

Gruppo di ricerca diretto da Alessandro Campi
(*Ricercatori: A. Damonte, L. Di Gregorio*)
QUESTIONI DI GOVERNANCE

1. Introduzione

La messa in cantiere di grandi opere ed infrastrutture è, in Italia ma non solo, un'operazione complessa. Qui, però, il decentramento politico ha aumentato nel tempo il numero dei regolatori e delle *constituency* di cui i progetti devono tenere conto. Inoltre, un deciso e comprensibile principio prudenziale, e prescrizioni europee, hanno distribuito poteri autorizzativi ad un numero rilevante di attori posti a diversi livelli di governo. Via contenzioso e veto, questo pluralismo istituzionale si manifesta abitualmente nelle fasi 'post-legislative' della *regulation*, dove le regole del gioco vengono continuamente trasformate.

L'effetto complessivo è forse quello dell'intelligenza incrementale della democrazia, à la Lindblom, ma certo anche di rallentamento, se non di blocco, degli interventi. Questo effetto preoccupa non soltanto in termini di 'occasioni perdute', ma anche per la dimensione europea che le infrastrutture hanno da tempo, e nella quale i ritardi diventano finanziamenti non trasferiti e calo di credibilità.

Il problema di riuscire a ottenere risultati in tempi più contenuti nasce dunque *in primis* per le opere concordate in sede europea di politica dei trasporti – soprattutto gli ormai famosi 'corridoi' delle reti transeuropee (TEN), oggi in continua espansione; ma anche le linee metropolitane delle grandi città– e, rapidamente, si estende ai progetti di rafforzamento delle reti energetiche e idriche.

Per risolverlo, la legge 443/2001 è intervenuta nel pluralismo istituzionale dei decisori delegando al governo il compito di elaborare, per alcune infrastrutture rilevanti, un regime autorizzativo temporaneo più snello. Così facendo, la legge 'stralcia' una serie di opere dalla programmazione ordinaria degli interventi per lo sviluppo, e le affida ad una diversa *governance*. Questa architettura istituzionale si è rivelata però, nel tempo e con l'uso, meno semplificatrice del previsto. Non solo la legge e il successivo decreto attuativo 190/2002 sono stati letti come un tentativo di costruire una competenza esclusiva nazionale sulle infrastrutture, generando un numero significativo di ricorsi –dichiarati poi inammissibili o infondati dalla sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale. Soprattutto, le norme non hanno evitato che i ritardi si ripresentassero –anche nella forma, particolarmente delicata e visibile, della mobilitazione e del conflitto locale.

Le resistenze dei territori si spiegano facilmente, come reazione alla riduzione del loro peso decisionale deliberata in legge e ancor più per decreto. L'analisi delle attribuzioni del testo, e le testimonianze di molti degli attori coinvolti negli interventi, rivelano però come questa marginalizzazione rappresenti solo un lato del disegno di *governance* cui le norme, con l'intenzione dell'efficienza, hanno affidato il processo. La successiva revisione della *regulation* non ha peraltro modificato la distribuzione dei poteri e delle capacità, e quindi le ragioni del

conflitto. Paradossalmente, ciò che è mutata nel tempo è invece l'attenzione da parte delle società incaricate della messa in opera verso il consenso del territorio come condizione chiave di 'legittimità pratica' e viabilità dell'infrastruttura. Oggi è infatti da loro che spesso proviene la domanda di strumenti per l'*e-democracy*, e loro è il tema della scarsa legittimità delle infrastrutture promosse attraverso la legge obiettivo.

Questo contributo si propone di analizzare la posizione degli enti locali, inserirle nel disegno istituzionale definito dalla legge obiettivo e dai decreti attuativi per le scelte infrastrutturali, e di avanzare sulla base di questa analisi alcune proposte, con l'intento di aumentare la viabilità di questi interventi di *policy* senza costose revisioni.

2. La marginalizzazione degli interessi locali

La legge obiettivo impone per disegno una significativa riduzione delle capacità di azione strategica di enti e soggetti sub-regionali in tre modi.

