

# MPRA

Munich Personal RePEc Archive

## **I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le specificità del Mezzogiorno**

Chiara Bentivogli and Piero Casadio and Roberto Cullino

Bank of Italy

January 2010

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/29385/>

MPRA Paper No. 29385, posted 11. March 2011 17:11 UTC

# I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le specificità del Mezzogiorno

di Chiara Bentivogli, Piero Casadio e Roberto Cullino\*

## 1. Introduzione

Nell'ultimo decennio, le analisi sulle difficoltà nel realizzare delle moderne infrastrutture raramente hanno approfondito il ruolo delle differenziate capacità degli enti pubblici di indirizzare e gestire le fasi che vanno dalla progettazione sino alla conclusione dei lavori. Il dibattito si è invece polarizzato attorno a temi generali e dall'elevata valenza simbolica, come la necessità, o meno, di realizzare alcune singole grandi opere, oppure l'accelerazione del processo di trasferimento agli enti locali di competenze progettuali e amministrative. Dal confronto su quei temi non sono però derivate linee di intervento condivise e legate agli specifici problemi territoriali, col rischio di lasciare inalterate le preesistenti inefficienze.

Un nostro precedente lavoro (Bentivogli *et al.*, 2007), analizzando in dettaglio i ritardi e le evoluzioni della normativa, ha sottolineato la scarsa concorrenza e trasparenza, tipica del mercato italiano dei lavori pubblici. Le principali carenze sono state individuate nella programmazione pubblica, che non riesce a individuare le priorità strategiche; nella sostanziale mancanza di monitoraggio durante l'evoluzione dei lavori e al termine; nell'elevata sovrapposizione tra normative nazionali, regionali e locali; nell'insufficiente autonomia finanziaria, che non permette di responsabilizzare gli enti locali, pur dotati di crescenti competenze.

Codici JEL: D73; H54; H57; R53.

\* *L'articolo aggiorna il capitolo 7 del volume Mezzogiorno e politiche regionali, che illustra il progetto di ricerca della Banca d'Italia sull'economia del Mezzogiorno, presentato a Roma, il 26 novembre 2009. Gli autori desiderano ringraziare Magda Bianco, Luigi Cannari, Cristina Fabrizi, Cristina Giorgiantonio, Pasquale Montanaro, Raffaele Tartaglia, Piero Tommasino, Paola Casavola e Alberto Zaino per i preziosi commenti. Le opinioni espresse non coinvolgono l'istituzione di appartenenza.*

In questo lavoro, sulla base delle scarse ed eterogenee informazioni disponibili, guardiamo maggiormente alle prassi, ai comportamenti degli agenti sul territorio e ai fattori di contesto locale, che determinano risultati anche molto differenti, a partire da normative sostanzialmente comuni a tutto il Paese. Le diverse fonti evidenziano una performance media significativamente peggiore dei lavori pubblici nel Mezzogiorno, dove gli enti locali sembrano meno efficienti anche nell'utilizzare i crescenti margini di autonomia e flessibilità permessi dalle normative nazionali. Pesano inoltre sensibilmente sul Mezzogiorno una pervasiva illegalità e corruzione. Sottolineiamo comunque la grande eterogeneità delle performance a livello territoriale, anche all'interno delle medesime grandi aree e delle regioni. Dalle indagini della Banca d'Italia trarremo in particolare delle indicazioni sulla rilevanza dei problemi e alcuni suggerimenti sulle possibili linee di intervento.

Il lavoro è organizzato come segue. Il paragrafo 1.1 ripercorre per grandi linee il dibattito recente sulle infrastrutture nel Mezzogiorno, sottolineando come i prevalenti riferimenti alle grandi opere e alla suddivisione dei compiti tra Governo centrale ed enti locali abbiano lasciato in secondo piano aspetti molto rilevanti come, ad esempio, la qualità dei servizi di trasporto e i collegamenti in rete tra le strutture esistenti, che aggravano in particolare la situazione delle regioni meridionali.

Il secondo paragrafo illustra i sistematici allungamenti dei tempi e gli aggravii nei costi di realizzazione dei lavori, rispetto a quanto inizialmente programmato. I ritardi crescono col valore dell'opera, ma sono ampi già per lavori medio-piccoli. Le inefficienze, molto più ampie che all'estero, si concentrano nella fase di progettazione, allungatasi tra il 2000 e il 2007, e nella fase di realizzazione delle opere. I ritardi nei lavori sono più ampi nel Mezzogiorno, dove, pur con marcate differenziazioni regionali, si concentra la quota di opere particolarmente problematiche, con casi anche di revoca dei fondi, di collaudo negativo e mancata messa in funzione. Si accenna poi agli effetti territoriali delle normative, anche di quelle emanate a livello nazionale, che possono dar luogo a risultati differenziati.

Nel paragrafo 4.1 si individua una possibile gerarchia tra le cause delle inefficienze, con al vertice le «carenze progettuali», assieme ai «ritardati pagamenti da parte degli enti pubblici»; appare poco meno rilevante il peso complessivo del «contenzioso, inclusivo dei conflitti tra enti pubblici e delle carenze amministrative e autorizzative». Segue poi la «lentezza nelle autorizzazioni su temi

ambientali e l'indisponibilità delle aree dei lavori». Un approfondimento mostra come gli agenti percepiscano come decisamente differente il segmento del mercato delle opere pubbliche del Mezzogiorno, dove lo scarso «rispetto della legalità» sovrasterebbe le altre fonti di inefficienza, anche a detta delle imprese con sede nel Sud. Contatti presso alcune grandi imprese multinazionali estere confermerebbero questa indicazione.

Il paragrafo seguente guarda all'efficienza delle amministrazioni pubbliche locali competenti sulle infrastrutture, i cui compiti si sono sensibilmente accresciuti negli ultimi anni. Indicazioni indirette sulle capacità gestionali locali derivano dalle modalità con cui si sfruttano i ridotti margini di autonomia concessi dalla normativa centrale, ad esempio riguardo al trattamento delle possibili «offerte anomale»; dal ricorso a più efficienti e condivise «centrali di committenza locale»; dall'utilizzo di strumenti prossimi alla finanza di progetto. Queste dimensioni indicano una minore efficienza delle amministrazioni nel Mezzogiorno, confermata anche dalle valutazioni dei cittadini sull'efficienza della spesa pubblica locale.

Passiamo poi in rapida rassegna i principali condizionamenti posti al territorio dalla presenza di illegalità, corruzione e criminalità diffusa. Il lavoro si chiude con i problemi aperti, indicando alcune possibili linee di intervento. In particolare, sembra che soltanto per il segmento di mercato del Centro-Nord, le imprese considerino positivamente una maggiore discrezionalità degli enti appaltanti nel valutare la qualità e l'affidabilità dei lavori in sede di gara. Nel Mezzogiorno, al contrario, questa possibilità si associa a prevalenti timori di ulteriori inefficienze.

### 1.1. *Cenni al dibattito recente sulle infrastrutture e il Mezzogiorno*

Nell'ultimo decennio il dibattito si è polarizzato attorno a temi nazionali e generali, dall'elevata valenza simbolica, come la necessità, o meno, di realizzare alcune singole grandi opere, oppure l'accelerazione del processo di trasferimento agli enti locali di competenze progettuali e amministrative. Le specificità della questione infrastrutturale nel Mezzogiorno, nel Centro e nel Nord sono però rimaste ai margini del dibattito, senza che emergessero delle linee di intervento condivise. Non si è discusso molto su come migliorare le pur rilevanti fasi della progettazione tecnica, dell'assegnazione delle gare e dell'esecuzione dei lavori.

Il tema della realizzazione di singole grandi opere ha attirato gran parte dell'attenzione, anche per la priorità assegnata nei finanziamenti. Al generale riferimento agli assi viari europei, non ha corrisposto un collegamento coi precedenti Piani nazionali dei trasporti. La Legge Obiettivo del 2001 ha cercato di introdurre «corsie accelerate» per ridurre i tempi di realizzazione dei lavori. Da un lato, sono stati anticipati al progetto preliminare alcuni adempimenti critici, incluse le delicate scelte localizzative e le valutazioni di impatto ambientale. D'altro lato, per le grandi opere si è tentato di introdurre una predominanza gerarchica delle decisioni prese a livello nazionale, rispetto a quelle regionali, per limitare le sovrapposizioni accresciutesi con la riforma del Titolo V della Costituzione. Il tentativo è però sfociato in un elevato contenzioso con le Regioni, ritenute infine dalla Corte Costituzionale come interlocutori imprescindibili, coi quali stipulare specifici accordi. I tempi di realizzazione delle opere della Legge Obiettivo non sembrano essersi accorciati rispetto a lavori di importo simile (ANCE, 2009). Anche per questo, si è frequentemente fatto ricorso alla controversa figura dei Commissari Straordinari. A nostro avviso, le controversie legate alla realizzazione di singole opere indicano delle rilevanti carenze nel coordinamento tra enti pubblici e la mancanza di procedure e di figure in grado di dialogare in modo unitario col territorio. Questi problemi nel Mezzogiorno hanno fortemente condizionato, ad esempio, la localizzazione di impianti per il trattamento dei rifiuti o per la produzione di energia.

Riguardo alla contrapposizione tra il livello di spesa centrale e quello locale, si è data maggiore attenzione ai vincoli di bilancio e al contenimento della spesa pubblica, che non all'efficienza della spesa stessa e alla tipologia di opere da realizzare. Nonostante il recente rilancio nei programmi governativi dell'obiettivo del federalismo fiscale, si sono accresciuti i poteri e le responsabilità decentrate, ma non l'autonomia finanziaria locale. Questo tende in generale ad amplificare gli incentivi degli amministratori ad avviare un eccessivo numero di opere, senza indicare delle precise priorità. In particolare, la scarsa autonomia finanziaria sembra pesare maggiormente sul Mezzogiorno, a causa delle revisioni del Patto di Stabilità Interno, dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa e, da ultimo, per l'accentramento dei Fondi FAS, precedentemente gestiti dagli enti locali<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sulla minore autonomia finanziaria degli enti locali del Mezzogiorno si rinvia ai capitoli 5 e 10 di Banca d'Italia (2009a); sulle incertezze e i ritardi indotti dall'accentramento dei Fondi FAS si veda SVIMEZ (2009, 2010).

Nell'ultimo decennio sono invece rimasti prevalentemente confinati alla sfera tecnica temi diversi dalle nuove grandi infrastrutture di trasporto a lunga distanza, ma considerati centrali all'estero, come: la qualità dei servizi di trasporto e l'efficienza delle società di gestione; le possibilità di accrescere la portata delle infrastrutture tramite nuove tecnologie; il miglioramento dei collegamenti in rete delle singole modalità di trasporto, soprattutto per la logistica e le merci; la mobilità nelle grandi aree urbane, dove si concentra gran parte della congestione e del traffico.

Passando alle politiche per il Mezzogiorno, le infrastrutture hanno da sempre arricchito la lunga lista di cause connesse al sottosviluppo dell'area, portando spesso a rivendicare una maggior spesa in opere pubbliche, sulla base di generali ritardi rispetto al Centro-Nord. A nostro avviso, andrebbero approfondite maggiormente sia le misure del ritardo infrastrutturale sia il volume e la composizione della spesa pubblica passata. Le misure di dotazione fisica di infrastrutture, molto spesso utilizzate, indicano soltanto la bassa presenza di strutture nel Mezzogiorno; a questa si associa però anche una bassa domanda di trasporto, che raramente genera della congestione, se non nelle maggiori città. Le più utili analisi sull'accessibilità delle infrastrutture e sui tempi di trasporto nel Mezzogiorno<sup>2</sup> spostano l'enfasi dal costruire nuove opere nell'area, verso l'innalzamento della qualità dei servizi connessi alle strutture.

Riguardo alle risorse pubbliche, il progetto di ricerca della Banca d'Italia (2009b) sottolinea come nel Mezzogiorno non si è speso poco, ma si è speso male e con scarsi ritorni. Rimane comunque un problema di composizione della spesa nel Sud, troppo concentrata sui trasferimenti e poco sugli investimenti. Inoltre, negli ultimi 5-6 anni si sono fortemente concentrati nel Centro-Nord del Paese gli investimenti delle grandi imprese nazionali dei trasporti e dell'energia. Per le infrastrutture in generale, le regioni del Mezzogiorno potrebbero trarre vantaggio da una programmazione regionale maggiormente basata sull'indicazione di «obiettivi di servizio» realizzabili dagli enti locali, riferiti a livelli standard di servizi essenziali, quali l'edilizia scolastica e sanitaria, la raccolta dei rifiuti, la fornitura di acqua e energia<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sulle misure di accessibilità delle infrastrutture, dettagliate per Sistema Locale del Lavoro, si veda ISFORT (annate varie) e Appetecchia e De Ascentis (2009, cap. 3). Sulla rilevanza dei tempi di trasporto per un confronto tra regioni europee e italiane, si veda Messina (2009).

<sup>3</sup> Sugli «obiettivi di servizio», la metodologia di calcolo, i meccanismi di premialità e gli aggiornamenti si veda DPS (2007) e [http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi\\_servizio/](http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi_servizio/).

Relativamente ai soli trasporti e alla logistica nel Mezzogiorno, una proposta per rivedere la politica di settore emerge dalle analisi di Cascetta (2006), che sottolinea come si investa male nell'area, disperdendo i fondi su troppi progetti, caratterizzati da inaccettabili tempi di completamento delle opere. Le maggiori criticità sarebbero legate alla scarsa qualità dei servizi di trasporto nel Mezzogiorno, che inciderebbero più delle carenze infrastrutturali. Per connettere in rete un Sud oggi «isolato» non basta far affidamento sulle singole politiche regionali, ma si richiederebbero quantomeno un'ideazione comune tra tutte le regioni del Mezzogiorno; specifici fondi, europei, nazionali e regionali, dedicati a un programma a medio termine; precisi impegni anche da parte dei principali operatori nazionali dei trasporti.

