**Il fallimento della legge obiettivo**

Il **6° Rapporto sull'attuazione della "legge obiettivo"** realizzato dal Servizio Studi della Camera in collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture il CRESME e l'Istituto NOVA, contiene numerosi elementi che confermano, dopo dieci anni di applicazione, le peggiori previsioni da noi fatte in occasione del dibattito che portò nel 2001 all'approvazione della legge da parte dell'attuale maggioranza, anzi se possibile delineano una situazione ancora più disastrosa.
Per comprendere la portata dei dati statistici contenuti nel rapporto e trarne le opportune conclusioni, conviene soffermarsi brevemente sulle finalità della legge obiettivo e sugli effetti che avrebbe dovuto avere in termini di miglioramento della dotazione di infrastrutture del Paese.

Innanzi tutto **la legge obiettivo è nata come legge di semplificazione delle procedure delle due fasi principali dell'iter realizzativo delle opere pubbliche, la progettazione-autorizzazione e l'esecuzione**, allo scopo di ridurre le lungaggini procedurali consentendo la realizzazione delle opere di notevole interesse in tempi ragionevoli. In secondo luogo **è la fonte del principale strumento di pianificazione del settore: il programma delle infrastrutture strategiche**.
Riguardo alla fase della progettazione-autorizzazione l'intervento ha riguardato principalmente la semplificazione della procedura di valutazione d'impatto ambientale, mentre, rispetto alla fase esecutiva, caratterizzata nel procedimento ordinario da una dilatazione dei tempi di realizzazione dovuta alla frequente presenza di contenziosi ed alle sospensioni per adeguamenti progettuali (varianti), è stata introdotta la figura del "contraente generale", che ha il compito di realizzare i lavori con qualsiasi mezzo, oltre ad essere responsabile della progettazione definitiva/esecutiva e dei numerosi adempimenti di carattere amministrativo (come ad esempio le espropriazioni) tipici della Pubblica Amministrazione.
Come si è detto, la legge obiettivo ha anche introdotto **il Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS)** che contiene le seguenti indicazioni:
a) l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare;
b) i costi stimati per ciascuno degli interventi;
c) le risorse disponibili e le relative fonti di finanziamento;
d) lo stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati;
e) il quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi.

Negli anni, a causa degli scarsi risultati ottenuti, **sono state apportate modifiche e integrazioni,** sono **una ventina gli atti normativi e regolamentari** che hanno modificato o integrato la disciplina della legge obiettivo. Anche nelle innumerevoli bozze circolate del **decreto sullo sviluppo**, di cui si è parlato per mesi senza mai arrivare ad una versione definitiva, erano presenti molti correttivi che, intervenendo su aspetti meramente procedurali, non affrontavano i problemi reali del settore.

*le principali modifiche riguardano l'efficienza del sistema di monitoraggio, l'adeguatezza e la certezza delle risorse pubbliche, l'aggiornamento del PIS, ulteriori riduzioni di termini e semplificazioni delle procedure, la tracciabilità dei flussi finanziari. Da ultimo, in particolare, con il decreto 70/2011, è stato abbassato (dal 5% al 2% dell'intero costo dell'opera), il limite di spesa previsto nel progetto preliminare, per le eventuali opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale; sono stati posti vincoli alla possibilità di apportare varianti alla localizzazione, nel senso che devono essere*

*strettamente correlate alla funzionalità dell'opera e non devono comportare incrementi del costo rispetto al progetto preliminare originario; è stata portata a sette anni la durata del vincolo preordinato all'esproprio, dalla data in cui diventa efficace la delibera del CIPE che approva il progetto preliminare dell'opera; sono stati ridotti i termini per l'approvazione del progetto definitivo e anticipata, alla fase del progetto preliminare, la sottoposizione a conferenza di servizi; è stato introdotto, sia per il progetto preliminare che per il progetto definitivo, un termine di novanta giorni dalla pubblicazione della delibera CIPE di approvazione del progetto posto a base di gara, per pubblicare il bando, decorso inutilmente il quale è possibile disporre la revoca del finanziamento a carico dello Stato; per quanto concerne le riserve infine, è stato introdotto un limite all'importo complessivo delle stesse, che non può in ogni caso superare il 20% dell'importo contrattuale.*

