su www.lavoce.info;

M. PONTI, *Grandi opere, un pezzo per volta*, 30 novembre 2010, su www.lavoce.info;

M. PONTI - A. BOITANI, *I grandi progetti infrastrutturali: divergenze sui criteri di valutazione*, 28 novembre 2002, su www.lavoce.info;

M. PONTI - A. BOITANI, *Autostrade, galline dalle uova d'oro e polli da spennare*, 18 novembre 2005, su www.lavoce.info;

M. PONTI - A. BOITANI, *Anas e oltre*, 20 luglio 2006, su www.lavoce.info;

M. PONTI - A. BOITANI, *A volte ritornano: la reincarnazione della legge obiettivo*, 27 luglio 2007, su www.lavoce.info;

M. PREZIUSO, *Il project finance per le infrastrutture e lo sviluppo*, 28 gennaio 2008, su www.astrid-online.it;

M. PROCOPIO, *Le insufficienti misure anticrisi*, in *Dir. prat. tribut.*, 2009, 1, 83;

R. PROIETTI, *Contratti di partenariato: largo ai privati*, in *Dir. prat. amm.*, 2008, 11, 10;

PROMETEIA – CSST, *Il capitale delle reti di trasporto e la crescita economica*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it;

L. PROSPERETTI – G. MARZI, *La liberalizzazione dei servizi pubblici: un'analisi di alcune esperienze internazionali*, G. DE CAPRARIIS – G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Bologna, 1998;

M. PROTTO, *La Legge Obiettivo: arriva il General Contractor e dilaga la "super DIA"*, in *Urb. app.*, 2002, 1, 12;

B. RAGANELLI, *Public-Private Partnerships: quadro giuridico e giurisprudenza comunitaria*, Working Paper n. 2/2009, su www.i-com.it;

G. RAGAZZI, *Anas: tra gestione diretta e proroga delle concessioni*, 26 aprile 2006, su www.lavoce.info;

G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade*, Bologna, 2008;

G. RAGAZZI, *Un'autostrada lastricata d'oro*, 6 febbraio 2009, su www.lavoce.info;

G. RAGAZZI, *L'Autobrennero, una concessione generosa*, 18 giugno 2010, su www.lavoce.info;

M. RAGOZZINO, *Strade e autostrade*, in *Enc. giur., ad vocem*, Roma, 1990;

M. RAMAJOLI, *L'Adunanza plenaria risolve il problema dell'esecuzione della sentenza di annullamento dell'aggiudicazione in presenza di contratto*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 4, 1154;

F. RAMELLA, *Infrastrutture: privato è meglio*, in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010;

V. RAMETTA, *Le reti autostradali a pedaggio intrappolate tra fallimento del mercato, politica economica e regolazione*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

C. RANGONE (a cura di), *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei Paesi industrializzati. Studio OiCE. Analisi comparata delle procedure più efficaci per la realizzazione delle opere pubbliche in Francia, Gran Bretagna e Spagna*, Roma, 2007, su www.igitalia.it;

M. RENNA, *La "privatizzazione" delle strade e l'introduzione dei "pedaggi ombra"*, in *Urb. app.*, 2005, 5, 516;

F. REVIGLIO, *La spesa pubblica. Conoscerla e riformarla*, Venezia, 2007;

M. RICCHI, *La finanza di progetto nel codice dei contratti dopo il terzo correttivo*, in *Urb. app.*, 2008, 12, 1375;

S. RIZZO, *Rapaci. Il disastroso ritorno dello Stato nell'economia italiana*, Milano, 2009;

E. ROBALDO, *La realizzazione di opere pubbliche con la partecipazione di capitale privato*, in *Urb. app.*, 2005, 2, 146;

C. ROSSANO, *I lavori pubblici nel quadro della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Riv. trim. appalti*, 2002, 3, 503;

G. ROSSI, *Le gradazioni della natura giuridica pubblica*, in *Dir. amm.*, 2007, 3, 685;

M. A. ROSSI – A. TODISCO, *Strumenti innovativi per il finanziamento delle infrastrutture: l'esperienza dei fondi d'investimento infrastrutturale*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

R. ROTIGLIANO, *Beni pubblici, reti e la dottrina delle essential facilities*, in *Dir. amm.*, 2006, 4, 947;

P. RUBINO, *I settori infrastrutturali di servizio pubblico: caratteristiche economiche e loro regolazione*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