## 2. *L'allungamento dei tempi e l'aggravio dei costi*

Per l'Italia si citano spesso singoli casi di ritardi nella realizzazione delle opere, di forti aggravii di costo rispetto alle previsioni iniziali, di bassa qualità dei lavori. Per le opere di importo più elevato, i pochi confronti internazionali disponibili sono molto sfavorevoli per l'intero Paese, sia sui tempi<sup>4</sup>, sia sui costi<sup>5</sup>. Per la gran massa dei lavori di importo medio e piccolo, mancano informazioni dettagliate, ma i problemi sembrano comunque gravi, soprattutto nel Mezzogiorno<sup>6</sup>.

In generale, ampi aggravii di costo portano alla realizzazione di un minor numero di opere, pur avendo impegnato fondi in quan-

<sup>4</sup> Per un dettaglio dei ritardi rispetto a Francia, Germania, Spagna si veda OICE (2007). Come altri esempi, l'Eurotunnel tra Francia e Inghilterra è stato progettato e assegnato in 6 anni e costruito in 7; il ponte più lungo del mondo, di oltre 30 km, vicino a Shanghai, è stato costruito in meno di 5 anni; il ponte Vasco De Gama (Lisbona), lungo 18 km, in 3 anni. In Italia, risale agli anni '80 l'ideazione di opere ancora in corso, come il raccordo di Genova, la variante di valico Firenze-Bologna, l'allargamento e la messa in sicurezza della Salerno-Reggio Calabria. Per ulteriori esempi, Iezzi (2008); Stella e Rizzo (2008).

<sup>5</sup> La realizzazione delle autostrade in Italia ha richiesto costi al chilometro più che doppi rispetto alla Spagna; quella delle ferrovie ad alta velocità dei costi per chilometro circa tre volte superiori che in Francia e Spagna (Italiadecide, 2009).

<sup>6</sup> Nel Mezzogiorno si concentrano alcuni casi eclatanti di opere incompiute, cui sono stati anche revocati i fondi, come: per una diga e il connesso acquedotto presso Palermo; il collegamento delle fognature all'esistente depuratore vicino Napoli. Casi di cavalcavia che finiscono in un prato, di autostrade cui mancano pochi chilometri da anni, oppure di ospedali conclusi e mai entrati in servizio, si registrano anche nel Centro-Nord. Si veda anche l'inchiesta sulle opere incompiute del «Sole 24 Ore», presentata in varie puntate ad ottobre-novembre del 2005.

tità simile agli altri paesi europei; i ritardi portano invece a un prolungato mancato soddisfacimento dei bisogni. Oltre a questi problemi, che risultano in una inferiore dotazione infrastrutturale del Paese, la dilatazione dei tempi e dei costi fornisce l'indicazione di una più generale inefficienza nella programmazione e nella realizzazione, che porta ad associare alle infrastrutture fisiche esistenti una limitata utilità, sia per la mancanza di collegamenti a rete sul territorio, sia per gli scarsi servizi erogati.

Per passare dai singoli casi ad analisi dettagliate, che consentano di valutare la rilevanza delle diverse cause di inefficienza, servirebbero delle informazioni specifiche e disaggregate, oggi non disponibili. Nella realtà siamo ben lontani anche dal disporre soltanto di dati medi distinti in base alle procedure di programmazione<sup>7</sup>. Nel resto del paragrafo sintetizziamo le variegate informazioni disponibili con dettaglio territoriale. Un primo insieme di indicazioni è costituito dalle statistiche aggregate e descrittive tratte dall'Osservatorio dei lavori pubblici dell'Autorità di vigilanza del settore. Informazioni specifiche si ricavano dall'indagine sul campione stratificato di 196 opere costruito dall'ANCE, che permette di confrontare alcuni lavori «ordinari» con altri inclusi nella Legge Obiettivo. Primi risultati decisamente promettenti, per il dettaglio territoriale e le indicazioni sulle migliori pratiche da parte degli enti locali, si ottengono dalle analisi che l'UVER ha recentemente iniziato a produrre.

### 2.1. *Stime nazionali*

L'Osservatorio dei lavori pubblici censisce tutti gli interventi per lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro. Nel Rapporto annuale dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici

<sup>7</sup> Secondo la Corte dei Conti (2007a, 2007b), queste ampie lacune informative vanno ricondotte alla generalizzata assenza di una «cultura della programmazione e del monitoraggio» sia all'interno della PA, sia nei rapporti con i privati. Ad esempio, nel caso dei lavori appaltati dai Provveditorati interregionali alle opere pubbliche nel periodo 2002-06, l'Ispettorato generale di Finanza ha rilevato un insufficiente monitoraggio sulla realizzazione dei lavori soprattutto a causa di disfunzioni organizzative (carenza di coordinamento e controllo da parte delle direzioni degli uffici, che tendevano a delegare questa funzione ai nuclei operativi) e carenza di utilizzo dell'informatica, che rendevano difficoltosa la diffusione delle informazioni ai diversi livelli gerarchici e funzionali dei Provveditorati. «In nessun caso si è riscontrato che gli uffici sede del Provveditorato interregionale avessero cognizione dei lavori in corso presso le altre sedi coordinate» (*ibidem*, p. 139).



di lavori, servizi e forniture (AVCP) del luglio 2008 sono illustrati i tempi e i costi relativi ai lavori avviati dall'inizio del 2000 e completati entro il 2007.

*I tempi di progettazione e affidamento dei lavori* – L'Osservatorio segnala che nel 2007 il tempo necessario per passare dall'affidamento del progetto all'aggiudicazione di una gara per l'esecuzione dell'opera era mediamente di 900 giorni, 230 giorni in più rispetto al 2000 e circa 150 rispetto al 2005 (AVCP, 2007, 2008). Le elevate medie nascondono valori estremi ancora più alti. Nel 2007 su 5.341 interventi di progettazione esterna l'1,7% ha impiegato oltre 10 anni in questa attività e il 38,4% da 1 a 5 anni. I tempi di progettazione e di aggiudicazione risentono principalmente della dimensione del lavoro da appaltare. Per gli interventi di importo fra 150 e 500 mila euro, che rappresentano i due terzi del totale, i tempi complessivi sono mediamente di 753 giorni e raddoppiano per i lavori da 5 milioni in su (1.522 giorni per quelli fra 5 e 15 milioni e 1.969 giorni per quelli oltre i 15 milioni).

*I tempi di realizzazione dei lavori* – Anche la fase di concreta realizzazione delle opere sembra svolgersi con lentezza e ritardi, che le statistiche ufficiali rendono difficile interpretare, perché non distinguono gli effetti dovuti a varianti, o sospensioni dei lavori. Questa scelta, che sembra guardare prevalentemente al rispetto formale degli obblighi contrattuali, ostacola la valutazione degli effetti del contenzioso, che spesso deriva dalle carenze progettuali e amministrative pubbliche.

Il 75,5% dei lavori avviati a partire dal 2000, conclusi e collaudati entro il 2007, ha registrato ritardi nei tempi pari o superiori al 5% rispetto a quelli preventivati (AVCP, 2008). In due terzi dei casi lo scostamento dei tempi è stato pari o superiore al 20%. Fra i lavori che hanno subito ritardi i tempi di completamento risultano mediamente maggiorati dell'85,4%. Questa percentuale sale lievemente per i lavori sotto i 500.000 euro (89,7%) e scende al 46,3 per quelli pari o superiori ai 15 milioni. Per quest'ultima categoria, dei ritardi prossimi al 50% dei tempi programmati equivalgono a numerosi anni.

Ulteriori informazioni sui tempi di realizzazione delle infrastrutture di importo elevato (superiore a 10 milioni di euro) sono desumibili da una indagine dell'ANCE (2009) basata su un campione di 196 opere, di cui sono stati seguiti gli avanzamenti e registrati gli ostacoli incontrati nelle tre principali fasi della proget-

tazione, delle procedure di gara e della realizzazione dei lavori<sup>8</sup>. Il campione è stratificato per essere rappresentativo di due classi dimensionali dei lavori (sopra e sotto i 50 milioni di euro) e due tipologie di procedure amministrative, quella ordinaria e quella accelerata per le opere della Legge Obiettivo (LO; legge 443/2001)<sup>9</sup>. Cercando di ottenere un quadro di sintesi, anche paragonando lavori svolti in periodi diversi da imprese diverse, la durata complessiva media per opere tra 10 e 50 milioni di euro risulterebbe di circa 9 anni; di circa 11 anni e mezzo quella delle opere al di sopra dei 50 milioni. La rilevanza delle varie fasi dei lavori non sembra mutare molto con l'importo totale: la progettazione prende circa la metà del tempo; le procedure di gara attorno al 13%; la realizzazione dei lavori il restante 37%, 7-10 punti dei quali sono ritardi delle imprese.

In dettaglio, nei dati ANCE la *progettazione* dei lavori richiede mediamente 4 anni e mezzo per le opere sotto i 50 milioni di euro e quasi 6 anni per quelle più grandi. Le criticità indicate dalle imprese e dagli enti appaltanti risiedono nei processi autorizzativi e amministrativi, nel reperimento dei finanziamenti e nei tempi di svolgimento della Conferenza dei servizi. Per le opere che fruiscono delle procedure della Legge Obiettivo, i tempi di progettazione si riducono di pochi mesi soltanto. Le *procedure di gara* richiedono in media rispettivamente 1 anno e 3 mesi per le opere sotto i 50 milioni di euro e 1 anno e 9 mesi al di sopra. I tempi si allungano con l'importo dei lavori, ma non sembrano risentire del ricorso a forme contrattuali che coinvolgono maggiormente i privati (appalto integrato) o includono parametri di qualità dei lavori (offerta economicamente più vantaggiosa). I tempi medi di sottoscrizione del contratto superano di circa un mese i 60 giorni previsti per legge. Emerge infine una gestione particolarmente lenta e macchinosa da parte dell'ANAS. La *realizzazione dei lavori*, escludendo sospensioni e varianti, richiede in media 2 anni e mezzo sotto i 50 milioni di euro; 3 anni e 8 mesi al di sopra. Il 40-45%

<sup>8</sup> In dettaglio, la fase della progettazione è stata scomposta nella realizzazione di progetto preliminare, progetto definitivo, progetto esecutivo. La fase delle procedure di gara è stata scomposta in pubblicazione del bando, gara d'appalto, consegna dei lavori. La fase della realizzazione di lavori è stata scomposta in svolgimento dei lavori e collaudo.

<sup>9</sup> L'ANCE ha distinto tre gruppi di opere: 55 opere «ordinarie», tratte dai lavori messi a gara nel 2001-02; 74 opere inserite nella Legge Obiettivo; 67 altre opere «ordinarie» tratte dall'Osservatorio dei lavori pubblici, che entro il 2007 erano state ultimate, o avevano raggiunto un avanzato stato di realizzazione. I tre gruppi selezionati sono molto diversi, con le opere della Legge Obiettivo dal costo medio prossimo a 400 milioni di euro, mentre per le opere degli altri due gruppi è compreso tra 30 e 40 milioni.

circa di quei tempi è costituito da ritardi accumulati dalle imprese nella fase di cantiere. Appare significativamente più rapida la realizzazione dei lavori aggiudicati in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, che tende a prevenire il contenzioso.

*I periodi di sospensione dei lavori* – Solo recentemente l'AVCP ha diffuso alcuni dati sul contenzioso<sup>10</sup>, la principale tra le possibili fonti di sospensione dei lavori non evidenziate dalle precedenti statistiche. Nel complesso, solo il 3,9% delle opere censite è stato affetto da contenzioso, che si concentra nelle infrastrutture di trasporto e ferroviarie (6,7 e 5,9%, rispettivamente) e soprattutto negli appalti dell'ANAS (13%). Ben il 46,2% degli appalti di importo superiore a 15 milioni di euro è stato soggetto a contenzioso, con un aumento dei tempi dei lavori del 96% rispetto a quelli previsti. Nel 5,2% dei casi il contratto è stato rescisso. Per maggiori dettagli sul contenzioso si rinvia a Italiadecide (2009, p. 269 ss.). Accenniamo soltanto che l'utilizzo dell'arbitrato, strumento diffuso in altri paesi europei per velocizzare i procedimenti e ridurre il contenzioso, non è stato sinora efficace in Italia e verrà prossimamente riformato<sup>11</sup>. L'AVCP (2007) ha rilevato che nel 2006 solo poco più del 30% dei procedimenti di arbitrato si è conclusa entro il termine ordinario previsto per la pronuncia del lodo<sup>12</sup>. Altre fonti ufficiali forniscono una idea della rilevanza delle *sospensioni dei lavori*. Nel periodo 2002-06 uno su quattro dei lavori appaltati dai Provveditorati interregionali alle opere pubbliche esaminati dall'Ispettorato generale di Finanza ha avuto i cantieri fermi per sospensioni dei lavori. Gran parte delle sospensioni dei lavori sono dovute alla necessità di redigere e approvare perizie di variante, che richiedono diversi mesi e in molti casi oltre un anno. A loro volta, le varianti al progetto originario individuate dall'Ispettorato sono state causate sia da insufficienze e carenze nella progettazione, sia dalla rimodulazione dei finanziamenti che, concessi in tranche di importo incerto e variabile, hanno determinato il riadattamento della progettazione dell'opera al minore valore del finanziamento. Si noti che raramente le carenze pro-

<sup>10</sup> Cfr. *Grandi opere a rischio contenzioso e All'ANAS il primato della litigiosità*, in «Il Sole 24 Ore», 5 gennaio 2009.

<sup>11</sup> Dall'aprile 2010 verrà modificata la normativa su accordi bonari e arbitrato; cfr. «Il Sole 24 Ore», 13 aprile 2010, p. 39.