Riassumendo:

**La legge obiettivo si proponeva di potenziare la dotazione infrastrutturale del Paese recuperando il gap dell'Italia rispetto agli altri Paesi dell'Unione, operando su tre assi fondamentali:**

**1) programmazione**
**2) semplificazione delle procedure e riduzione dei tempi per realizzare le opere;**
**3) certezza, adeguatezza e miglior utilizzo delle risorse finanziarie ricorrendo in misura prevalente al capitale privato.**

Intenzioni largamente condivisibili ma che, a dieci anni di distanza dall'approvazione della legge, come dimostrano i dati del 6° rapporto e la realtà dei fatti, invece di aver consegnato al Paese un adeguato livello di dotazione infrastrutturale sono state, la premessa di **un clamoroso fallimento**.

## 1. La programmazione

"Con la legge 443 del 2001…il settore della programmazione infrastrutturale assurgeva, a pieno titolo, tra gli interventi strategici dello Stato; prendeva corpo così un piano programma di respiro decennale". Queste parole sono contenute nell'aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche allegato al DEF 2011. Il primo elemento che balza agli occhi è una sorta di inversione semantica: si passa dalle infrastrutture strategiche, cioè di quelle tra tutte le infrastrutture considerate essenziali per il raggiungimento dell'obiettivo ("lo sviluppo e la modernizzazione del Paese") alla programmazione infrastrutturale come intervento strategico dello Stato. Insomma un po' un ritorno alle origini, la presa d'atto dell'incapacità di programmare e l'affermazione di un principio che nessuno mette in discussione. Si tratta, peraltro, di una consapevolezza di cui erano già avveduti gli statisti di qualche secolo fa, ma meglio tardi che mai. Effettivamente se si analizza il modo in cui nei dieci anni di "programmazione" (si fa per dire) si è formato il PIS e la sua attuale configurazione, sembra difficile definirlo atto di programmazione strategica, appare, piuttosto, per quello che è: l'elenco delle infrastrutture proposte da ogni livello di governo territoriale negli ultimi dieci anni.

**Il primo programma delle infrastrutture strategiche** contiene **127 opere,** 21 delle quali indicate "opere chiave" dallo stesso Governo nell'allegato infrastrutture al DEF 2003-2006, **per un costo complessivo di 125,9 miliardi di euro** a fronte di una disponibilità dichiarata di circa 12 miliardi.

Nel 2004 le opere sono diventate 228 per un costo complessivo di circa 233 miliardi.

Nel 2005 il numero delle opere cresce a 238, per un valore di circa 260 miliardi con un incremento dei costi rispetto all'anno precedente di quasi il 13%.

Nel 2007 abbiamo un aumento delle opere che diventano 244, per un valore totale di quasi 305 miliardi e un aumento rispetto all'anno precedente del 15,6.

in soli tre anni il costo dell'intero programma è aumentato del 30%.

Il 2009 vede un aumento del valore solo del 3 % (314 miliardi) ma il numero delle opere sale a 274 .

Nel 2010 le opere diventano 347, il costo arriva a 350 miliardi, con un incremento, rispetto al 2004, superiore al 50 %.

Con l'ultimo aggiornamento, infine, **arriviamo alle attuali 390 opere per un costo complessivo di 367 miliardi** e un ulteriore incremento del 5%. In dieci anni il numero delle opere è praticamente triplicato, così come il costo complessivo!