P. RUBINO, *I servizi idrici: una riforma incompiuta*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

M. A. RUSSO, *Non serve la prova dell'infiltrazione mafiosa ma l'esistenza di un elemento di ingerenza*, in *Guida al diritto*, n. 23 del giugno 2006, 100;

G. SALA, *La società "pubblica" tra diritto privato e diritto amministrativo: la specialità delle società ad azionariato pubblico con particolare riferimento ai servizi pubblici locali*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 4, 899;

M. SANTINI, *Conferenza di servizi e Titolo V della Costituzione: analisi del quadro normativo attuale e di quello di imminente introduzione*, in *Urb. app.*, 2004, 9, 1001;

M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, in *Urb. app.*, 2005, 4, 384;

F. SATTA, *L'annullamento dell'aggiudicazione e i suoi effetti*, in *Dir. amm.*, 2003, 4, 645;

F. SATTA, *Annullamento dell'aggiudicazione la fine di un problema*, in *Dir. amm.*, 2009, 1, 123;

F. SATTA – M. ZACCHEO, *Note sulla separazione della rete di Telecom Italia*, in *Dir. amm.*, 2008, 1, 29;

A. SAU, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, in *Dir. amm.*, 2009, 1, 131;

C. SCARPA, *Il trasporto ferroviario: l'alba di una riforma*, in F. PAMMOLI – C. CAMBINI – A. GIANNACARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007;

F. G. SCOCA, *Modalità di espropriazione e “rispetto” dei beni (immobili) privati*, in *Dir. amm.*, 2006, 3, 519;

F. G. SCOCA, *Giudice amministrativo ed esigenze del mercato*, in *Dir. amm.*, 2008, 2, 257;

E. SCOTTI, *Organizzazione pubblica e mercato: società miste, in house providing, e partenariato pubblico-privato*, in *Dir. amm.*, 2005, 4, 915;

Senato – Servizio Studi, *Infrastrutture e trasporti. Dossier di inizio della XVI legislatura*, maggio 2008, su www.senato.it;

P. E. SIGNORINI, *Il finanziamento e la realizzazione delle grandi infrastrutture in Italia: l'esperienza della Legge obiettivo del 2001*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

F. SILVA, *Autorità garante della concorrenza e de regolazione*, in S. CASSESE – G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998;

SIN&RGETICA, *Il capitale delle reti di trasporto e la crescita economica*, in AISCAT, *Il capitalismo delle reti. Rapporto sullo stato delle infrastrutture*, settembre 2006, su www.aiscat.it;

F. SINISCALCHI, *La vigilanza nel settore dei lavori pubblici*, in *Urb. app.*, 2005, 6, 629;

D. SINISCALCO – B. BORTOLOTTI – M. FANTINI – S. VITALINI, *Privatizzazioni difficili*, Bologna, 1999;

A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, Londra, 1776, trad. it. Milano, 2010;

D. SORACE, *La responsabilità amministrativa di fronte all'evoluzione della pubblica amministrazione: compatibilità, adattabilità o esaurimento del ruolo?*, in *Dir. amm.*, 2006, 2, 249;

D. SORACE, *I servizi “pubblici” economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, 2010, 1, 1;

M. SPINOZZI, *L'inchiesta pubblica (quanto e come le decisioni amministrative e le politiche di partecipazione in materia ambientale*

conducono all'emersione degli interessi "deboli" e da questi sono orientate), 16 giugno 2010, su www.federalismi.it;

C. STAGNARO, *Autostrade-Abertis. Questo matrimonio s'ha da fare*, IBL Focus n. 24, 15 maggio 2006, su www.ibl.it;

C. STAGNARO, *Autostrade-Abertis: non passi lo straniero*, IBL Focus n. 39, 26 dicembre 2006, su www.ibl.it;

C. STAGNARO, *Introduzione*, in *Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*, Torino, 2010;

M. STAMPINI – M. MAZZANTI – F. NUTI – A. MONTINI – G. CASONI, *Le forme e le dimensioni delle esternalità nei trasporti*, in M. BELLA (a cura di), *Economia, misurazione e prospettive dei costi esterni del trasporto in Italia*, Bologna, 2007;

M. STECCANELLA, *Nuova disciplina della giustizia amministrativa in materia di opere pubbliche: "Anticrisi" o aggravamento della crisi*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2009, 2, 181;