<sup>12</sup> Il termine di 180 giorni dalla data di costituzione del collegio è stato ampliato a 240 giorni a febbraio 2006. Sono inclusi sia gli arbitrati liberi che quelli amministrati.

gettuali individuate vengono sanzionate<sup>13</sup>. Infine in quasi tutte le strutture *il collaudo* viene completato in media dopo due-tre anni dal completamento dei lavori, a fronte dei 6 mesi previsti dalla normativa (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2008)<sup>14</sup>.

*L'aggravio dei costi di realizzazione* – Secondo l'Osservatorio AVCP il 44,3% dei lavori avviati a partire dal 2000 e conclusi e collaudati entro il 2007 ha registrato scostamenti dal 5% in su nei costi rispetto a quelli preventivati. Nell'11,4% dei casi l'incremento dei costi è stato pari o superiore al 20%. Considerando solo gli interventi con aggravii di costo, lo scostamento medio è stato del 10,2%. Le percentuali non sembrano correlate con la dimensione degli importi dei lavori: sono più elevate delle altre – 13,4% – nella classe di importo 5-15 milioni di euro e scendono all'11,4% nella classe superiore.

Un'indagine dell'Autorità di vigilanza ha recentemente approfondito alcuni casi emblematici per entità degli aggravii dei costi, come l'Alta velocità ferroviaria Roma-Napoli, i cui costi sono passati dagli iniziali 2.095 milioni ai 4.463 nell'ottobre 2007; per la Bologna-Firenze si è passati da 1.053 a 4.189 a luglio 2007<sup>15</sup>. Nel confronto internazionale relativo alle infrastrutture ferroviarie di alta velocità l'Italia ha un costo medio per km di circa tre volte superiore a quello di Francia e Spagna (AVCP, 2007c).

Per le opere inserite nella Legge Obiettivo nel 2001, il rapporto della Camera dei Deputati (2005) rilevava nell'aprile 2005 un aumento dei costi previsti a 259 miliardi di euro, dai 126 indicati nel 2001. Nel 2006 per il complesso delle opere pubbliche appaltate, dal solo contenzioso arbitrale libero è derivato un onere per le stazioni appaltanti pari a 291 milioni di euro, escluse le spese relative allo svolgimento del giudizio, generalmente per 2/3 a carico della stazione appaltante (AVCP, 2007). Nel periodo 2002-06, a seguito delle riserve iscritte dalle ditte appaltatrici nei confronti dei soli Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, 14 accordi bonari hanno comportato esborsi per circa 18,6 milioni di euro, 7

<sup>13</sup> Nel campione esaminato l'Ispettorato non ha riscontrato nessun caso di esercizio di azioni di responsabilità nei casi di evidenti carenze nella progettazione.

<sup>14</sup> Cfr. l'art. 192 del DPR 554/1999 (regolamento dei lavori pubblici). Il decorrere del termine fissato determina l'estinzione del diritto alle garanzie fideiussorie prestate e, sotto determinate condizioni e scadenze, il pagamento degli interessi sulla rata di saldo lavori.

<sup>15</sup> La data iniziale è il 15 ottobre 1991. Per la Bologna-Firenze a dicembre 2007 erano già state ordinate due varianti per circa 20 milioni di euro ed erano state formulate ulteriori riserve per circa 700 milioni di euro.

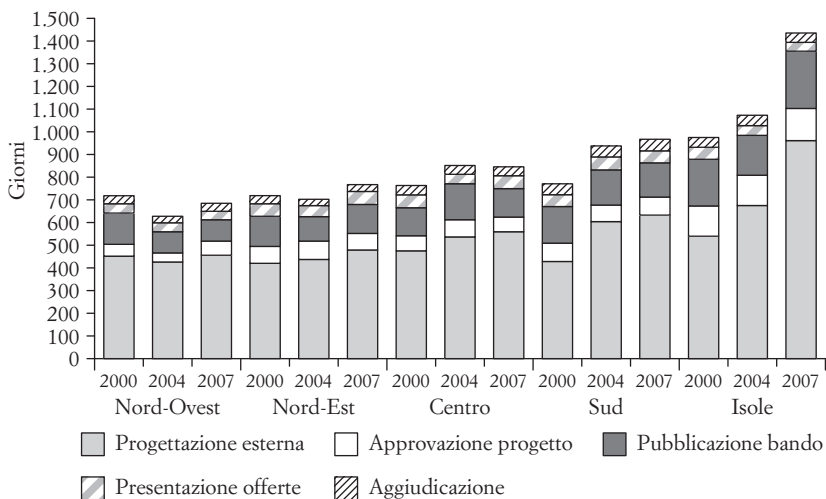


FIG. 1. Tempi tecnico-amministrativi per progettare e assegnare le opere di oltre 150 mila euro (numero di giorni).

Fonte: Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, *Rapporto Annuale*, annate varie.

sentenze arbitrali hanno condannato l'amministrazione a rifondere 3 milioni di euro (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2008). Da gennaio a metà settembre 2008 sono stati conclusi e depositati 11 lodi; le amministrazioni pubbliche non ne hanno vinto nessuno ed hanno liquidato alla parte privata più di 31 milioni di euro; i compensi agli arbitri sono stati circa 927 mila euro<sup>16</sup>.

## 2.2. Le specificità territoriali

Nel caso dei *ritardi*, tra le diverse aree del Paese emergono significative differenze. In base ai dati dell'AVCP, nel 2007 il tempo complessivo che va dalla progettazione (esterna)<sup>17</sup> all'assegnazione delle opere risulta nel Sud, e soprattutto nelle Isole, superiore rispetto alle altre aree del Paese (Fig. 1). Rispetto al 2000, nel Sud

<sup>16</sup> Cfr. *Tra pubblico e privato l'arbitro va in fuorigioco?*, in «Il Mondo», 26 settembre 2008.

<sup>17</sup> Non sono disponibili dati sulla progettazione interna alle PA. Quella esterna rappresentava nel 2007 il 42,9% del totale (18,9% quella mista).

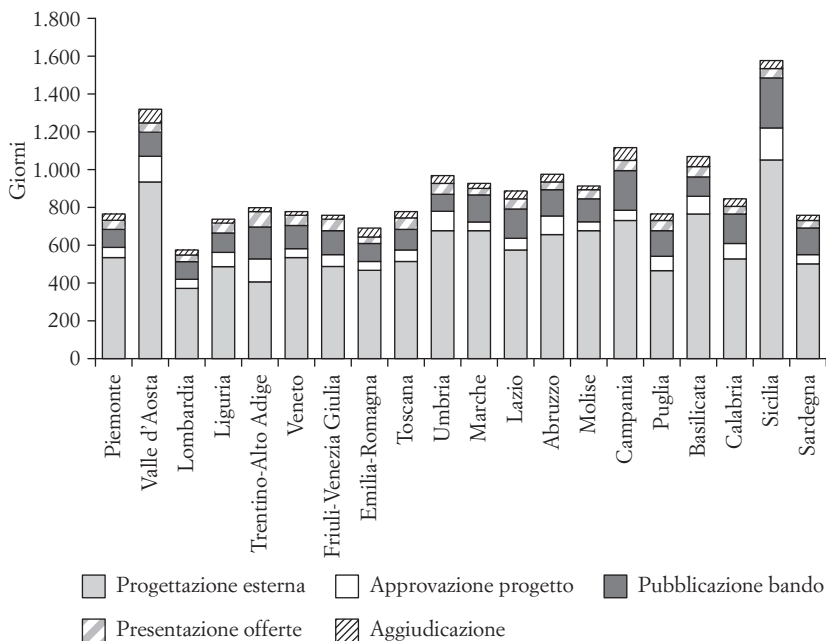


FIG. 2. Tempi tecnico-amministrativi per progettare e assegnare le opere di oltre 150 mila euro (anno 2007; numero di giorni).

Fonte: Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, *Rapporto Annuale sul 2007*.

e nelle Isole i tempi complessivi hanno segnato forti incrementi; incrementi lievi nel Nord-Est e nel Centro; i tempi complessivi sono invece diminuiti nel Nord-Ovest. Oltre alla progettazione, anche i tempi che intercorrono fra l'approvazione dei progetti e la relativa pubblicazione dei bandi sono particolarmente elevati nelle Isole rispetto alle altre aree geografiche.

Considerando le singole regioni, l'Osservatorio AVCP rileva tempi di esecuzione dei lavori particolarmente lunghi nel 2007 in Sicilia e in Valle d'Aosta, soprattutto per la durata della progettazione. Presentano inoltre valori superiori alla media nazionale le regioni del Mezzogiorno, ad eccezione di Puglia e Sardegna (Fig. 2). Si noti inoltre come i tempi di realizzazione nelle regioni del Centro-Italia, tranne che in Toscana, siano simili a quelli del Mezzogiorno.

Anche considerando i diversificati importi medi per regione delle opere considerate, la graduatoria complessiva rimane sostanzialmente analoga.

La progettazione, che assorbe quasi i due terzi dei tempi considerati, è la procedura la cui durata è maggiormente aumentata rispetto al 2000 (33%), a fronte di un aumento modesto nei tempi di approvazione dei progetti, di una stasi in quelli dell'aggiudicazione definitiva e di riduzioni del 10% circa nel caso della pubblicazione dei bandi e della presentazione delle offerte.

L'Unità di Verifica degli investimenti pubblici (UVER), struttura tecnica del Ministero per lo Sviluppo economico, ha recentemente iniziato a rilasciare delle prime anticipazioni sulle differenze territoriali nei tempi di realizzazione delle opere pubbliche. Le stime derivano dalla base dati con circa 16 mila opere pubbliche progettate tra il 2000 e il 2008, all'interno degli Accordi di Programma Quadro (APQ), pari a un valore complessivo di 65 miliardi di euro. Per ogni opera la base dati registra le date di inizio e fine delle singole fasi, che vanno dalla progettazione, sino all'affidamento dei lavori e alla loro realizzazione. Sono inoltre considerate molte informazioni sul tipo di lavoro e sugli enti appaltanti, con lo scopo di fornire alle amministrazioni pubbliche, in sede di programmazione, dei *benchmark* di riferimento sui probabili tempi dei lavori; in futuro anche sui costi. Prime anticipazioni disponibili sottolineano come circa un terzo dei tempi complessivi sarebbero dovuti alle «fasi di attraversamento», che intercorrono tra il termine di una fase e l'avvio della successiva. Seppure con elevata variabilità territoriale, i casi maggiormente efficienti sarebbero più frequenti al Nord e quelli meno efficienti nel Mezzogiorno.

L'indagine della Banca d'Italia del 2005 mostra come il contenzioso sia più diffuso nel Mezzogiorno (Tab. 1), dove non ha mai fatto ricorso contro l'esito di una gara meno del 40% delle imprese; tale quota è del 64% nel Centro-Nord (colonna 1). Analogamente, non è mai incorso nel contenzioso avviato da altre imprese meno del 50% delle imprese con sede nel Mezzogiorno, contro oltre il 65% del Centro-Nord. Queste percentuali potrebbero sottostimare il fenomeno del contenzioso, perché, come sottolinea l'Osservatorio AVCP, oltre la metà delle imprese italiane certificate SOA, non partecipa mai a gare formalizzate, ma svolge soltanto lavori in subappalto o affidati in modo diretto e non formalizzato. Potrebbe però ridurre la sottostima nell'Indagine della Banca d'Italia il riferimento ad imprese con almeno 20 addetti,

TAB. 1. *Diffusione del contenzioso (valori percentuali)*

Ripartizioni	Mai	Fino a ¼ dei casi	In un ¼ dei casi e oltre
	Presentazione ricorsi contro esito gara		
Centro-Nord	63,6	36,4	0,0
Mezzogiorno	39,7	57,9	2,4
Italia	55,1	44,0	0,9
	Coinvolgimento in contenzioso da parte di altre imprese		
Centro-Nord	65,3	32,9	1,9
Mezzogiorno	49,2	45,8	4,9
Italia	59,5	37,5	3,0

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

che con maggiore probabilità di quelle più piccole partecipano attivamente alle gare.

L'UVER ha svolto negli ultimi anni dei veri e propri monitoraggi sull'evoluzione delle opere pubbliche, seguendone le evoluzioni in parallelo alla qualità della *governance* locale. Una tipologia di monitoraggio ha riguardato gli sviluppi di un piano di completamento di opere di medie dimensioni, selezionate e finanziate nel 1999 dal CIPE per essere accelerate (UVER, 2007a, b)<sup>18</sup>. Il 76% degli interventi, pari all'88% dei corrispondenti Fondi CIPE, era localizzato nel Mezzogiorno (Tab. 2). In generale i ritardi di realizzazione dei lavori hanno riguardato la maggioranza delle regioni, ma nel Mezzogiorno si sono concentrate le principali criticità.

In particolare: *i*) le opere che vengono revocate, perché non avviate nemmeno dopo anni dal finanziamento, sono 3 nel Centro-Nord (4% dei fondi dell'area) e 15 nel Mezzogiorno (10% dei fondi), concentrate in Campania, Basilicata e Sicilia (terzultima e quartultima colonna); *ii*) i lavori ultimati in modo ritenuto negativo (ispezionati e che non assolvono la funzione richiesta) sono stati 4 in Campania (per 5 milioni di euro), 3 in Calabria e in Molise (per 3,2 e 1,2 milioni rispettivamente) e 1 nel Lazio (0,8 milioni); *iii*) i lavori formalmente consegnati, ma non collaudati, o messi in opera in tempi ragionevoli, e quindi non fruibili sono stati 6 in Puglia (per quasi 30 milioni di euro), 3 in Abruzzo (6,1 milioni),

<sup>18</sup> L'universo di riferimento è costituito dalle 320 opere incluse nelle delibere CIPE n. 52 e 135 del 1999, ritenute all'epoca necessarie di finanziamenti aggiuntivi per essere velocizzate.