Primo, il testo costruisce una speciale categoria di opere, definite "di preminente interesse nazionale", alle quali prevede si applichino procedure riformate di valutazione di impatto ambientale, autorizzazione integrata ambientale, concessione, aggiudicazione e realizzazione dei lavori pubblici; e delega al governo il compito di definire queste nuove procedure via decreto. Le nuove procedure impattano quindi negativamente sulla discrezionalità dei soggetti locali che 'ordinariamente' utilizzano il potere di autorizzazione e valutazione come diritto di veto, anche per far pesare le proprie ragioni –più o meno legittime– sul disegno o la *ratio* dell'opera.

Secondo, la legge predispone anche una modifica delle conferenze dei servizi in modo che, in quella sede, "tutte le amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni comunque denominate" siano autorizzate a prendere visione del progetto preliminare, ma per proporre "prescrizioni e varianti *migliorative che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere*" (co.2, d; enfasi aggiunta). Queste 'varianti migliorative' si configurano dunque come aggiustamenti a margine di un intervento già determinato; peraltro, vengono inserite nel progetto definitivo non in modo automatico, ma a seguito di decisione del Comitato interministeriale per la programmazione economica "integrato dai presidenti delle regioni interessate" (co.2, c). Il decreto 190/2002 aggiungerà peraltro alla procedura un nuovo progetto, quello 'esecutivo', in cui il soggetto incaricato della messa in opera può rifiutare di incorporare le varianti non legate alla localizzazione e che comportano un incremento dei costi. Lo stesso decreto imporrà agli enti locali, una volta chiusa la progettazione, semplicemente di "provvedere all'adeguamento degli elaborati urbanistici" (capo I, art.4 co.5).

Un simile *top-down* si giustificerebbe entro un processo decisionale in cui le ragioni di resistenza siano già state affrontate, così che l'implementazione sia davvero la mera traduzione operativa di un solido consenso. Ma, rispetto alla parte di 'fase ascendente' che include gli enti locali, la legge richiede invece che il progetto preliminare sia solo corredato di "quanto necessario per la localizzazione dell'opera d'intesa con la regione o la provincia autonoma competente che, a tal fine, provvede a *sentire* preventivamente i comuni interessati" (co.2, b). Il decreto 190 irrigidirà ulteriormente il coinvolgimento locale su entrambi i fronti, decidendo che alla conferenza dei servizi vada sottoposto solo il progetto definitivo, e ribadendo il carattere non vincolante del parere che i comuni presentano ai governi regionali. È qui il terzo elemento di compressione delle dinamiche multilivello.

A norma di legge, il territorio si confronta dunque con un'opera già definita e non modificabile nei suoi tratti portanti, ma che può trasformarlo in modo significativo. La posta più ampia giocata a questo livello è la compensazione per i costi di localizzazione –che dà forma all'intero eventuale conflitto, e di conseguenza converte ogni espressione di resistenza in una sindrome NIMBY, *Not In My Backyard*.

Nel disegno della legge obiettivo, e ancor più nel decreto attuativo del 2002, le possibili ragioni e opposizioni del territorio vengono dunque depotenziate –sulla carta, a favore di un peso maggiore dei governi regionali. Un secondo sguardo al cuore del disegno istituzionale rivela come il rapporto tra governi regionali e nazionale in tema di opere strategiche sia molto più articolato.

3. Il cuore nazionale della governance

L'inclusione dei presidenti di regione nel gruppo ristretto di decisori centrali sembra dunque ridefinire le coalizioni nei giochi tra centro e periferia, e spostare la cesura rilevante verso il basso, fra governi regionali e territorio. In realtà, la storia della *regulation* successiva alla legge, e dei conflitti sorti attorno ad essa, rivela come governo centrale e governi regionali mantengano nel processo regolativo priorità distinte, difficilmente integrate; mentre la delega a migliorare l'efficienza del processo concentra nel governo nazionale le risorse necessarie ad avviare l'attuazione, e nei *partner* privati le risorse necessarie a definire e costruire l'opera. La conseguenza è quella di un disegno istituzionale che genera:

- 1) la dipendenza dell'esecutivo nazionale dagli *stakeholders* privati, in ragione dell'asimmetria di competenze ed informazione, e
- 2) la subordinazione delle preferenze regionali a quelle dell'esecutivo nazionale, attraverso potere di veto sull'attuazione.