Doveva aver ben presente, **la Corte dei Conti,** questa evoluzione quando, nella **Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2010,** ha scritto:

**"Carenze, difficoltà e ritardi non si riscontrano soltanto con riguardo alle infrastrutture realizzate con risorse finanziarie ordinarie, ma anche a quelle programmate con la Legge obiettivo (legge n. 443/2001).**

**Anzi, specifiche criticità sembrano riguardare proprio la legislazione speciale, la cui gestione si è per lungo tempo tradotta, sostanzialmente, in una mera prenotazione pluriennale di risorse ripartita su una platea di interventi infrastrutturali estremamente frazionata (più cantieri e meno funzionalità), e con un divario amplissimo tra numero e dimensione dei progetti individuati ed esiguità delle realizzazioni e dei completamenti delle opere…**

**la legge aveva lo scopo dichiarato di definire un percorso preferenziale accelerativo per uno specifico segmento di opere infrastrutturali, considerate "prioritarie"…**

**in primo luogo, è stato mancato l'obiettivo di fondo, cioè la selezione di un numero ridotto di interventi infrastrutturali ad alta priorità strategica…**

**sono, pertanto, divenuti "prioritari" progetti di opere di interesse soltanto locale, ovvero meri completamenti di interventi già in corso o, ancora, progetti di grande impatto di annuncio (e assai costosi), ma privi dei necessari elementi di valutazione economico-finanziaria o di fattibilità, anche solo nella forma preliminare.**

**Ne è derivata, naturalmente, la tendenza a smarrire l'originaria intenzione programmatica di selezionare opere connesse a carenze infrastrutturali consolidate (servizi idrici, sistemazione del suolo, smaltimento dei rifiuti, ecc.) per privilegiare, invece, o le infrastrutture di trasporto intese a ridurre il grado di congestione che caratterizza il Centro-Nord o le grandi opere d'immagine, con capacità di effetti di breve periodo sulla domanda e sull'occupazione, come in parte è avvenuto nel Sud."**

Operare delle scelte, individuare tra tutte le infrastrutture quelle prioritarie in relazione all'obiettivo e sottoporre solo queste ultime ai procedimenti semplificati previsti dalla legge in ragione della loro rilevanza, avrebbe consentito di utilizzare al meglio le già scarse risorse finanziarie disponibili e avrebbe evitato i tanti errori progettuali, causa di consistenti incrementi dei costi e dei tempi di consegna, che, come vedremo, rendono da questo punto di vista la situazione delle opere inserite nel programma esattamente identica a quella delle opere che hanno seguito le procedure ordinarie.

Fatica sprecata, insomma, e tante aspettative deluse: l'unico obiettivo raggiunto dalla legge obiettivo a dieci anni dalla sua approvazione è stato proprio quello di aver mancato l'obiettivo! E non siamo solo noi a pensarlo dato che sempre la **Corte dei Conti** esprime nella citata relazione questo sconsolato giudizio**: "a fronte delle ampie dimensioni del Programma delle infrastrutture strategiche, sia per la numerosità delle opere che per il volume del fabbisogno finanziario, i risultati fino ad oggi conseguiti sono assai modesti."**

Del resto la rilettura del programma delle infrastrutture strategiche, operata attraverso l'accorpamento delle opere nei progetti organici territoriali, con l'allegato infrastrutture al DEF 2011, sembra proprio indicare questa consapevolezza e l'intenzione di ricominciare da zero. Le anticipazioni dell'ipotetico decreto sviluppo e infrastrutture, infatti, contenevano la riformulazione della norma che ha introdotto il PIS nel senso di definirlo come l'elenco delle opere concordate con le regioni, all'interno del quale selezionare le infrastrutture prioritarie "sulla base dei seguenti criteri generali:
a) coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali;
b) stato di avanzamento dell'iter procedurale;
c) possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato"