TAB. 2. Attuazione a fine 2006 degli interventi di completamento programmati dal CIPE nel 1999 (importi in milioni di euro)

Regioni (b)	Totale		Ultimati positivi		Ultimati negativi		In corso		Revocati		Spesa % (a)	
	Num.	Fondi CIPE	Num.	% Fondi CIPE	Num.	% Fondi CIPE	Num.	% Fondi CIPE	Num.	% Fondi CIPE	A fine 2003	A fine 2006
Piemonte	8	34	8	100,0							90,4	100,0
Valle d'Aosta	1	2	1	100,0							100,0	100,0
Lombardia	4	9	4	100,0							100,0	100,0
Liguria	3	22	2	77,7			1	22,3			38,5	94,2
Prov. Bolzano	1	2	1	100,0							97,2	100,0
Prov. Trento	2	1	2	100,0							100,0	100,0
Friuli-Venezia Giulia	8	24	8	100,0							94,2	100,0
Veneto	5	17	4	70,6					1	29,4	75,2	75,6
Emilia-Romagna	3	6	3	100,0							81,6	100,0
Toscana	14	26	11	48,5			3	51,5			70,4	81,8
Lazio	21	33	15	59,8	1	2,4	4	31,3	2	6,4	30,8	66,4
Abruzzo	21	72	15	22,1			6	77,9			36,5	65,4
Molise	8	20	8	91,1	3	8,9					86,1	100,0
Campania	47	391	33	46,8	4	1,3	9	41,5	5	10,5	30,9	57,7
Puglia	54	176	45	78,4			6	19,5	3	2,1	68,4	84,1
Basilicata	8	48	3	62,0			3	21,7	2	16,3	34,3	68,3
Calabria	46	112	38	59,8	3	2,9	7	36,9	1	0,4	67,3	97,6
Sicilia	28	431	25	82,8					3	17,2	48,5	79,7
Sardegna	9	82	6	50,7			2	39,8	1	9,5	57,0	86,9
Centro-Nord (b)	70	174	59	79,3			8	16,2	3	4,0	67,2	88,6
Sud e Isole	221	1331	173	63,8			33	25,3	15	10,1	43,0	70,5
Italia	291	1506	232	65,6			41	24,2	18	9,4	46,3	73,1

(a) In percentuale dei fondi totali; includono anche gli avanzamenti dei lavori in corso.

(b) Umbria e Marche escluse; le loro risorse sono negli Accordi di programma quadro, anche a causa di fondi per il terremoto.

Fonte: Elaborazioni su dati UVER, piano di completamento delle opere rifinanziate dal CIPE nel 1999.

2 in Campania (4,0 milioni), 1 in Sardegna e Sicilia (3,1 e 2,6 milioni rispettivamente)<sup>19</sup>.

Anche l'indicatore UVER sulla qualità della *governance* locale nel gestire le opere infrastrutturali evidenzia peggiori risultati medi per le regioni del Mezzogiorno. Inoltre, emerge il problema della presa in carico e della gestione dei servizi necessari a far funzionare le opere. Capita infatti che dopo la chiusura formale dei lavori, registrata nell'Osservatorio AVCP, le strutture non vengano prontamente utilizzate, per la mancanza dei macchinari o dell'arredo necessari, o per la mancata assegnazione della gestione delle strutture stesse.

Riguardo alle sospensioni, la Relazione dell'Ispettorato generale di Finanza segnala che nel periodo 2002-06 per i lavori appaltati dai Provveditorati interregionali alle opere pubbliche la durata media delle sospensioni è stata di 200 giorni, con punte di 600-800 giorni in Campania e Molise (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2008). Non sono disponibili dati disaggregati sugli aggrevi di costo.

### 3. *Un cenno agli effetti territoriali dei problemi normativi*

Gran parte delle analisi sulle infrastrutture e le opere pubbliche sottolineano la complessità e l'ampiezza delle cause di inefficienza. Anche per ridurre questa complessità, spesso ci si concentra su singoli aspetti, talvolta individuati nel volume e nella composizione dei finanziamenti, altre volte incentrati sui problemi normativi e sulla sovrapposizione di competenze tra i diversi livelli di governo (Bassanini, 2008b). Pochi studi tentano di fornire una visione complessiva, come ad esempio Italiadecide (2009). Un nostro precedente lavoro (Bentivogli *et al.*, 2007), ha sottolineato la scarsa concorrenza e trasparenza, tipica del mercato italiano dei lavori pubblici. Prima di concentrarci sui problemi specifici del mercato delle opere pubbliche e sull'inefficienza degli enti pubblici, sottolineiamo soltanto alcuni dei principali problemi della normativa, dal rilevante impatto territoriale.

Nell'ultimo decennio la normativa sulle opere pubbliche è stata oggetto di una lunga serie di modifiche, sotto le divergenti neces-

<sup>19</sup> Essendo le fasi della consegna e del collaudo generalmente temporanee, ma spesso anche fonte di emersione di problemi irrisolti, l'UVER distingue 15 casi «giustificati», cioè di durata ragionevole e successiva rapida messa in esercizio e 12 casi «ingiustificati».

sità di uniformarsi, da un lato, alle norme comunitarie, e di accompagnare, dall'altro, il decentramento amministrativo. In mancanza di un disegno generale, al miglioramento di singoli aspetti ha corrisposto un protrarsi delle preesistenti inefficienze. In particolare:

*a)* Il Sud sembra particolarmente aggravato dalla stratificazione tra le preesistenti normative nazionali di comparto<sup>20</sup>, dalle tradizionali deroghe concesse per le opere realizzate nel Mezzogiorno, dalle più recenti procedure richieste per l'acquisizione dei fondi strutturali europei.

*b)* Il ridisegno operato con la riforma del Titolo V della Costituzione<sup>21</sup> ha accresciuto le aree di sovrapposizione e conflittualità tra i diversi livelli di governo, spostando il baricentro decisionale verso gli enti locali. Questi enti, in origine tecnicamente meno attrezzati del Genio Civile, nel progettare e gestire lavori complessi, hanno subito un ulteriore preoccupante svuotamento di capacità, soprattutto nelle strutture più piccole<sup>22</sup>.

*c)* La normativa speciale per le grandi opere<sup>23</sup> in quasi un decennio non è riuscita ad individuare e promuovere delle «priorità nazionali» condivise, né a concentrare le risorse su poche opere, velocizzando decisioni e processi autorizzativi. A nostro avviso, le pressioni politiche locali hanno gonfiato e snaturato la scelta delle opere, sia per il mancato ausilio delle moderne tecniche di fattibilità economica e finanziaria dei progetti, come l'analisi costi-bene-

<sup>20</sup> Sino alla fine degli anni '80 (ISAE, 2008), vigevano normative diverse per opere militari, di trasporto, idrauliche, igieniche, di edilizia abitativa, dell'ambiente, ecc. Questo anche per aver lasciato la programmazione e gli investimenti di settore ai grandi monopolisti nazionali. La struttura dei Ministeri risente ancora di quella segmentazione, coi Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti separati sino a poco fa e con l'assegnazione delle politiche territoriali di sviluppo che oscilla tra il Ministero dell'Economia o quello dello Sviluppo economico. Gran parte delle ristrutturazioni dei Ministeri sono sinora state nominalistiche, con strutture di base poco integrate, e talvolta fisicamente separate.

<sup>21</sup> Cfr. capitolo 7 di Banca d'Italia (2009b), per le competenze legislative, regolamentari e amministrative dei diversi livelli di governo.

<sup>22</sup> Cfr. capitolo 3 di Italiadecide (2009). Più in generale, è mancata una riforma della pubblica amministrazione. A livello decentrato sono state spesso duplicate delle strutture già esistenti, inquadrando gli uffici entro questo o quell'ente locale, in tempi e modi molto diversi sul territorio, specie nelle Regioni a statuto speciale e nel Mezzogiorno. Cfr. Bassanini (2008a).

<sup>23</sup> Legge Obiettivo del 2001. Negli altri quattro maggiori paesi europei, dotati di infrastrutture di gran lunga migliori delle nostre, non esiste una siffatta normativa speciale, ma per le grandi opere si disciplinano in modo diverso soltanto alcune singole fasi della programmazione e della realizzazione dei lavori; cfr. OICE (2007) e ISAE (2008).

fici<sup>24</sup>, sia per il riferimento di legge a generici criteri di riequilibrio socio-economico tra le aree geografiche.

d) Dal 2006, sotto la spinta comunitaria, la normativa nazionale di settore è stata inserita in un Testo Unico<sup>25</sup>, la cui adozione è però lenta, anche per la ritardata emanazione del fondamentale Regolamento attuativo. Sottolineiamo in positivo una spinta verso l'adozione di più moderni strumenti contrattuali<sup>26</sup>; una maggiore attenzione alla tutela della concorrenza, unitariamente affidata al livello statale e all'Autorità di vigilanza del settore. Per gli impatti territoriali, la possibilità di nuovi strumenti contrattuali ha accresciuto l'importanza di amministrazioni locali competenti e specializzate, in grado di coinvolgere e di negoziare con i privati, capacità meno diffusa nel Mezzogiorno. Riguardo alla concorrenza, è stata necessaria una sentenza della Corte, che legittimasse il Testo Unico nazionale, dichiarando incostituzionali alcune normative regionali, o parte di esse<sup>27</sup>, che sono state modificate, ad esempio, in materia di qualificazione SOA dei concorrenti, procedure di affidamento e subappalto.

#### 4. *Una graduatoria territoriale delle inefficienze nel mercato delle opere pubbliche*

Pochi studi tentano di fornire una visuale complessiva sulle difficoltà nel realizzare in Italia delle moderne infrastrutture; ad esempio Italiadecide (2009) distingue i due grandi gruppi delle cause di contesto<sup>28</sup>, dai problemi specifici del settore delle infra-

<sup>24</sup> Diversi studi indipendenti mostrano che l'utilizzo dell'analisi costi-benefici, standard internazionale di ausilio alle scelte, fornirebbe indicazioni ampiamente dubbiose sulla priorità di progetti come il Ponte sullo stretto di Messina (Boitani, 2005), in minor misura sulle linee ferroviarie ad alta velocità/alta capacità Venezia-Milano e a Sud di Napoli (Beria e Ponti, 2008).

<sup>25</sup> Il nuovo Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 163/2006 e successive integrazioni.

<sup>26</sup> Ad esempio, l'introduzione di moderne forme di coinvolgimento dei privati nelle fasi di progettazione, finanziamento dei lavori e gestione dei servizi; l'utilizzo di procedure di affidamento che prevedono un confronto con il mercato quali il «dialogo competitivo»; nuovi istituti quali le centrali di committenza, gli accordi quadro, le gare elettroniche.

<sup>27</sup> Art. 117 della Costituzione. Cfr. le sentenze n. 401/2007, n. 431/2007, n. 322/2008 e n. 411/2008 della Corte costituzionale, che hanno respinto i ricorsi delle Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Lazio e Abruzzo e della Provincia autonoma di Trento, e bocciato le leggi sugli appalti delle Regioni Campania, Abruzzo e Sardegna. Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso il ricorso 4 ottobre 2008, n. 62 su questioni di legittimità costituzionale di una legge della Provincia di Trento in materia di lavori pubblici.

<sup>28</sup> Dai titoli dei paragrafi del capitolo 2 di Italiadecide (2009), le cause di contesto includono: la densità territoriale dell'Italia; la complessità e la segmentazione del Paese; la

strutture<sup>29</sup>. Un nostro precedente lavoro (Bentivogli *et al.*, 2007), centrato sulla scarsa concorrenza e trasparenza del mercato italiano dei lavori pubblici, ha individuato le principali carenze: nella programmazione pubblica, che non riesce a individuare le priorità strategiche; nella sostanziale mancanza di monitoraggio, durante l'evoluzione dei lavori e al termine; nell'insufficiente autonomia finanziaria, che non permette di responsabilizzare gli enti locali, pur dotati di crescenti competenze.

In questo lavoro, guardando alle differenze territoriali, tentiamo invece di individuare una possibile graduatoria tra le molteplici cause di ritardi e inefficienze nella realizzazione delle opere pubbliche, basandoci principalmente sulle nuove indagini della Banca d'Italia presso le imprese di costruzioni e su alcune interviste ad amministratori pubblici. Le nostre indagini evidenziano l'importanza della qualità delle amministrazioni pubbliche, delle modalità di interazione e di coordinamento tra gli enti, ma anche dei condizionamenti posti dal contesto economico di riferimento. Il Mezzogiorno certamente condivide, in modo più acuto, le problematiche comuni al resto del Paese, ma presenta anche delle specificità, sia per la pervasiva presenza di illegalità e corruzione, sia per le difficoltà delle amministrazioni locali nell'evitare le patologie estreme, costituite da opere incompiute, o che non rispondono ai bisogni per i quali sono state progettate. Questi punti verranno approfonditi nei paragrafi seguenti.

#### 4.1. *La graduatoria che emerge dalle indagini della Banca d'Italia*

Nel periodo settembre-ottobre del 2005 una prima indagine della Banca d'Italia ha raccolto i giudizi di un campione di imprese edili italiane con prevalente attività nel comparto delle opere pubbliche riguardo alla rilevanza delle diverse fonti di ritardo

frammentazione istituzionale; la polverizzazione delle imprese edili; i problemi dei rapporti tra politica e amministrazione; lo svuotamento delle competenze tecniche delle amministrazioni pubbliche; la debolezza delle sedi di coordinamento delle decisioni; l'eccesso normativo e la rigidità della regolazione; i problemi dovuti al contenimento del debito pubblico.