J. E. STIGLITZ, *Il ruolo economico dello stato*, Bologna, 1992;

G. STUMPO, *Appalti pubblici e legislazione antimafia*, in *Riv. trim. appalti*, 2000, 3, 562;

G. STUMPO, *La figura del general contractor come delineato dalla l. n. 443 del 2001 e dal recente regolamento attuativo di cui al d.lgs. n. 190 del 2002*, in *Riv. trim. appalti*, 2002, 4, 837;

SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2008 sull'economia del Mezzogiorno. Introduzione e sintesi*, Roma, 18 luglio 2008, su www.svimez.it;

S. TARULLO, *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2008, 2, 437;

L. TEDESCO, *Intervento dello Stato e spesa pubblica in Italia dal primo take off economico ai giorni nostri. Il ruolo giocato dai gruppi economici di pressione*, IBL Occasional Paper n. 75, 8 aprile 2010, su www.ibl.it;

A. TEMPESTA, *La VIA italiana dinanzi alla Corte di Giustizia*, in *Urb. app.*, 2007, 2, 175;

A. TONETTI, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche: il caso italiano*, in A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009;

L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa per le società in partecipazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 7, 791;

A. TRAVI, *Utenza di beni pubblici e utenza di servizi pubblici: un confine in evoluzione*, in *Urb. app.*, 2001, 10, 1107;

C. TUBERTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi: la prima applicazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 5, 557;

Unioncamera – Camere di commercio d'Italia, *La dotazione delle infrastrutture nelle Province italiane*, Roma, 7 giugno 2006, su www.unioncamere.gov.it;

W. VASSELLI, *La regolazione dei servizi di interesse generale tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

W. VASSELLI, *Obblighi di servizio pubblico, partenariati pubblico-privati, aiuti di Stato sotto forma di compensazioni*, in A. BIANCARDI (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009;

J. B. VERA, *Imparzialità vs. indirizzo politico: le variabili del rapporto tra politica e amministrazione nella dinamica delle istituzioni*, in *Dir. amm.*, 2007, 1, 15;

R. VESPIA, *In tema di concessioni autostradali e diritto comunitario*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 1998, 1, 104;

A. VIGNUDELLI, *La disciplina della finanza di progetto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2005, 3, 487;

D. VILLA, *Brevi considerazioni in ordine al sistema di qualificazione del general contractor ed all'efficacia delle relative attestazioni*, in *Riv. trim. appalti*, 2005, 4, 1115;

C. VIRNO, *Investimenti pubblici, la manovra che non c'è*, 30 gennaio 2009, da www.lavoce.info;

G. VISENTINI, *Lo Stato nell'economia liberale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 10, 1109;

G. VISENTINI, *Lo Stato nell'economia liberale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1, 1109;

M. G. VIVARELLI, *Il fenomeno della corruzione negli appalti pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2009, 2, 351;

L. ZANETTINI, *Il finanziamento dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2009, 1, 89;

U. G. ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 3, 246;

STAMPA CITATA

M. ALFIERI, *“Patto a tre sulle autostrade”*, da *Il Sole 24 Ore*, 6 agosto 2009;

R. AMORUSO, *Infrastrutture, tempi certi e una corsia preferenziale*, da *Il Messaggero*, 17 giugno 2009;

B. ARDU', *“Intervenite su poste, ferrovie e autostrade”. L'Antitrust: più concorrenza e stop agli incroci azionari in banche e assicurazioni*, da *la Repubblica*, 10 febbraio 2010;

A. ARONA, *Casse Anas a secco per gli interventi ordinari 2010*, da *Il Sole 24 Ore*, 14 marzo 2010;

A. BACCARO, *Un prestito-infrastrutture dalle assicurazioni*, da *Corriere della Sera*, 3 luglio 2009;

A. BACCARO, *Superstrade a pedaggio per pagare le grandi opere*, da *Corriere della Sera*, 9 febbraio 2010;

P. BASSI, *Castelli: “Il Nord ha bisogno di infrastrutture”*, da *laPadania*, 2 agosto 2009;

G. BELARDELLI, *Perché la Salerno-Reggio Calabria è diventata una “sfida militare”*, da *Corriere della Sera*, 19 novembre 2010;