## 2. Semplificazione delle procedure e riduzione dei tempi e dei costi

La semplificazione della procedura di VIA e l'istituzione del contraente generale non sembrano aver prodotto i risultati sperati. Come si vedrà **i ritardi e l'aumento dei costi, provocati dai contenziosi e dagli adeguamenti progettuali, rilevati nelle opere che hanno seguito la procedura speciale, sono esattamente gli stessi di tutte le altre opere.**

**L'elemento che maggiormente influisce sui tempi di consegna e sugli aumenti dei costi è il contenzioso**. Le procedure di contenzioso attivate nel settore degli appalti pubblici in generale riguardano sia la fase di affidamento del contratto e mirano al ripristino della corretta procedura di gara ed alla tutela della posizione giuridica dell'interesse legittimo vantata dai soggetti coinvolti, sia quella dell'esecuzione dello stesso ed hanno, normalmente, per oggetto il riconoscimento di oneri conseguenti ad una gestione non ottimale del contratto da parte della stazione appaltante.

Quanto ai tempi, nel totale degli appalti conclusi si registra un **prolungamento dei tempi di esecuzione dell'89% a fronte del prolungamento del 110% negli appalti conclusi con contenzioso**. Ciò evidenzia uno scostamento della durata

degli appalti con contenzioso maggiore di oltre 20 punti percentuali rispetto alla media nazionale di tutti gli appalti (con o senza contenzioso).

Riguardo agli **incrementi dei costi,** analizzando i dati del contenzioso arbitrale, abbiamo un dato altalenante che va:
dal **30%** del periodo 2002 – 2005
al **13 %** circa rilevato nel 2007 e nel 2009.
Le ultime elaborazioni effettuate dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici evidenziano nuovamente una crescita di tale incidenza che raggiunge, nel 2010, la soglia del **22,6%.**

**Analizzando il fenomeno riferendolo esclusivamente agli appalti della legge obiettivo, prendendo in considerazione gli interventi conclusi, possiamo constatare che vi è stato contenzioso nel 50 % dei casi e che il numero degli interventi i cui lavori si sono conclusi in ritardo rispetto ai tempi inizialmente previsti dal crono programma corrisponde ad una percentuale del 30% circa.**

**Relativamente ai costi, l'aumento riscontrato negli appalti delle infrastrutture strategiche concluse equivale al 22 %**, per quanto concerne il maggior costo imputabile alla presenza di contenzioso negli appalti delle opere rientranti nella "legge obiettivo", quindi, si registrano risultati simili a quelli medi nazionali.

Altro elemento che incide notevolmente sui tempi di realizzazione e sui costi è quello delle varianti: anche il **maggior costo dovuto alle varianti rilevato nelle opere della legge obiettivo, pari all'11%**, risulta in linea con l'aumento medio di costo del 10,2% scaturito da variazioni progettuali poi confluite in varianti registrato nel periodo 2000 – 2007 con riferimento alla totalità degli appalti.

**Il costo complessivo inizialmente previsto per l'anno 2011 degli interventi allo stato conclusi era di circa 3,2 miliardi di euro, il costo finale è stato di circa 4,3 miliardi, con un aumento, quindi, del 33 %.**

**Per quanto riguarda gli appalti in corso, nel 73 % dei casi si sono verificati ritardi, con uno scostamento ad oggi dei costi pari all'11 %.**

Complessivamente, in **valori percentuali**, il dato che emerge rispetto al monitoraggio 2010 è di **sostanziale stabilità**. Oggi, come un anno fa, le opere che non hanno superato la progettazione rappresentano, dal lato del costo, il 59% del Programma. Le opere che hanno raggiunto la fase di gara il 10%, quelle con contratto o in corso il 21% e infine le opere ultimate ancora il 10%.
Se si prendono in considerazione i **valori assoluti**, il valore complessivo delle opere ultimate è **34,3 miliardi, pari al 10% dell'intero Programma.**