<sup>29</sup> Dai titoli dei paragrafi del capitolo 3 di Italiadecide (2009), i problemi specifici del settore delle infrastrutture includono, invece: le difficoltà della programmazione nell'individuare le priorità strategiche; l'instabilità delle risorse finanziarie stanziare e l'assenza di un chiaro quadro contabile; la mancanza di tempi certi nelle procedure decisionali; la carenza dei meccanismi istituzionali di coordinamento; la bassa legittimazione delle opere pubbliche.

e di aggravio dei costi nella realizzazione dei lavori<sup>30</sup>. Secondo le imprese, le cause di inefficienza maggiormente rilevanti sono rappresentate da carenze progettuali e ritardi di pagamento da parte degli enti pubblici (55% circa delle imprese; Tab. 3), da insorgenza del contenzioso, dai conflitti tra enti pubblici e dalle carenze nei procedimenti amministrativi e autorizzativi (entrambe circa il 37%), da indisponibilità delle aree su cui lavorare e dalle lentezze nelle verifiche ambientali (23%). Le differenze territoriali risultano significative, con le imprese del Mezzogiorno che attribuiscono maggior peso ai ritardati pagamenti pubblici per i lavori effettuati (61% contro 50%) e alle carenze progettuali delle amministrazioni pubbliche (61% contro il 54 nel Centro-Nord)<sup>31</sup>.

L'indagine ha sottolineato le difficoltà delle amministrazioni nel definire una scheda di domanda per i lavori pubblici, che associ ai diversi progetti una valida stima dei costi e dei tempi di realizzazione. La domanda pubblica risulta spesso mal specificata, incompleta e soggetta a revisioni, che comportano ritardi e contenzioso nell'esecuzione dei lavori (Bentivogli *et al.*, 2007). I problemi sono acuiti dall'incertezza dei finanziamenti, sia come volume complessivo disponibile, sia sulla specifica destinazione dei fondi già stanziati, oggetto di frequenti riattribuzioni. Danni particolarmente rilevanti per le imprese derivano poi dai ritardati pagamenti. In particolare, solo un quinto delle imprese dà un giudizio «positivo o molto positivo» della capacità progettuale della pubblica amministrazione e del grado di definizione delle opere da realizzare (Tab. 4, colonne 4 e 5; 9 e 10); poco meno della metà delle imprese ne dà una valutazione «negativa» o «molto negativa» (colonne 1 e 2; 6 e 7). La distribuzione delle valutazioni è soltanto poco meno negativa per le opere al di sopra di 5 milioni di euro, tipicamente progettate da grandi enti, che tecnicamente dovrebbero essere più preparati. Le imprese edili con almeno 250 addetti, di norma più specializzate nelle opere grandi e di maggiore complessità, hanno più frequentemente formulato valutazioni negative per i lavori di maggiore importo; per contro le imprese di dimensioni inferiori sono state più critiche per le opere fino a 5 milioni. Data

<sup>30</sup> Si tratta delle circa 360 imprese con prevalente operatività nel comparto delle opere pubbliche, tratte dalle circa 500 imprese di costruzioni che partecipano ogni semestre alla *Rilevazione sulle costruzioni e le opere pubbliche*; cfr. Banca d'Italia, *Supplemento al Bollettino Statistico*, Indagini campionarie, n. 41, luglio 2006.

<sup>31</sup> Gli enti appaltanti intervistati tendono a fornire, in media, una autovalutazione meno negativa delle proprie capacità progettuali; ciò nonostante, i pareri sono più negativi tra gli enti del Mezzogiorno.

TAB. 3. *Principali fattori determinanti dei ritardi e degli aggravii di costo (a) (valori percentuali)*

Ripartizioni	Carenze progettuali	Disponibilità aree e verifiche ambientali	Autorizzazioni carenti; conflitti fra enti pubblici	Difficoltà organizzative e finanziarie delle imprese	Ritardi nei pagamenti da parte degli enti pubblici	Insorgenza contenzioso
Centro-Nord	53,8	23,3	37,7	15,3	49,5	37,5
Mezzogiorno	60,7	22,7	35,1	20,3	61,0	35,1
Italia	56,3	23,1	36,7	17,1	53,7	36,6

(a) Percentuale di imprese che hanno assegnato i punteggi più elevati (4 e 5 nella scala per rilevanza crescente da 1 a 5).

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

TAB. 4. *Giudizio delle imprese edili sulla capacità progettuale delle amministrazioni pubbliche (valori percentuali)*

Circoscrizioni	Appalti fino a 5 milioni di euro					Appalti superiori a 5 milioni di euro				
	Molto negativo	Abbastanza negativo	Neutrale	Abbastanza positivo	Molto positivo	Molto negativo	Negativo	Neutrale	Abbastanza positivo	Molto positivo
Nord	7,0	39,5	27,9	24,0	1,6	6,5	40,2	22,8	29,4	1,1
Centro	6,4	33,3	33,3	25,7	1,3	7,0	30,2	34,9	27,9	0,0
Mezzogiorno	13,3	39,2	34,2	13,3	0,0	10,9	37,0	37,0	15,1	0,0
Italia	9,2	37,9	31,5	20,5	0,9	8,2	37,0	30,3	24,0	0,5

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

l'elevata segmentazione del mercato, tali risposte rifletterebbero una maggiore consapevolezza delle carenze nel comparto di specializzazione di ciascun gruppo di imprese. A livello territoriale, valutazioni molto o abbastanza negative sono più frequenti tra le imprese con sede nel Sud e nelle Isole, in particolare per le opere fino a 5 milioni, che in prima approssimazione possono considerarsi più strettamente correlate alle capacità progettuali locali (Tab. 4, colonne 1 e 2).

L'interpretazione in chiave territoriale dei risultati del 2005 presenta però due problemi metodologici: 1) l'indagine ha chiesto alle imprese la rilevanza relativa dei problemi causati dai rapporti con le amministrazioni pubbliche, proponendo modalità di risposta fortemente correlate tra loro<sup>32</sup>, ma soprattutto omettendo ogni riferimento a fattori di contesto, come l'illegalità e la corruzione<sup>33</sup>; 2) il riferimento al segmento territoriale del mercato delle opere pubbliche veniva poi ottenuto solo in base alla sede amministrativa delle imprese, presumendo che gran parte della loro operatività fosse regionale o limitrofa.

Nell'indagine del 2008<sup>34</sup>, abbiamo migliorato l'analisi, lungo due direttrici: *a*) includendo esplicitamente il ruolo dell'illegalità; *b*) chiedendo alle imprese problemi e soluzioni, distintamente per i segmenti di mercato delle opere pubbliche nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord.

Sono così emersi due segmenti di mercato nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, caratterizzati da problemi decisamente diversi, soprattutto per il diverso peso dell'illegalità. Nel Centro-Nord (Tab. 5, colonne 1 e 2) i problemi più rilevanti segnalati dalle imprese, riguardano le fasi che precedono la gara («qualità della progettazione» e «severità nelle certificazioni SOA»)<sup>35</sup>, seguiti dalla «capacità organizzativa delle amministrazioni pubbliche» nel gestire e monitorare i lavori.

<sup>32</sup> C'è uno stretto legame tra carenze progettuali, carenze nei processi autorizzativi, conflitti con gli enti pubblici e contenzioso.

<sup>33</sup> Una elevata percentuale di imprese ha indicato altre determinanti non codificate, che probabilmente riguardavano anche l'illegalità.

<sup>34</sup> Nel febbraio-marzo del 2008, sono state intervistate nuovamente circa 360 imprese di costruzioni che effettuano opere pubbliche. I lavori per opere pubbliche rappresentano poco più del 40% delle attività del comparto; poco meno del 60% per le imprese del Sud e Isole. Per maggiori dettagli si veda Banca d'Italia (2008).

<sup>35</sup> Le SOA, Società Organismi di Attestazione, sono società per azioni di diritto speciale, di natura pubblicistica, autorizzate e sorvegliate dall'AVCP. Concedono le certificazioni SOA, distinte per tipologia e rilevanza delle opere da eseguire, documenti necessari alle imprese edili come pre-requisito per partecipare alle diverse tipologie di gara.



Tab. 5. *Principali suggerimenti per ridurre ritardi nei lavori e aggravii di costo (a) (valori percentuali)*

Suggerimenti per fase di esecuzione dei lavori	Mercato delle opere pubbliche nel Centro-Nord		Mercato delle opere pubbliche nel Sud e Isole		Mercato italiano Totale
	Imprese con sede nel Centro-Nord		Imprese con sede nel Mezzogiorno		
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	
1) Progettazione					
Miglior qualità progettazione pubblica	48,8	43,8	24,2	41,9	43,4
2) Pre-selezione delle imprese					
Severità nella qualificazione SOA	39,9	44,1	46,3	48,5	47,0
Bandi di gara più chiari	5,4	14,5	5,9	6,2	5,2
3) Meccanismo di gara					
Maggior uso offerta econ. più vantag.	25,2	6,6	7,2	4,4	16,2
4) Gestione e monitoraggio dei lavori					
Migliore capacità organizz. della PA	30,3	35,5	20,2	34,1	29,9
5) Contenzioso e garanzie					
Garanzie globali di esecuzione	20,6	19,4	16,4	13,4	18,4
Maggiori penali	6,3	6,6	16,5	7,7	9,2
6) Fattori di contesto					
Maggiore rispetto della legalità	6,9	18,3	48,0	34,4	17,5

(a) Percentuale di imprese che hanno indicato il suggerimento; era possibile indicare al massimo due risposte.

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2008.

Il segmento del mercato delle opere pubbliche nel Mezzogiorno (colonne 3 e 4) è considerato dalle imprese edili sensibilmente diverso da quello del resto del Paese. L'illegalità nell'area è considerata un problema cruciale dal 34% delle imprese con sede nel Mezzogiorno (colonna 4) e ben dal 48% delle imprese con sede nel Centro-Nord (colonna 3). Per queste ultime imprese, in particolare, lo scarso «rispetto della legalità» fa quasi dimezzare il peso riferito ai problemi di progettazione, gestione e monitoraggio dei lavori da parte delle amministrazioni pubbliche. Parallelamente, le imprese del Centro-Nord (colonna 3) sembrano ritenere necessaria per il Mezzogiorno anche una maggiore severità nell'applicazione delle norme vigenti, come nel rilascio delle attestazioni SOA (46%) e nel ricorso a maggiori e più rapide penali in caso di inadempienze contrattuali (16,5%).

È interessante notare come il ruolo del maggiore utilizzo delle «offerte economicamente più vantaggiose», generalmente ritenuto marginale, sia invece considerato rilevante per l'efficienza delle opere pubbliche nel Centro-Nord, ma soltanto da parte delle imprese con sede in tale area (25,2% delle aziende; colonna 1). La nostra interpretazione è che, similmente ad altri elementi di maggiore discrezionalità nel ruolo degli enti appaltanti, questo meccanismo venga visto con favore solo dalle imprese forti, che operano nei segmenti del mercato relativamente meno affetti da forme di inefficienza. Analogamente al caso del federalismo fiscale, sembra che gli agenti colgano maggiormente le opportunità legate a una maggiore autonomia solo laddove sono maggiori la coesione e il capitale sociale. Nel Mezzogiorno prevalgono invece i timori legati a un possibile accrescimento dei margini di autonomia degli agenti locali.

Punto minore, la chiarezza dei bandi di gara è ritenuta ovunque un problema poco rilevante, tranne che da parte delle imprese con sede nel Mezzogiorno (14,5%; colonna 2), in riferimento al segmento di mercato del Centro-Nord. Una spiegazione potrebbe essere ricondotta a recenti tentativi ad opera di alcuni enti appaltanti del Nord di inserire nei bandi dei criteri di selezione diversi e più stringenti di quelli ammessi a livello nazionale, talvolta potenzialmente discriminatori nei confronti di imprese extra-regionali, come ad esempio il possesso di attestazioni e iscrizioni ad albi locali, o l'aver già svolto lavori con quei singoli enti appaltanti.

L'indagine della Banca d'Italia del 2005, permette di approfondire i problemi legati alle SOA, mostrando che, in modo piuttosto uniforme sul territorio, secondo quasi la metà delle imprese tale

TAB. 6. *Giudizio delle imprese sul sistema di qualificazione (valori percentuali)*

Circoscrizioni	Efficace	Inefficace		
		Di ostacolo alla concorrenza	Non considera reputazione e storia delle imprese	Non sufficientemente selettivo
Nord	18,2	2,9	48,2	29,2
Centro	24,0	1,3	44,3	26,6
Mezzogiorno	16,1	4,0	50,9	26,6
Italia	18,9	2,9	48,2	27,7

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

certificazione non riesce a tenere efficacemente conto della reputazione e della storia passata delle imprese (Tab. 6, colonna 3), mentre per oltre un quarto delle imprese è scarsamente selettiva (colonna 4). A questo si aggiungono casi specifici, che l'Autorità di vigilanza di settore sta affrontando, legati a scarse verifiche e ad imprese che ricorrono a certificazioni false (AVCP, 2008b). Gli enti appaltanti, sentiti sull'argomento, forniscono indicazioni territorialmente differenziate: nel Mezzogiorno, un'ampia quota di enti preferisce l'utilizzo delle certificazioni SOA come predominante meccanismo esterno di pre-selezione per le gare, cercando di non esercitare margini di maggiore autonomia decisionale. Al contrario, la generalità degli enti appaltanti del Centro-Nord desidererebbe poter introdurre dei restrittivi criteri aggiuntivi di pre-selezione per le gare.

#### 4.2. *Le capacità degli enti locali di utilizzare delle moderne forme organizzative e contrattuali*

Oltre ai problemi posti da un assetto istituzionale e normativo particolarmente complesso, il funzionamento del mercato delle opere pubbliche dipende anche dalle specifiche capacità degli enti pubblici cui competono, ai vari livelli istituzionali, le funzioni di programmazione, di progettazione e di monitoraggio dei lavori.