3.1. Dalla logica di programma a quella di mercato

Si è già ricordato come la legge deleghi al governo il compito di identificare infrastrutture e insediamenti produttivi “strategici e di rilevante interesse nazionale”, per i quali si giustifichi lo stralcio. Questo status viene riconosciuto alle opere attraverso un atto formale –l’inserimento in un programma– che segue all’iniziativa o dei Ministri competenti “sentite le regioni interessate”, o delle Regioni “sentiti i Ministri competenti”, e comunque “sentita la Conferenza unificata” (co.1). Il *primum movens* è dunque un accordo, di massima e distributivo, su una ‘lista della spesa’ in cui le preferenze del governo nazionale possono, ma non necessariamente debbono, integrarsi con quelle dei governi regionali. Le due iniziative procedono parallele, e parallele entrano nel Documento di programmazione economico e finanziaria, dove vengono esplicitate “le risorse necessarie, che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili” (co.1). Nonostante i ristretti margini di bilancio nazionale, per la costruzione del ‘programma’ la legge obiettivo non prevede alcun criterio né di selezione, né di attribuzione di una priorità –anche solo cronologica. Lo stesso Programma infrastrutture strategiche del 2007 ribadisce come “nel momento in cui si è vicini al blocco reale della mobilità ... è davvero gratuito parlare di scelte prioritarie” (p.16). All’atto pratico, la copertura assegnata nel Dpef si rivela perciò un esercizio simbolico, che ha portato la Corte dei Conti a ricusare alcune opere (CIPE, 30).

Il problema del ridotto finanziamento pubblico è comunque presente in legge, che si propone di risolverlo attraverso la figura del *general contractor*. Distinto dal concessionario che poi gestirà l’opera, e dal responsabile del progetto preliminare o ‘soggetto aggiudicatore’, il contraente generale è un privato che si assume il rischio d’impresa, anticipando il finanziamento pubblico e reperendone altri, in cambio della “libertà nella realizzazione dell’infrastruttura” (art.1 co.2, f). Questo istituto, che costituisce un incentivo alla concentrazione e all’emergere di ‘campioni nazionali’ nelle infrastrutture, ha suscitato diverse preoccupazioni nella stessa Associazione Nazionale Costruttori, in ragione dell’implicita riserva di mercato. Il decreto 9/2005 provvederà poi a permettere l’accesso alla qualifica di *general contractors* anche a cooperative e consorzi, distinguendo per classi dimensionali e abilitando ciascuna ad affidamenti di portata diversa –dunque, segmentando il mercato per livelli territoriali, in rapporto all’ambizione dell’infrastruttura da costruire. Ma è probabilmente per far fronte alla mancanza di imprese dotate di tutte le competenze e risorse richieste dalla legge nei diversi settori d’intervento che, nel decreto 190, le distinzioni tra aggiudicatore, contraente generale e concessionario si annacquano (art.4 co.3).

È nel nodo di questi progettisti ed esecutori privati che –per capacità tecniche, risorse finanziarie, progettualità – risiede l’autentico fattore di spinta delle infrastrutture. Più che dalla domanda proveniente dai governi, la strategia di infrastrutturazione finisce così per essere guidata dall’offerta. Con un’inversione

significativa rispetto alla programmazione implicita nella legge obiettivo, il decreto 190 prevede infatti che i soggetti aggiudicatori possano sollecitare la proposta di un promotore attraverso offerte pubblicate *on-line* e ‘acquistabili’ entro quattro mesi (capo I, art.8). Le infrastrutture diventano così ufficialmente una soluzione industriale alla ricerca di uno sponsor con un problema territoriale.