**Si può, pertanto, affermare che le semplificazioni procedurali e l'istituzione della figura del contraente generale, oltre a tutte le altre facilitazioni specifiche per le opere rientranti nel programma delle infrastrutture strategiche, non solo non hanno consentito una riduzione dei tempi di realizzazione di tali opere rispetto a tutte le altre, ma non hanno eliminato, neanche, le carenze progettuali, anzi, in tal caso, se prendiamo in considerazione il dato relativo agli aumenti dei tempi e dei costi provocati dalle varianti la situazione e persino peggiorata. Si può sostenere, infine, considerando il dato del**

**contenzioso, che l'introduzione del contraente generale, che avrebbe dovuto incidere notevolmente sui problemi della fase esecutiva, è stata completamente priva di effetti**.

### 3. Le risorse, la distribuzione geografica e la tipologia delle opere, il contributo dei privati

**Al 30 aprile 2011** sono state individuate e inserite nel Programma di infrastrutture strategiche 390 opere alle quali corrisponde **un costo complessivo di realizzazione di oltre 367 miliardi di euro.**

**Rispetto al primo monitoraggio effettuato (aprile 2004), l'incremento è stato di circa 134 miliardi di euro (+57%).**

Considerando la totalità delle opere comprese nel PIS, alla fine di aprile 2011, **il valore delle opere/lotti deliberati dal CIPE,** ovvero con progetto preliminare o definitivo e quadro finanziario approvati, **è di 137 miliardi**, pari al 37% del costo dell'intero programma.

**Risultano teoricamente disponibili finanziamenti** pubblici e privati, sulla base delle delibere CIPE e degli allegati infrastrutture ai documenti di programmazione economica e finanziaria, **per poco più di 150 miliardi**. Tali risorse consentono una copertura finanziaria pari al 41% del costo dell'intero Programma. **Il fabbisogno residuo ammonta a 217 miliardi (59%).**

**La distribuzione dei costi per macroaree**, a distanza di un anno dall'ultimo monitoraggio, **continua a confermare una maggiore concentrazione nelle 12 regioni del Centro Nord**,
pari a **224 miliardi** di euro pari al 61% del valore economico complessivo
contro i **141 del Mezzogiorno** pari al 38% del valore economico complessivo
Il restante 0,7% coinvolge opere non riconducibili a una specifica macro area territoriale.

Il 95% dei costi e il 56% delle opere sono riconducibili alle infrastrutture per il trasporto, ovvero strade, ferrovie, metropolitane, porti, aeroporti, interporti e il Ponte sullo Stretto, mentre Il restante 7% dei costi riguarda altre opere.
Rispetto al costo dell'intero Programma il 45%, pari a oltre 166 miliardi, è rappresentato da strade
le opere ferroviarie rappresentano il 38% (circa 142 miliardi)
le metropolitane l'8% (circa 30 miliardi).
il Ponte sullo Stretto rappresenta il 2% del valore dell'intero programma (7,2 miliardi di cui 6,350 miliardi per il Ponte e 850 milioni per le opere complementari),
le opere idriche appena l'1,6% (5,7 miliardi).
Un altro 1,5% spetta al Mo.S.E. (5,5 miliardi) e il restante 3% compete alle altre opere.

Le opere che non hanno superato la progettazione rappresentano, dal lato del costo, il 59% del Programma
le opere che hanno raggiunto la fase di gara il 10%,
quelle con contratto o in corso il 21%

le opere ultimate il 10%.

**“In generale, rispetto ai programmi, da maggio 2010 ad aprile 2011 non vi è stato un avanzamento procedurale, finanziario e realizzativo significativo. L’attività approvativa del CIPE, in tema di finanziamenti e progetti, come lo scorso anno, è stata molto limitata e orientata su stralci funzionali di importo contenuto, su progetti finanziati con il Fondo FAS Infrastrutture e su alcune grandi infrastrutture stradali da realizzare con capitali privati. Inoltre, persistono i noti problemi di lentezza che caratterizzano l’esecuzione dei lavori che fanno prevedere anche quest’anno lo slittamento dell’ultimazione di alcune grandi infrastrutture dal 2011 al 2012 o oltre.”**

Le nuove opere oggetto di delibera da parte del CIPE nel periodo 1° Maggio 2010-30 Aprile 2011 risultano 4, per un costo complessivo di poco più di 6,2 miliardi di euro.