Alcuni enti appaltanti, intervistati nel 2006 e nel 2008, hanno attribuito la causa primaria delle proprie difficoltà progettuali allo svuotamento progressivo delle competenze tecniche e, specie nelle strutture più piccole, alle carenze di personale ed organizzative. Anche i continui mutamenti normativi hanno contribuito alle difficoltà. In questo quadro, gran parte delle stazioni appaltanti hanno esternalizzato verso i privati dei processi lavorativi. Men-

tre affidare all'esterno la progettazione potrebbe anche accrescere l'efficienza, è fondamentale avere una capace e ben organizzata struttura tecnica interna, per controllare e monitorare lo svolgimento delle gare e dei lavori. Sono state evidenziate inoltre delle difficoltà di coordinamento fra i diversi enti coinvolti in un progetto e la pressoché totale assenza di forme di coordinamento e di supporto tra i diversi livelli della pubblica amministrazione che, «mettendo in comune» le competenze e le esperienze in specifici comparti, potrebbero ovviare a parte delle carenze esistenti.

In mancanza di informazioni sufficientemente dettagliate riguardo alle strutture tecniche e al personale delle amministrazioni e degli enti appaltanti, ci limitiamo a ricavare alcune indicazioni indirette sulle capacità di gestire le opere pubbliche, guardando all'utilizzo specifico da parte degli enti stessi degli strumenti organizzativi e gestionali che le norme nazionali lasciano alla discrezionalità locale. In particolare, guarderemo allo specifico trattamento delle «offerte anomale» presentate nelle gare; all'utilizzo delle stazioni uniche appaltanti; alle capacità di attirare finanziamenti privati per le opere.

*Il trattamento delle offerte anomale* – In presenza di singole offerte che si discostano molto dal prezzo posto a base della gara, e dalle altre offerte ricevute (cosiddette «offerte anomale»), la normativa garantisce all'Ente appaltante delle delimitate discrezionalità nell'escludere automaticamente queste offerte, oppure nel richiedere ulteriori informazioni e garanzie sulle fonti del forte sconto presentato. In teoria, la presenza di potenziali «offerte anomale» può riflettere sia una genuina diversità di efficienza tra le imprese sia, all'opposto, forme di opportunismo e di azzardo morale dell'offerente. L'introduzione di un algoritmo predeterminato di calcolo per individuare ed escludere le «offerte anomale» può semplificare molto il compito di valutazione da parte delle PA, ma d'altro lato può fornire uno strumento di collusione tra le imprese e tagliare fuori quelle particolarmente efficienti o che non colludono sul prezzo<sup>36</sup>. La normativa italiana ha nel tempo

<sup>36</sup> Il Terzo decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici (entrato in vigore nell'ottobre 2008) pone limiti significativi all'utilizzo di questo criterio, con l'obiettivo di una riduzione dei prezzi medi di aggiudicazione che, secondo alcune analisi (Decarolis, 2008) è stimabile in circa il 10%. L'aumento dei costi amministrativi di espletamento delle gare e dei rischi di rinegoziazione dei contratti potrebbe, d'altro lato, aumentare il costo del contratto, riassorbendo parte dei possibili benefici.

ridotto sempre di più gli spazi di autonomia entro i quali gli enti appaltanti potevano procedere all'esclusione automatica delle offerte anomale (fissando soglie sempre più basse). Almeno per opere intrinsecamente non troppo complesse, la teoria economica e alcune indicazioni della Commissione europea, dell'Autorità antitrust e dell'Autorità di vigilanza hanno sottolineato la potenziale maggiore efficienza dell'accettare anche offerte con elevati ribassi d'asta, a condizione che vengano effettuati supplementi di indagine sulla corretta inclusione da parte delle imprese di tutti gli elementi specificati dal bando (ad esempio, Decarolis, 2008). Questo nuovo indirizzo si propone di favorire gli enti locali che dispongono di strumenti e di personale qualificato (e dotato di una sufficiente indipendenza di giudizio) in grado di effettuare analisi caso per caso, mentre l'eliminazione automatica delle offerte anomale rispondeva a esigenze di semplificazione amministrativa, comportando tuttavia costi monetari (non si sfrutta l'eventuale maggiore efficienza di qualche impresa) e il rischio di avallo di forme di collusione.

Già nella fase in cui era in vigore la legge Merloni, che prevedeva l'esclusione automatica delle offerte anomale per gli appalti sotto-soglia, l'emersione di fenomeni collusivi aveva spinto nel 2003 alcuni enti locali alla non-esclusione automatica delle offerte anomale. Più di recente alcune normative regionali sono intervenute sulla materia con significative differenze di orientamento volte in taluni casi ad ampliare, in altre a comprimere i margini di discrezionalità delle amministrazioni locali. In base a quanto evidenziatosi entro la primavera del 2009, su questi aspetti, si è registrato un divario fra le PA meridionali e quelle del resto d'Italia.

Da un lato, il Comune di Torino aveva proceduto già nel 2003 alla non-esclusione automatica delle offerte anomale e la Regione Veneto ha introdotto nel 2007 l'obbligo di verifica di tutte le offerte anomale, anche sotto soglia. Dall'altro lato, spesso le normative delle Regioni del Sud tendono a ridurre al minimo gli spazi discrezionali e di autonomia valutativa degli enti appaltanti. Questo, non tanto per motivi di efficienza in senso stretto, ma piuttosto per ridurre le possibilità di condizionamento nelle decisioni prese dagli enti appaltanti. Ad esempio, in Campania la L.R. 3/2007 prevede (senza possibilità di deroga, almeno fino ai primi mesi del 2009) l'esclusione automatica delle offerte anomale per gli appalti sotto soglia. In Sicilia la normativa regionale ha modificato il meccanismo di calcolo quattro volte dal 2002 al 2007, rendendolo sempre più complesso e selettivo. In conseguenza,

TAB. 7. *Giudizi delle imprese sul trattamento preferibile delle offerte anomale (valori percentuali)*

Circoscrizioni	Esclusione automatica	Supplemento di valutazione	Accettazione dietro rilascio di garanzie	Altro
Nord	42,0	42,0	16,0	0,0
Centro	60,3	33,3	6,4	0,0
Mezzogiorno	55,8	30,2	13,2	0,8
Italia	51,3	35,7	12,7	0,3

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

la media dei ribassi d'asta, praticamente nulla prima del 2002, è sensibilmente aumentata (Fig. 3). Si sono poi succeduti ulteriori mutamenti normativi, seguiti da vari problemi<sup>37</sup>, coi ribassi d'asta risaliti su livelli ampi attorno al 2005, ma ridiscesi ampiamente nel 2007 (Fig. 4).

I dati dell'AVCP evidenziano un'ampia variabilità nei valori dei ribassi per regione (Fig. 4). Questi risultano particolarmente elevati nel Mezzogiorno e in particolare in Campania (e nel Lazio che, per la presenza della capitale, va considerata un *outlier*) ad esclusione delle Isole.

Queste differenze riflettono, oltre che le caratteristiche dell'offerta locale (dimensione delle imprese e costo del lavoro) anche la tipologia di prezzari adottati e la normativa regionale per la verifica dell'anomalia in un'offerta. Per le regioni meridionali, che hanno generalmente ridotto la discrezionalità delle PA (e parallelamente la necessità di disporre di amministrazioni con ampie capacità di valutazione della congruità delle offerte), si evidenziano ribassi comunque elevati ad eccezione della Sicilia, il cui dato sembra tuttavia essere un diretto prodotto della normativa.

Nell'indagine della Banca d'Italia del 2005 l'esclusione automatica delle offerte anomale era ritenuta preferibile dal 40% delle imprese del Nord a fronte del 55-60% di quelle del Centro-Sud (Tab. 7). Al contempo, gli enti appaltanti del Sud valutavano come molto diffusi i comportamenti azzardati delle imprese per

<sup>37</sup> Con la L.R. 16/2005 è stato introdotto un sistema di calcolo basato sul sorteggio di un numero e su un significativo taglio delle «ali» per evitare da un lato i ribassi troppo elevati e dall'altro lato forme di collusione degli offerenti. Ne è risultata una concentrazione dei ribassi, che tendevano a discostarsi fra loro di pochi millesimi o a risultare identici, determinando difficoltà di scelta dell'aggiudicatario. Nel 2007 la normativa siciliana è stata ulteriormente modificata introducendo fra l'altro il sorteggio in caso di offerte uguali anche con ribassi di quattro cifre decimali.

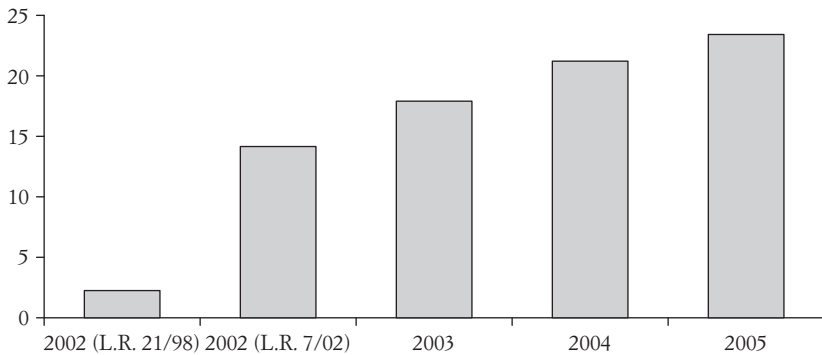


Fig. 3. Valori medi dei ribassi di aggiudicazione in Sicilia (percentuali).

Fonte: ANCE Sicilia.

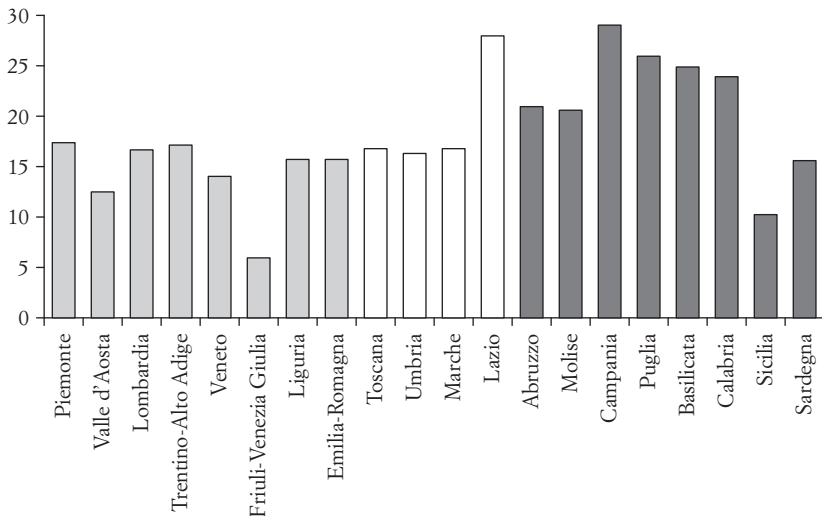


Fig. 4. Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per regione (2007; percentuali).

Fonte: AVCP (2008b).

vincere le gare, dichiarandosi in ampia maggioranza favorevoli a meccanismi di esclusione automatica delle offerte anomale. Gli enti del Centro-Nord, al contrario, giudicavano rari i comportamenti azzardati delle imprese, preferendo idealmente valutare in modo discrezionale la qualità anche delle offerte molto basse.

*Il ricorso alle centrali di committenza* – Un altro indicatore di qualità delle PA nella realizzazione delle infrastrutture riguarda l'introduzione di forme di accentramento della gestione degli appalti, rese possibili dal nuovo Codice degli appalti (D.Lgs. 163/2006 e s.m.i.), per sfruttare le economie di scala e di specializzazione insite in tale attività. Le *stazioni uniche appaltanti* sono amministrazioni che aggiudicano appalti di lavori per conto di altre amministrazioni e sono previste, in via facoltativa, dall'art. 33 del Codice appalti. Anche da questo punto di vista i comportamenti delle Regioni si sono differenziati notevolmente.

Sino all'inizio del 2009 la Regione Piemonte ha istituito (L.R. 19/2007) una centrale di committenza unica a livello regionale, avvalendosi anche della facoltà prevista dalla legge finanziaria sul 2007 (art. 455), cui possono ricorrere anche gli enti locali della regione sulla base di apposite convenzioni. Fra le regioni meridionali, la Sicilia ha istituito nel 2005 ben 9 stazioni uniche appaltanti provinciali (oltre a quella regionale) che si occupano di alcune fasi delle gare di appalto di importo superiore a 1,25 milioni di euro (potenzialmente il 17% circa degli appalti regionali). Nei primi due anni di operatività le stazioni uniche appaltanti siciliane hanno ammesso in istruttoria 342 richieste di gara con l'ausilio di 233 addetti, per un quinto dirigenti; la spesa annua lorda relativa è stata di oltre 10,7 milioni di euro<sup>38</sup>. La Calabria ha istituito, accanto alle stazioni uniche appaltanti provinciali, una stazione unica appaltante regionale per le opere superiori a 150 mila euro. La nomina a commissario della struttura regionale di un procuratore aggiunto antimafia a Reggio Calabria segnala quali siano le questioni più rilevanti che questo tipo di organismo è chiamato ad affrontare rispetto ai problemi di efficienza economica in senso stretto.

Le imprese intervistate dalla Banca d'Italia nel 2008 non sembrano attendersi risultati particolarmente positivi dalle centrali di committenza e dalle stazioni uniche appaltanti, soprattutto nel Mezzogiorno. La creazione di queste nuove strutture pubbliche sembra essere ritenuta un appesantimento burocratico, non in grado di apportare significativi miglioramenti alla gestione degli appalti (Tab. 8).