R. BIANCHIN, *Inferno sul passante di Mestre*, da *la Repubblica*, 2 agosto 2009;

P. BRICCO - C. CONDINA, *Pressing del Nord sulle infrastrutture*, da *Il Sole 24 Ore*, 3 ottobre 2010;

N. CANAZZA, *Il Nord-Est va in tilt per l'esodo*, da *Il Sole 24 Ore*, 2 agosto 2009;

L. CEFFALO - C. STAGNARO, *Regole stabili per le autostrade private*, da *Il Sole 24 Ore*, 19 settembre 2010;

M. CERVO, *L'autostrada dei fannulloni. Due assunti a chilometro*, da *Libero*, 15 agosto 2009;

B. CORRAO - L. GALLUZZO - A. PAOLINI - D. PIRONE, *Subito le infrastrutture ma “no” a vecchie politiche di spesa*, da *Il Messaggero*, 10 agosto 2009;

F. CRAMER, *“Giustizia, fisco e grandi opere. Ecco le venti cose che faremo”*, da *il Giornale*, 22 giugno 2009;

S. D’ANTONI, *Infrastrutture e Pmi: al Sud azioni mirate*, da *Il Sole 24 Ore*, 31 luglio 2009;

A. DE FLORIO, *Il Passante di Mestre ora respira, ma è scontro tra Regione e Anas*, da *Il Messaggero*, 3 agosto 2009;

A. DE FLORIO, *Passante di Mestre, ancora polemiche. Ed è in arrivo un altro sabato a rischio*, da *Il Messaggero*, 3 agosto 2009;

G. DI SANTO, *Sulle opere pieni poteri alle toghe*, da *ItaliaOggi*, 12 agosto 2009;

F. ERBANI, *L’Italia governata dai re degli appalti*, da *la Repubblica*, 17 giugno 2009;

B. FIAMMERI, *Fondi alle infrastrutture non alle spese*, da *Il Sole 24 Ore*, 31 luglio 2009;

P. FOSCHI, *La burocrazia blocca lavori per 16 miliardi*, da *Corriere della Sera*, 4 giugno 2009;

G. GENTILI, *Il paese con le autostrade asfaltate di scartoffie*, da *Il Sole 24 Ore*, 10 marzo 2010;

S. IANNI, *Passante di Mestre in tilt, aperta un’inchiesta*, da *Il Messaggero*, 2 agosto 2009;

M. IASEVOLI, *Infrastrutture, l’Italia rincorre l’Europa*, da *Avvenire*, 3 luglio 2009;

A. LEBRINI, *Le grandi opere risvegliano il mercato*, da *Il Sole 24 Ore*, 8 agosto 2010;

M. LILLO, *Il grande affare con l’Anas. Paolo Berlusconi assieme a Finmeccanica*, da *Il Fatto Quotidiano*, 27 febbraio 2010;

E. MANNUCCI, *L’Italia a metà*, da *Corriere della Sera Magazine*, 18 giugno 2009;

M. MARCHIODI, *Per gli imprenditori autostrada prioritaria*, da *Il Sole 24 Ore NordEst*, 1 dicembre 2010;

E. MARRO, *I pedaggi sulle superstrade? Ma non solo per far cassa*, da *Il Corriere della Sera*, 9 febbraio 2010;

A. MASCOLINI, *Opere più veloci con i commissari*, da *ItaliaOggi*, 24 febbraio 2010;

G. ODDO, *Il gran ritorno delle dighe incompiute*, *Il Sole 24 Ore*, 1 agosto 2009;

L. OFFEDDU, *Il pedaggio? A consumo (di aria e di strade)*, da *Corriere della Sera*, 11 febbraio 2010;

R. ORIANI, *I Masai: basta leoni vogliamo asfalto*, da *IO DONNA*, 27 novembre 2010;

M. PFANDER, *Il disastro del passante di Mestre? Tutta colpa di chi blocca i cantieri*, da *il Giornale*, 3 agosto 2009;

N. PICCHIO, *La giustizia lenta pesa sulla ripresa*, da *Il Sole 24 Ore*, 4 giugno 2009;

R. REGGIO, *La grande opera paga il “disturbo”*, da *Il Sole 24 Ore*, 13 dicembre 2010;

R. REGGIO, *Nelle grandi opere il disturbo ha un prezzo*, da *Il Sole 24 Ore*, 13 dicembre 2010;

S. RIZZO, *Ecco perché l'Italia ha il record delle opere interrotte*, da *Corriere della Sera Magazine*, 18 giugno 2009;

S. RIZZO, *Il Flop del Passante di Mestre un Imbutto senza Area di Servizio*, da *Corriere della Sera*, 2 agosto 2009;

S. RIZZO - G. A. STELLA, *L'autostrada dei pasticci (da 900 milioni). Risarcimento record sulla Roma-Latina*, da *Corriere della Sera*, 22 novembre 2010;