La sede, o meglio le molte sedi in cui le opere si agganciano alle questioni dello sviluppo sono dunque esterne ai processi identificati dalla legge e dai suoi decreti attuativi, e rientrano in questo spazio normativo solo come domanda ed offerta.

3.2. L'esecutivo nazionale e i partner privati: poteri senza accountability

L'assenza di criteri selettivi, o di agganci espliciti a programmazioni già esistenti, genera dunque per le infrastrutture la logica tipica degli scambi di mercato. In questo mercato esiste però un nucleo chiave, che agisce sul ‘brodo primordiale’ delle agende di fornitori e consumatori di opere strategiche, facilitando o rallentando la concretizzazione dei loro scambi.

Questo nucleo è, in legge, dato dal rapporto fra CIPE e Ministero delle infrastrutture e trasporti. Per la legge obiettivo, il primo valuta le proposte dei promotori, approva i progetti nelle diverse redazioni, e vigila sulla loro esecuzione; il secondo cura le istruttorie, dà forma alle proposte, e assicura il supporto necessario all'attività del CIPE. A questo proposito, il testo conferisce al Ministero anche la possibilità di dotarsi “di una apposita struttura tecnica” e “di *advisor*”, nonché di “commissari straordinari” (co.2, c). Attraverso il decreto 190/2002, il Ministero ordina e definisce queste competenze squilibrando il rapporto a favore di se stesso. Attribuendosi esplicitamente il compito di ricevere le proposte degli altri Ministeri e delle regioni, formulare il programma strategico, proporre le intese quadro per il coordinamento delle infrastrutture, proporre la redazione dei progetti preliminari, raccogliere i pareri, e curare l'istruttoria per il CIPE, il Ministero si colloca nella posizione di *gate-keeper* rispetto a tutti gli altri decisori pubblici. È in questa concentrazione di competenze autoritative, sostenuta dalla possibilità di acquisire competenze tecniche, che il Ministero costruisce la sua autonomia decisionale, e sovraordinazione, sul CIPE come sulle agende regionali. Questa autonomia, peraltro, non viene bilanciata da particolari obblighi di trasparenza o *accountability* –anche perché, essendo la legge obiettivo finalizzata all'efficienza di processo, l'unico criterio per stabilire se si sia fatto buon uso della delega diventa l'accorciamento dei tempi di approvazione dei progetti, indipendentemente dalla loro provenienza o dai risultati che ne conseguono.

I commissari straordinari, destinati a seguire l'andamento delle opere e – secondo i decreti attuativi– a promuovere eventuali intese istituzionali, diventano poi i responsabili dell'attivazione delle gare per l'individuazione dei *general contractor* sulle proposte delle regioni. La nomina del commissario assurge così

a passaggio chiave della procedura, e costruisce di fatto un potere di veto da parte del Ministero sulle proposte regionali, che non manca di generare conflitto. La crucialità della nomina diventa visibile nelle modifiche, apportate ancora una volta via decreto alla *regulation* nel 2005, che stabiliranno la possibilità di affiancare al commissario individuato dal Ministero un sub-commissario nominato su proposta dei presidenti delle regioni coinvolte, sebbene con oneri a loro carico. È così nella fase di attuazione che il dualismo delle agende regionale e nazionale, e la logica distributiva seguita dal programma strategico e dal Dpef, si confronta con la realtà di risorse comunque scarse e con il bisogno di assegnare priorità –che di fatto si realizzano attraverso veti più o meno estemporanei.

Sempre nel decreto 190, infine, anche le attività di sorveglianza destinate al CIPE dalla legge vengono svuotate in seguito all'assegnazione al soggetto aggiudicatore di compiti di "alta sorveglianza" sul contraente generale. L'*accountability* sulle realizzazioni, e la loro rispondenza ad un qualche criterio di pubblica rilevanza, è quindi tutta risolta nella sfera dei privati. Soprattutto per carenza di competenze interne esperte, e in assenza di priorità o dimensioni sostanziali rispetto a cui valutare l'operato dei *partner* privati, CIPE e Ministero dipendono di fatto dalle informazioni che vengono fornite loro dal soggetto aggiudicatore, e prima ancora dal contraente generale.