<sup>38</sup> Cfr. Corte dei Conti (2008). Ancora più indicativo, nell'Osservatorio regionale dei lavori pubblici risultano in servizio 10 dirigenti e 10 amministrativi che, secondo l'indagine della Corte dei Conti, non svolgono le attività di analisi, monitoraggio e ispettive previste dalla normativa. La spesa annua complessiva della struttura è di circa 1 milione e mezzo di euro. La struttura presenta all'Assemblea della Regione Sicilia le Relazioni annuali con notevoli ritardi e utilizzando sempre uno stesso schema predefinito.



Tab. 8. Giudizi delle imprese sugli effetti del ricorso alle centrali di committenza e alle stazioni uniche appaltanti, regionali o provinciali (a) (valori percentuali)

Circoscrizioni	Qualità della progettazione della PA		Costo opera aggiudicata		Tempi esecuzione opera aggiudicata		Numero partecipanti a gare		Probabilità insorgenza contenzioso	
	Forte riduzione	Forte aumento	Forte riduzione	Forte aumento	Forte riduzione	Forte aumento	Forte riduzione	Forte aumento	Forte riduzione	Forte aumento
Nord-Ovest	10,4	1,6	2,2	8,9	2,2	3,7	10,6	7,5	5,2	15,3
Nord-Est	4,7	3,9	4,7	3,8	7,5	3,9	9,2	4,5	3,8	9,9
Centro	9,7	0,8	0,5	6,0	4,7	6,3	16,8	6,8	-	19,9
Mezzogiorno	14,6	7,4	4,2	6,5	4,6	7,3	10,4	7,3	4,0	10,5
Italia	10,4	3,6	3,0	6,6	4,5	5,3	11,5	6,7	3,5	13,7

(a) Per ognuno dei temi indicati nelle colonne, si è chiesto alle imprese di indicare l'impatto atteso, a seguito di un maggior ricorso alle centrali di committenza. Nella tabella si evidenziano soltanto le due classi estreme di giudizi (fortemente positivi, o fortemente negativi), tralasciando le predominanti risposte con giudizi neutrali, o con effetti lievi.

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2008.

Per tutte le variabili considerate nella Tab. 8, dalla qualità della progettazione al costo di aggiudicazione dell'opera, ai tempi di esecuzione dei lavori, al numero dei partecipanti alle gare e alla probabilità di insorgenza del contenzioso, le imprese esprimono in gran parte dei giudizi di sostanziale inefficacia attesa dalla diffusione delle centrali di committenza e delle stazioni uniche appaltanti.

Oltre l'80% delle imprese fornisce risposte neutrali, omesse nella Tab. 8, che evidenzia solo le attese di rilevanti aumenti/riduzioni dei fenomeni. Tali valutazioni potrebbero riflettere, oltre alla scarsa conoscenza di strumenti di recente introduzione, ancora poco diffusi, la dipendenza della loro efficacia attesa dalle scelte organizzative pubbliche, che potrebbero renderli ridondanti, invece che sostitutivi delle preesistenti piccole e numerose strutture.

In dettaglio, qualche timore di peggioramento nella qualità della progettazione pubblica sembra emergere tra le imprese del Nord-Ovest e del Mezzogiorno (colonna 1); attese di riduzione nel numero dei partecipanti alle gare (colonna 7), e di aumento del contenzioso (ultima colonna), emergono nelle diverse aree geografiche, ma in misura lievemente più intensa nel Centro-Nord.

*Il ruolo dei privati e la finanza di progetto* – L'efficienza e il grado di competenza della PA si può valutare anche sulla base dell'intensità del ricorso a strumenti più sofisticati o per i quali la normativa nazionale lascia ampi margini di azione all'ente appaltante. Rientrano fra questi gli strumenti di partenariato pubblico-privato (PPP) e in particolare la *finanza di progetto*, che in Italia è realizzabile mediante la figura delle concessioni di costruzione e gestione (CG). Le CG rappresentano uno strumento utile ma estremamente delicato per la realizzazione di infrastrutture (Bentivogli, Panicara e Tidu, 2008).

Pur considerando che uno scarso utilizzo dello strumento della CG, da solo, non è di per sé indicatore di inefficienza o di scarsa competenza degli enti pubblici locali nella realizzazione di infrastrutture e che, d'altro lato, un ampio ricorso alla CG può riflettere anche una domanda di opere per le quali non vi sono significative sinergie fra costruzione e gestione oppure la carenza di imprese locali di dimensione adeguata per poter curare tutte e due le fasi, i divari territoriali nell'utilizzo di tali strumenti appaiono notevoli. I dati evidenziano un divario territoriale anche nell'ambito delle CG, nelle cui gare il Mezzogiorno risulta meno attivo del Centro-Nord, con il 41,3% del totale nazionale (Tab. 9).

Tab. 9. Le concessioni di costruzione e gestione: gare per settore (2002-08; numero e importo medio in euro)

Settore	Centro-Nord		Mezzogiorno		Italia (a)	
	Numero (b)	Importo medio	Numero (b)	Importo medio	Numero (b)	Importo medio
Acqua, gas, energia, telecomunicazioni	179	6.116.782	274	9.067.593	453	7.800.530
Approdi turistici	43	17.826.176	71	29.897.606	114	26.517.605
Arredo urbano e verde pubblico	10	4.178.932	7	1.206.048	17	2.806.832
Beni culturali	2	3.079.053	0	—	2	3.079.053
Centri polivalenti	27	9.714.043	8	3.703.145	35	8.263.136
Cimiteri	80	5.205.783	142	4.823.990	222	4.957.796
Commercio e artigianato	50	3.339.235	45	7.234.266	95	5.389.251
Direzionale	8	13.354.814	4	41.005.190	12	22.571.606
Igiene urbana	13	15.025.722	22	39.253.868	35	27.588.464
Impianti sportivi	246	3.926.120	62	4.373.930	308	4.016.652
Parcheggi	241	8.933.892	77	6.825.802	318	8.213.802
Riassetto di comparti urbani	52	13.815.559	37	10.219.179	89	12.299.013
Sanità	86	33.036.086	32	24.203.773	118	30.746.227
Scolastico e sociale	70	5.565.202	8	2.820.416	78	5.298.348
Tempo libero (teatri, cinema)	20	18.074.898	6	16.224.917	26	17.588.061
Trasporti	19	627.822.536	10	70.795.666	29	494.136.087
di cui: metropolitane e trasporti pubblici	6	298.389.682	2	32.047.349	8	231.804.099
Turismo	28	2.076.662	33	2.142.153	61	2.111.498
Varie	36	8.995.384	14	1.658.099	50	6.994.307
Totale	1.210	21.339.968	852	9.552.420	2.062	16.478.150

(a) Escluse le gare con importi non ripartiti per regione.

(b) Compresi i casi con importo non segnalato.

Fonte: Elaborazione su dati CRESME-Es.

Il divario Nord-Sud si manifesta anche in termini di dimensione media delle opere, 9,6 milioni di euro nel Mezzogiorno, contro 21,3 nel resto del Paese. La piccola dimensione delle opere in CG, più accentuata nel Mezzogiorno, si accompagna anche con una maggiore concentrazione in quest'ultima area delle opere fino a un milione di euro (28,3% di quelle con importo segnalato, contro il 20,7% per il Centro-Nord), mentre l'incidenza delle gare oltre i 50 milioni è più omogenea. I cimiteri, l'igiene urbana (dove il Mezzogiorno sconta un ritardo rilevante nell'adeguamento dell'offerta alla domanda), gli approdi turistici e le *utilities* sono i settori in cui gli enti locali meridionali utilizzano le CG in misura relativamente maggiore rispetto al Centro-Nord.

Fra le opere di basso importo medio il Mezzogiorno appare specializzato nei cimiteri, una tipologia di opere a rischio di domanda sostanzialmente nullo, il Centro-Nord nel comparto dei beni culturali (anche se con solo due iniziative) e negli impianti sportivi. In questi ultimi due settori la domanda è abbastanza elastica rispetto al prezzo e alla qualità del servizio rispetto, ad esempio, ai cimiteri; pertanto, a meno che il committente pubblico non garantisca una parte degli introiti indipendentemente dall'utenza effettiva, il privato sostiene alcuni rischi tipicamente di mercato. Anche il tasso di completamento (aggiudicazione) delle procedure (approssimato dal rapporto aggiudicazioni/gare), è inferiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (41,0% contro 57,9%).

##### *5. I condizionamenti posti dall'ambiente economico, dall'illegalità e dalla corruzione*

Il settore degli appalti per opere pubbliche è probabilmente quello maggiormente soggetto a fenomeni di illegalità e corruzione, in tutte le aree del nostro Paese. Il condizionamento che questo esercita sulla crescita economica e sull'efficienza del sistema produttivo è certamente molto grande, ma difficile da quantificare<sup>39</sup>. I fenomeni di illegalità possono avvenire secondo una scala molto vasta, che parte dal lavoro sommerso e dall'evasione fiscale, passa per la collusione tra imprese nella presentazione delle offerte per le gare di appalto, per la corruzione di dipendenti pubblici,

<sup>39</sup> All'interno del progetto di ricerca cui questo lavoro appartiene (Banca d'Italia, 2009b), il lavoro di Emilia Bonaccorsi di Patti analizza il ruolo della presenza locale di illegalità e corruzione sulle condizioni di concessione del credito.

sino a raggiungere la massima pericolosità sociale ed economica, nel caso della criminalità organizzata.

È difficile avere misurazioni adeguate dell'illegalità, che comunque è più frequente e diffusa in media nelle regioni meridionali. In particolare, è certamente più diffuso nel Mezzogiorno il lavoro sommerso; lo è purtroppo anche la presenza della criminalità, i cui effetti sono però presenti nell'intero Paese. I pochi dati disponibili a livello territoriale sulla corruzione sono di difficile utilizzo, perché riguardano le denunce o le condanne per reati o illeciti di dipendenti delle PA, fra cui anche quelle relative ad appalti di opere pubbliche. I dati riflettono, oltre all'effettiva correttezza dei dipendenti pubblici, anche le attitudini locali dei cittadini nei confronti della giustizia e l'efficienza della macchina giudiziaria stessa. È probabile che dove la giustizia funziona peggio, molti casi di corruzione e illegalità rimangano non denunciati. Inoltre, in alcuni particolari periodi storici, o in corrispondenza ad eventi particolarmente eclatanti, possono emergere nei dati situazioni che resterebbero altrimenti nascoste. Come generale riferimento, secondo l'Alto commissario anticorruzione (2006, 2007), fra gennaio 2006 e novembre 2007 sono stati denunciati alla Guardia di Finanza 815 dipendenti pubblici per reati, o illeciti contro la PA, connessi con appalti di opere pubbliche, di cui 172 in Sicilia, oltre 90 in Puglia, Basilicata e Calabria, 86 in Veneto, 55 in Toscana e 23 soltanto in Campania.

Anche se l'impatto economico dell'illegalità è difficile da valutare, tutti gli attori economici sono ben consci della sua grande rilevanza. Ad esempio, un'indagine condotta nel 2005 dalle Delegazioni della Banca d'Italia di Parigi, Francoforte e Londra presso dei primari gruppi impegnati nella realizzazione di grandi opere infrastrutturali nell'intera Europa, ha rilevato che questi operatori ritengono particolarmente complessa e rischiosa «l'interazione con l'ambiente economico» del Mezzogiorno, valutando molto negativamente prassi diffuse, come la concessione di almeno un terzo dei lavori in subappalto a imprese locali. Più in generale, le stesse imprese di costruzioni italiane attribuiscono anche agli stretti legami con le amministrazioni locali e con la politica locale, la causa della fortissima chiusura e segmentazione su base regionale e sub-regionale del mercato delle opere pubbliche<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> In media, oltre l'85% dei lavori viene affidato a imprese con sede nella regione che li appalta. Spesso si tratta di piccoli enti appaltanti che affidano, in modo diretto e informale, i lavori a piccole imprese locali.

Negli ultimi anni le associazioni imprenditoriali sembrano maggiormente attive sul territorio nel contrastare, anche culturalmente, le influenze della corruzione e della malavita sulla libera attività d'impresa. Vanno in questa direzione le iniziative locali e le associazioni che si propongono il contrasto all'usura e al «pagamento del pizzo». Recentemente anche delle singole imprese si sono volontariamente dotate di codici e di protocolli interni contro la corruzione. È cresciuta anche la consapevolezza e l'informazione pubblica sulle modalità con le quali la malavita può condizionare gli appalti e i lavori pubblici (CNEL, 2008). Oltre ai tradizionali canali di condizionamento dell'attività economica, legati alle collusioni e corruzioni in fase di gara, oppure all'utilizzo del subappalto, ne sono stati descritti ed evidenziati altri, per certi aspetti più semplici da mettere in pratica. Ad esempio, come sottolineato dall'ANCE (2007), lo stretto controllo del territorio in alcune aree del Paese permette di intercettare i fondi pubblici, indipendentemente dagli esiti delle gare di appalto, solamente imponendo l'utilizzo delle proprie cave e discariche, del movimento terra e delle forniture di materiali e macchinari.

La maggiore consapevolezza non basta certo a scalfire illegalità e corruzione. Un'indicazione delle difficoltà nella lotta alla corruzione si desume dal difficile avvio delle attività dell'Alto commissario anticorruzione (ora SAET), che non ha potuto sinora esercitare i propri poteri di indagine nei confronti degli enti locali, nemmeno laddove le informazioni disponibili evidenziavano una marcata penetrazione della corruzione nel tessuto politico e istituzionale<sup>41</sup>. Ciò è ancor più rilevante se si tiene conto che gli enti locali sono le principali stazioni appaltanti per numero di bandi.