L. ROANO, *L'assessore: è uno scandalo tanto ritardo nelle infrastrutture*, da *Il Mattino*, 15 agosto 2009;

G. SANTILLI, *Grandi opere: tempi e priorità nelle richieste delle imprese*, da *Il Sole 24 Ore*, 27 settembre 2010;

G. SANTILLI, *Le infrastrutture di serie A sono 44*, da *Il Sole 24 Ore*, 27 giugno 2009;

G. SANTILLI, *Le infrastrutture in ritardo ci costano 331 miliardi*, da *Il Sole 24 Ore*, 14 novembre 2010;

G. SARCINA, *“Se lo Stato protegge i cantieri la Salerno-Reggio pronta nel 2013”*, da *Corriere della Sera*, 10 novembre 2010;

C. SARDO, *Infrastrutture, cambiare insieme i processi decisionali*, da *Il Messaggero*, 3 giugno 2009;

E. SCARCI, *Strade, treni, centrali: ecco la fotografia dell'Italia bloccata*, da *Il Sole 24 Ore*, 8 febbraio 2010;

E. SCARCI, *Via alla class action per le autostrade*, da *Il Sole 24 Ore*, 30 dicembre 2010;

L. SERAFINI, *Rischio blocco per le autostrade*, da *Il Sole 24 Ore*, 24 giugno 2010;

C. STAGNARO, *Per decidere quali opere avviare, lasciamo scegliere il mercato*, da *Il Foglio*, 14 ottobre 2010;

C. TRABONA, *Energia, sanità, autostrade Palladio e Generali in campo*, da *Corriere del Veneto*, 8 settembre 2010;

V. UVA, *Il Senato mette il turbo alle opere*, da *Il Sole 24 Ore*, 5 agosto 2010.

PRINCIPALI SITI DI INTERESSE

www.agcm.it

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

www.aifassociazione.it

Associazioni Imprese Fondazioni – consolidamenti ed indagini del sottosuolo

www.aiscat.it

Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori

www.ance.it

Associazione Nazionale Costruttori Edili

www.asecap.com

European Association with tolled motorways, bridges and tunnels

www.assonime.it

Associazione fra le Società Italiane per Azioni

www.astrid-online.it

Fondazione per l'Analisi degli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

www.autostrade.it

Autostrade per l'Italia s.p.a.

www.avcp.it

Autorità di vigilanza sui contratti pubblici

www.bancaditalia.it

Banca d'Italia

www.biis.it

Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo

www.camera.it

Camera dei Deputati

www.cipecomitato.it

Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

www.confindustria.it

Confindustria

www.corteconti.it

Corte dei conti

www.diritto-amministrativo.org

Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo

www.ec.europa.eu

European Commission

www.federalismi.it

Rivista di diritto pubblico, comunitario e comparato

www.giustizia-amministrativa.it

Sito istituzionale della Giustizia amministrativa

www.i-com.it

Istituto per la competitività

www.ibl.it

Istituto Bruno Leoni

www.igitalia.it

Istituto Grandi Infrastrutture

www.isfort.it

Istituto Superiore di Formazione e Ricerche per i Trasporti

www.istat.it

Istituto nazionale di statistica

www.lavoce.info

Rivista indipendente online di opinioni su attualità e politica

www.lexitalia.it

Rivista internet di diritto pubblico

www.mit.gov.it

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

www.nimbyforum.it

Database nazionale delle opere di pubblica utilità che subiscono contestazioni

www.portalecnel.it

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

www.regioni.it

Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome

www.retenuvv.it

Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici

www.rivistaaic.it

Associazione italiana Costituzionalisti

www.senato.it

Senato della Repubblica

www.sietitalia.org

Società Italiana di Economia dei Trasporti e della Logistica

www.statoregioni.it

Conferenze Stato Regioni ed Unificata

www.stradeanas.it

Azienda Nazionale Autonoma delle Strade

www.svimez.it

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

www.trttrasportieterritorio.it

Trasporti e territorio

www.unioncamere.gov.it

Camere di Commercio d'Italia

www.utfp.it

Unità Tecnica Finanza di progetto

Dedicare non posso, ma ringraziare devo e – ciò che più conta - desidero.

*Grazie, di cuore,
a tutti coloro che, in mille modi diversi, hanno reso tutto questo possibile.*