D'altra parte, il tentativo di sviluppare strumenti alternativi di indirizzo utilizzando le informazioni sulla compartecipazione alla spesa appare molto più complicato. Dal 2003, con l'intento di dare conto in modo puntuale delle difficoltà di implementazione soprattutto lungo la dimensione finanziaria, e di incentivare con 'premi di risultato' i comportamenti virtuosi, è stata siglata un'intesa secondo la quale gli Accordi di Programma Quadro, entro cui prendono forma anche le agende regionali di infrastrutturazione, avrebbero dovuto essere monitorati da una rete di centri regionali, coordinati da un Comitato di gestione presso il Dipartimento di Sviluppo –all'epoca, del Ministero dell'Economia e Finanze, oggi dello Sviluppo Economico. Nel progetto del Comitato di gestione, le regioni e le provincie autonome avrebbero dovuto rafforzare e standardizzare le modalità di raccolta dei dati sui flussi degli investimenti non solo europei, ma anche nazionali e dei diversi livelli di governo. La strategia del Comitato, descritta nella relazione annuale 2006, è stata quella di identificare un modello ottimale di monitoraggio, rispetto al quale misurare il *gap* delle diverse situazioni regionali ed elaborare una strategia di allineamento. L'*action plan* prevedeva dunque una rilevazione 'oggettiva' dello stato dei monitoraggi regionali, che rendeva necessario il ricorso ad una società esterna. A due anni di distanza, non solo il monitoraggio non era partito ma neppure l'*action plan* si era ancora concluso, bloccato da un contenzioso sugli esiti della gara per individuare la società di rilevazione e da una sentenza che faticava ad essere pronunciata.

4. Sintesi ed indicazioni

L'analisi della *governance* delle infrastrutture strategiche restituisce così l'immagine di un sistema istituzionale frammentato e conflittuale, contrapposto ad un sistema industriale dotato invece in alcuni suoi segmenti di una progettualità di ampio respiro. In un simile contesto, le regole pensate per favorire l'efficienza finiscono per far coincidere i progetti di sviluppo del paese con i progetti delle imprese incaricate dell'opera. Nulla di male in sé –se non che queste imprese per prime lamentano come la loro azione soffra, non a caso, di un forte deficit di legittimità.

La via d'uscita immediatamente praticabile, e quindi modesta, si ritiene vada cercata in un diverso aggancio delle soluzioni prodotte dai privati alla dimensione pubblica –un aggancio che, nello spirito della legge obiettivo, non passi per nuove procedure amministrative ma permetta egualmente una legittimazione dell'opera, restituendo agli “*affected interests*” diritto di incidere sulla decisione. Questa modalità viene individuata nell'istituzione di una valutazione ex-ante ed argomentativa di progetti che abbiano già trovato sponsor istituzionali, e si basa su due elementi:

- 1) l'onere della prova di utilità, a carico del progetto e dei suoi proponenti pubblici e privati; e
 - 2) la pubblicità e contestabilità del progetto stesso.
- *Onere della prova.* Utilizzando dati attendibili e specificando i metodi usati, il progetto dovrebbe rendere espliciti e comparabili i costi ed i benefici diretti ed indiretti dell'opera, e della rete che ne risulta, nonché dei rischi ad essa associati entro un orizzonte temporale significativo, rispetto ai problemi di crescita e competitività, di valorizzazione del territorio, e di diseguaglianza sociale. Per essere credibile, dovrebbe anche indicare tempi di realizzazione e le modalità di copertura finanziaria, e giustificare la necessità di spesa pubblica come il rapporto tra spesa pubblica e privata.
 - *Pubblicità e contestabilità.* Il progetto preliminare, corredato dalle informazioni sui suoi costi, benefici, rischi e copertura finanziaria, dovrebbe essere reso accessibile per via elettronica e per alcune settimane dai siti delle istituzioni promotrici, del Ministero, e dei privati coinvolti. Il sito del progetto dovrebbe contenere un applicativo che permetta di raccogliere on-line le obiezioni sollevate da soggetti pubblici e privati, da lasciare altrettanto visibili. Le obiezioni sollevate dovrebbero poi pubblicamente trovare una risposta nel progetto definitivo –attraverso un rifiuto argomentato, o indicando come i cambiamenti introdotti nel progetto risolvono le obiezioni. Il progetto definitivo dovrebbe essere pubblicato a sua volta on-line e, possibilmente, fornire la base del monitoraggio.