Complessivamente, come è stato già rilevato, **il valore dei 186 progetti deliberati dal CIPE rappresenta il 37% del nuovo costo dell’intero Programma**. La stessa percentuale di fine aprile 2010. **Le risorse disponibili ammontano a 75.622 milioni di euro** con la conseguenza che il fabbisogno finanziario necessario alla totale copertura dei costi previsti ammonta a poco più di 62 miliardi di euro. Delle 186 opere deliberate 30 risultano concluse e 47 sono in fase di realizzazione.

**Se si considera il costo complessivo, le opere completate** (con esclusione della Salerno Reggio Calabria della quale sono stati completati molti lotti funzionali) **rappresentano il 3,3% rispetto a quanto deliberato**, mentre quelle in corso circa il 32%, un terzo del totale.

“Sulla base della documentazione ufficiale disponibile si prevede che alla fine del 2012 saranno ultimate altre 15 opere, di cui 14 in corso e 1 in fase di gara così da raggiungere il numero di 45, per un valore di circa 7 miliardi e 700 milioni.
Si tratta sostanzialmente della stima registrata nel 2010 del valore degli investimenti relativi ad opere da completare nel 2011. Si registrerebbe, pertanto, un ritardo di un anno rispetto alla programmazione.”

**“Nel momento in cui venne avviato alla fine del 2001, il Programma avrebbe dovuto raggiungere un consistente obiettivo in termini di completamento delle opere intorno al 2010…Alla fine del 2011 saranno completate 30 opere su 186, come abbiamo visto il 16% contro un quasi 80% previsto all’avvio del programma. Ad oggi la situazione è che delle 132 opere deliberate dal CIPE non ultimate e con data di ultimazione lavori nota, 68 dovrebbero vedere la luce entro il 2015 e le altre 64 successivamente a questa data.**
**La spesa prevista per le opere che dovrebbero completarsi entro il 2015 è stimata in poco meno di 27 miliardi di euro, pari al 20% del costo complessivo. La spesa maggiore riguarderà le opere successive al 2015 con una stima che si aggira intorno ai 99 miliardi e 760 milioni di euro, pari al 72,7% del costo totale attualmente stimato per le 186 opere deliberate dal CIPE.”**

**Le 186 opere deliberate dal CIPE** hanno, come è stato ricordato, un costo stimato di oltre 137 miliardi. Complessivamente sono stati attivati **297 finanziamenti, di cui 244 con risorse pubbliche per 49,5 miliardi e 53 con risorse di soggetti privati,**

**pari a 26 miliardi e 130 milion**i, per una disponibilità di risorse di 75 miliardi e 622 milioni di euro. **Le risorse pubbliche, pertanto, corrispondono al 65,4% del totale delle disponibilità accertate, mentre quelle private superano di poco un terzo (34,6%).**

**Rispetto al valore complessivo delle opere deliberate l'attuale disponibilità pubblica risulta pari al 36% del totale, mentre l'investimento privato è pari al 19 %.** Tale investimento risulta destinato per **l'84,8%** alle opere stradali, da attribuire, quasi esclusivamente, alle **società concessionarie autostradali**.