Il settore dei lavori pubblici è poi fra quelli a più antica e consolidata presenza della criminalità mafiosa (Vigna, 2007). Nel mercato delle opere pubbliche le organizzazioni criminali influenzano i processi decisionali degli amministratori locali, partecipano agli appalti con imprese collegate; forniscono anche finanziamenti a quelle aggiudicatrici, avvalendosi anche di meccanismi di mercato per riciclare capitali illeciti (CNEL, 2008). Sebbene l'influenza delle or-

<sup>41</sup> In base al DPR 258/2004 l'Alto commissario poteva esercitare le proprie funzioni nei confronti degli enti locali solo previa intesa da adottarsi in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni (di cui al D.Lgs. 281/97). L'Alto commissario è stato istituito nel 2003, è divenuto operativo due anni dopo e ha siglato l'intesa nel gennaio 2008. Dopo alcune riunioni del tavolo tecnico che doveva definire i dettagli operativi dell'intesa, l'organismo è stato soppresso (D.L. 112/2008) e sostituito dal SAET.

ganizzazioni criminali non riguarda solo il Mezzogiorno, quest'area ne risente in misura decisamente maggiore; la quasi totalità dei consigli comunali sciolti per collegamenti, o condizionamenti, da parte della criminalità organizzata si trovano nel Mezzogiorno.

Gli strumenti normativi predisposti per contrastare l'accesso di imprese mafiose agli appalti pubblici, sono sinora stati spesso inefficaci. La dichiarazione antimafia è considerata sia molto onerosa sul piano burocratico-amministrativo, sia sostanzialmente inutile per arginare il fenomeno (ANCE, 2007). La certificazione dell'impresa appaltante lascia inoltre fuori dal controllo pubblico le imprese che forniscono beni, servizi e materiali all'appaltatore<sup>42</sup>.

## 6. *Questioni aperte e possibili linee di intervento*

Il lavoro ha evidenziato come il settore dei lavori pubblici sia caratterizzato nel complesso del Paese da problemi rilevanti, che si riflettono negli indicatori sui tempi di realizzazione delle opere e sugli aggravii di costo, che evidenziano divari molto forti rispetto ai maggiori paesi europei. Tra le cause principali vi sono: un assetto istituzionale e normativo molto complesso e ancora lontano dall'essersi assestato, anche per le esigenze di specializzazione e di coordinamento tra i diversi livelli di governo poste dalla riforma della Costituzione; una pubblica amministrazione spesso inefficiente e carente, soprattutto a livello locale, delle competenze necessarie per definire una valida scheda di domanda per i lavori pubblici, per progettare le opere, monitorarne la realizzazione e sanzionare eventuali comportamenti scorretti.

Grave è in questo quadro la scarsità di informazioni sufficientemente organiche e disaggregate per dar conto delle diverse articolazioni di un mercato fortemente segmentato ed evidenziare le differenze legate alle diverse tipologie di lavori e di enti appaltanti. In questo contesto, sulla base delle informazioni disponibili, derivanti in larga parte dalle indagini della Banca d'Italia, il Mezzogiorno sembra evidenziare problematiche più acute del resto del Paese; i tempi paiono notevolmente più lunghi e il contenzioso più diffuso; nel Sud sono concentrate situazioni particolarmente gravi di revoca di opere mai avviate, di opere concluse ma che non svolgono la funzione richiesta e di opere completate, ma non

<sup>42</sup> Per interessanti approfondimenti sull'efficacia delle pratiche amministrative di contrasto alla criminalità si rinvia ad ANCE (2007) e al capitolo 6, parte terza, di Italiadecide (2009).

collaudate e rese fruibili. Tali peculiarità sono riconducibili a nostro avviso prevalentemente ai comportamenti degli amministratori locali, alla maggiore inefficienza del settore pubblico, alla diffusione dell'illegalità. Tutti questi fattori concorrono nel rendere poco efficaci quelle riforme e innovazioni normative e procedurali, che hanno prodotto risultati positivi in altre aree geografiche. Quando la PA è poco capace di gestire la complessità degli appalti, o è esposta maggiormente ai rischi di illegalità e corruzione, può essere meno desiderabile accrescere la discrezionalità degli enti appaltanti e rendere maggiormente flessibile la selezione delle imprese.

Occorre accrescere, necessariamente in un'ottica di medio periodo, l'efficienza e le competenze tecniche della PA, anche a livello locale. Poiché tale processo richiede tempi lunghi, occorre nel frattempo ricercare forme di accorpamento, agli opportuni livelli di governo, di quelle fasi del processo di produzione di opere pubbliche che sono maggiormente suscettibili di economie di scala e di specializzazione. Va in questa direzione la creazione di organismi di natura pubblica, che forniscano consulenza agli enti appaltanti, soprattutto di minori dimensioni, e ne accrescano la capacità tecnica.

Più in generale, il diverso utilizzo nelle varie aree del Paese degli spazi di autonomia lasciati aperti dalla normativa, non sembra riflettere tanto differenze nella struttura dei mercati, quanto le capacità amministrative, organizzative e gestionali degli enti locali del territorio, la loro attitudine ad attuare prassi trasparenti e responsabili, il loro livello di capitale umano e sociale. La condivisione delle informazioni e delle esperienze maturate da altre amministrazioni appare ancora assai limitata, nonostante le notevoli omogeneità tecniche e realizzative che le opere spesso presentano, sicché ogni lavoro viene considerato del tutto peculiare e scarsamente comparabile con ogni altro; occorre un rafforzamento della circolazione e della disponibilità delle informazioni, soprattutto per il tramite della rete Autorità di vigilanza-Osservatori regionali, e queste informazioni dovrebbero essere sufficientemente dettagliate da consentire confronti, creazione di *benchmark* e diffusione di *best practices*. La disponibilità dei cosiddetti «costi standardizzati», utilizzati in molti paesi esteri per valutare il costo effettivamente sostenuto nelle realizzazioni recenti di lavori, fornirebbe un ulteriore contributo in questo senso.

Pare altresì cruciale rafforzare il ruolo di monitoraggio svolto dagli enti appaltanti nel corso dell'intero processo produttivo dell'opera, prevedendo forme efficaci di sanzionamento non solo



dell'impresa appaltatrice che viola gli impegni contrattuali, ma anche dell'ente che viene meno ai propri doveri di controllo. A questo riguardo è opportuno prevedere l'intervento di organismi tecnici centrali, che estendano il monitoraggio alla fase successiva alla conclusione dell'opera, in modo da evidenziare la sua rispondenza agli obiettivi e favorire lo sviluppo di una cultura di valutazione delle politiche pubbliche.

Sollewa invece problemi il tentativo di portare fuori delle amministrazioni intere parti di procedure, aspetti gestionali e talvolta anche decisionali. Nei fatti, quel che si affida all'esterno deve comunque essere indirizzato e controllato; si tratta di compiti resi ancor più difficili dalla demotivazione e dall'impoverimento delle competenze tecniche delle amministrazioni associate all'esternalizzazione. È importante sottolineare come soltanto la fase della progettazione tecnica possa coinvolgere in vario grado i privati, mentre la pianificazione e il monitoraggio dei lavori dipendono criticamente dalla qualità delle amministrazioni pubbliche coinvolte.

Il miglioramento delle capacità tecniche e amministrative delle amministrazioni locali, la presenza di organismi di supporto e di consulenza a livelli accentrati, la maggiore diffusione e trasparenza delle informazioni possono a loro volta accrescere la capacità di contrasto della corruzione e delle infiltrazioni della malavita organizzata, anche se non si può prescindere da un rafforzamento dell'efficacia delle azioni volte alla sua repressione.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alto commissario anticorruzione (2006), *I pericoli di condizionamento della Pubblica Amministrazione da parte della criminalità organizzata*, intervento al CNEL dell'Alto commissario, novembre.
- Alto commissario anticorruzione (2007), *Il fenomeno della corruzione in Italia, la mappa dell'Alto commissario anticorruzione*, dicembre.
- Amati C., Barbaro F., De Angelis F., Guerrizio M.A., Spagnolo F. (2006), *Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli Accordi di Programma quadro*, Materiali UVAL, n. 8.
- ANCE (2007), *Alcune proposte per la sicurezza del territorio e per la tutela delle imprese*, mimeo, dicembre.
- ANCE (2009), *Secondo rapporto sulle infrastrutture in Italia, il monitoraggio delle grandi opere*, vol. 2, in collaborazione con Ecosfera spa.
- Appetecchia A., De Ascentis D. (2009), *Eppur si muove. Genesi e sviluppo del modello logistico italiano*, ISFORT, Osservatorio Nazionale sul trasporto merci e la logistica, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

- ASTRID (2002), *L'attuazione del Titolo V: aspetti problematici, La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni*, Roma, giugno.
- AVCP (2005, 2006, 2007a, 2008a, 2009), *Relazione annuale*, Roma, luglio.
- AVCP (2007b), *Una nuova politica per le opere pubbliche in Italia: le difficoltà di una iper-regolamentazione*, intervento del presidente Giampaolino L. al Forum nazionale OICE.
- AVCP (2007c), *Indagine relativa agli interventi gestiti da Tav spa*, dicembre.
- AVCP (2008b), *L'attività di regolazione come strumento di efficienza del mercato dei contratti pubblici*, intervento del presidente Giampaolino L. al Convegno *Infrastrutture e servizi: competitività e regole*, Roma 26 giugno.
- Banca d'Italia (2008), *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi*, Supplementi al «Bollettino statistico», vol. 18, n. 42, luglio.
- Banca d'Italia (2009a), *L'economia delle regioni italiane*, in «Economie Regionali», n. 61, luglio.
- Banca d'Italia (2009b), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Lavori del progetto di Ricerca sul Mezzogiorno, Seminari e Convegni, n. 2, novembre.
- Bassanini F. (2008a), *Dieci anni dopo la legge 59 del 1997: un bilancio delle riforme amministrative degli anni novanta*, Relazione al Convegno su *Le riforme amministrative a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Università di Roma Tre, 30-31 gennaio, www.astrid.it.
- Bassanini F. (2008b), *Gli investimenti in infrastrutture in un sistema federale ben temperato*, Relazione al Convegno su *Strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture*, Roma, 21 ottobre, www.astrid.it.
- Bentivogli C., Casadio P., Cullino R., Fabrizi C. (2007), *Concorrenza e trasparenza nel mercato delle opere pubbliche locali: un'indagine empirica*, in «Economia e politica industriale», n. 2, luglio, pp. 71-103.
- Bentivogli C., Panicara E., Tidu A. (2008), *Il project finance nei servizi pubblici locali: poca finanza e poco progetto?*, in «Questioni di economia e finanza», n. 25.
- Beria P., Ponti M. (2008), *Una grande opera tutta da valutare*, in «Lavoce.info», 27 maggio.
- Boitani A. (2005), *Quattro conti sul ponte*, in «Lavoce.info», 13 ottobre.
- Camera dei Deputati (2005), *Le infrastrutture strategiche in Italia: l'attuazione della Legge obiettivo*, 2° Rapporto per la VII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, luglio.
- Cascetta E. (2006), *Il Sud Isolato. Per una nuova «questione meridionale» dei trasporti e della logistica*, Milano, Il Sole 24 Ore.
- CNEL (2008), *Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo degli appalti*, giugno.
- Corte dei Conti (2007a), *Relazione su «Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche»*, allegata alla deliberazione n. 12/2007/G, giugno.
- Corte dei Conti (2007b), *Relazione in ordine alle cause delle disfunzioni sulla gestione delle risorse destinate alla realizzazione di infrastrut-*

- ture strategiche di interesse nazionale*, allegata alla deliberazione n. 21/2007/G, dicembre.
- Corte dei Conti (2008), *Sezione di controllo per la Regione Siciliana, Indagine riguardante la costituzione e l'avvio delle stazioni uniche appaltanti, con connessi aspetti relativi all'affidamento dei lavori pubblici*, a cura di Centro L.
- Decarolis F. (2009), *When the Highest Bidder Loses the Auction: Theory and Evidence from Public Procurement*, Banca d'Italia, Temi di Discussione, n. 717, giugno.
- DPS (2007), *Rapporto Annuale*, Dipartimento Per lo Sviluppo e la coesione economica, Ministero dello Sviluppo economico.
- Iezzi L. (2008), *Eurotunnel 13 anni, Variante di valico 28. Opere pubbliche, in Italia ci vuole il doppio del tempo per approvarle e costruirle*, in «la Repubblica», 24 luglio.
- ISAE (2008), *Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali*, Rapporto trimestrale ISAE, giugno.
- ISFORT (annate varie), *Osservatorio Nazionale sul trasporto merci e la logistica*, Rapporto annuale, [www.isfort.it](http://www.isfort.it).
- Italiadecide (2009), *Infrastrutture e territorio*, Rapporto 2009, Bologna, Il Mulino.
- Messina G. (2009), *Le infrastrutture di trasporto nelle regioni europee: due misure a confronto*, in A. Macchiati e G. Napolitano, *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, Il Mulino.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2008), *La relazione annuale dell'Ispettorato generale di finanza*, Ragioneria Generale dello Stato, Roma.
- OICE (2007), *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei paesi industrializzati*, dicembre.
- Ponti M. (2007), *Una politica per i trasporti in Italia*, Roma, Laterza.
- SVIMEZ (2009), *Rapporto SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno*, luglio.
- SVIMEZ (2010), *Indagine conoscitiva sull'efficacia della spesa e delle politiche di sostegno alle aree sottoutilizzate*, Audizione presso la Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei Deputati, 3 febbraio.
- UVER (2007a), *La valutazione d'efficacia: secondo rapporto Uver*, Ministero dello Sviluppo economico, febbraio.
- UVER (2007b), *Attività di verifica sugli interventi prioritari inseriti negli APQ: Rapporto finale*, Ministero dello Sviluppo economico, luglio.
- Vigna P.L. (2007), *Il mercato sono loro*, intervento alla prima *Giornata del Mezzogiorno organizzata dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici*, Napoli, 11 giugno.