Tanto la costruzione della valutazione ex-ante quando la fase di argomentazione dovrebbe rappresentare un incentivo per progetti più ancorati tanto alle programmazioni regionali già esistenti quanto alle preoccupazioni del territorio, oltre a promuovere l'internalizzazione dei costi. La documentazione così prodotta potrebbe inoltre essere utilizzata per restituire al CIPE la centralità nella programmazione economica e nella valutazione delle infrastrutture – supportandolo nelle decisioni allocative, che a quel punto diventerebbero possibili sulla base di un criterio di utilità. Perciò il CIPE dovrebbe essere dotato di una struttura tecnica, autonoma rispetto ai Ministero delle infrastrutture e dello sviluppo, in grado di definire le linee guida ed i criteri minimi della valutazione ex-ante, e di verificare se il progetto definitivo risolve in modo convincente le obiezioni o è irricevibile e quindi non può essere cofinanziato. Il CIPE avrebbe inoltre l'obbligo di pubblicare il progetto definitivo e la sua versione esecutiva. Ancora, il progetto così definito potrebbe essere l'oggetto di accordo vincolante tra i finanziatori.

La convinzione non è che questa innovazione possa risolvere i molti conflitti e giochi strategici che le infrastrutture generano inevitabilmente, o davvero dare ordine al pluralismo istituzionale. Piuttosto, si ritiene che essa possa migliorare la qualità dei progetti, restituire carattere pubblico all'opera dimostrandone e promuovendone la capacità di risolvere problemi rilevanti, ed aumentare l'*accountability* democratica dell'intervento e della spesa relativa –tre elementi senza i quali qualunque efficienza perde di significato.

Il progetto così definito, quindi, non è garantito dai giochi 'post-legislativi' che comunque si realizzano nell'implementazione. La raccomandazione al proposito non è però di comprimerli o di eliminarli, magari facendo seguire la revisione argomentata del progetto da un improbabile *enforcement* coercitivo. Nessun contratto o accordo può mai essere considerato perfetto e chiuso, soprattutto nel momento in cui gli obblighi prendono corpo in un arco significativo di tempo come nel caso dei progetti infrastrutturali –quantomeno perché il contesto evolve, ed il contratto richiede un adattamento delle condizioni pattuite ai cambiamenti ambientali per mantenersi efficace. Inoltre, nonostante la segmentazione di fatto del mercato delle infrastrutture per livelli di governo (o 'interessi preminenti') introdotta via decreto, i progetti infrastrutturali per loro natura coinvolgono inevitabilmente governi diversi a tutti i livelli, sia per impatto territoriale che per connessione con progettualità e reti già presenti.

Di fronte a queste condizioni, non è possibile imputare ai giochi post-legislativi un carattere meramente negativo, poiché permettono anche gli aggiustamenti necessari a mantenere la soluzione infrastrutturale efficace rispetto al problema originario e alle sue evoluzioni.

L'implementazione ha dunque bisogno di conservare una flessibilità regolativa. L'istituzione di una struttura amministrativa nodale, 'di proprietà' dei diversi governi coinvolti, e da questi intitolata della capacità di adeguare in

maniera trasparente i termini istituzionali del progetto esecutivo ai cambiamenti di contesto senza perdere di vista gli obiettivi di *policy*, potrebbe completare il nuovo disegno di *governance* anche sulla 'fase discendente' del progetto, e rappresentare un partner ed un contrappeso efficace agli *stakeholders* privati.