L'attuale copertura finanziaria per le opere la cui conclusione è prevista oltre il 2015 risulta ad oggi pari al 45%, fattore non certo secondario nella valutazione della possibilità di raggiungere l'obiettivo prefissato. Permane, rispetto alla stima di costi per oltre 137 miliardi, un fabbisogno finanziario non "coperto" di oltre 62 miliardi.
Per le opere attualmente in corso di costruzione il fabbisogno risulta pari a poco più di 6 miliardi, che corrispondono al 14,4% del totale del costo di queste opere. Una quota relativamente modesta di risorse da acquisire riguarda anche le opere attualmente in gara (16%), mentre più complessa appare la situazione finanziaria relativamente alle opere per le quali si è già provveduto all'affidamento, per le quali si registra un fabbisogno pari al 58% dell'attuale previsione di costo. Si tratta di 19 miliardi su 32.649 milioni. **La situazione appare particolarmente critica per quanto riguarda le opere ferroviarie dove il fabbisogno residuo è di oltre 39 miliardi, corrispondente all'85,8% del costo totale delle opere deliberate, grave appare anche il deficit per le opere portuali che sfiora il 53%.**

Dalla lettura di questi dati, estrapolati dal 6° Rapporto sull'attuazione della "legge obiettivo" trova evidente conferma quanto più volte affermato in relazione all'efficacia di tale strumento legislativo.
La attuale scarsità drammatica di risorse imporrebbe di operare delle scelte strategiche chiare e impegnative sia riguardo al numero che alla tipologia e alla localizzazione delle opere (si tenga presente al riguardo il giudizio della Corte dei Conti riportato all'inizio) , ma si è visto come tale capacità di governo sia totalmente mancata al Governo Berlusconi della attuale legislatura così come al Governo che varò la legge obiettivo (manco a dirlo sempre lo stesso: il Governo Berlusconi).

Concludendo vale ancora la pena riportare le parole della **Corte dei Conti** :
"**Negli ultimi due decenni non sono, dunque, emersi segnali evidenti di un rapporto causa/effetto tra esiguità di risorse finanziarie pubbliche e ritardo infrastrutturale rispetto agli altri paesi europei. Se il livello della spesa pubblica in conto capitale non si discosta significativamente (almeno fino al 2009) da quello prevalente altrove, mentre il divario infrastrutturale tende, invece, ad ampliarsi, le cause vanno ricercate in altri fattori di natura non finanziaria. In altri termini, si può affermare che, a parità di mobilitazione di risorse pubbliche, gli altri paesi evidenziano una ben maggiore capacità di realizzazione di interventi infrastrutturali. Uno scostamento che, di fatto, è ancora più ampio, ove si consideri che le spese pubbliche per investimento registrano, in Italia, una quota molto elevata di interventi di manutenzione straordinaria di opere pubbliche realizzate in anni precedenti. Alla base del ritardo dell'Italia vi sono, dunque, ostacoli e inefficienze che non ritroviamo nelle esperienze degli altri paesi europei. Uno studio recente della Banca d'Italia ha riassunto efficacemente le criticità specifiche del nostro paese, individuandole in:**

**- la mancanza di una vera programmazione pluriennale del bilancio pubblico e, in particolare, degli impegni in conto capitale, anche a causa della sovrapposizione di diverse competenze istituzionali;**
**- l'assenza di una valutazione sistematica dei costi e dei benefici dei progetti che, precludendo la selezione delle opere più valide, concorre a determinare costi unitari elevati nel confronto internazionale;**
**- la frammentarietà delle fonti di finanziamento e il conseguente ricorso al finanziamento parziale delle opere;**
**- la frequenza di ampi scostamenti tra preventivi e costi di realizzazione;**
**- l'inadeguatezza delle procedure di affidamento dei lavori;**
**- le carenze dell'attività di monitoraggio che non consentono di controllare lo stato di avanzamento dei singoli interventi e di formulare valutazioni generali sull'efficienza del processo di realizzazione delle opere."**

**Sono questi gli elementi, insieme ad altri puntualmente segnalati oltre che da noi da tutti i soggetti interessati, come ad esempio il ritardo nei pagamenti della P.A., sui quali si dovrebbe intervenire per rilanciare nel nostro Paese la politica infrastrutturale e l'economia ad essa legata.**