

Collegare Sicilia e Continente: un modo per decidere

di Fabrizio Barca e Gaetano Fontana

1. *La novità.*

Il 1 ottobre 2001 un gruppo di lavoro dei ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Economia e Finanze, dopo avere incontrato le delegazioni di dodici raggruppamenti costituiti da istituti finanziari e imprese di costruzione, ha presentato un Rapporto¹ conclusivo in merito all'interesse del mercato a finanziare il progetto del ponte sullo Stretto di Messina (d'ora in poi progetto ponte o Ponte, a includere sia il manufatto che i relativi sistemi di raccordo diretto autostradale e ferroviario²). Nel Rapporto sono stati analizzati i requisiti normativi e organizzativi che, in modo concorde, i soggetti auditi ritengono necessari per il lancio dell'iniziativa e per partecipare alla successiva fase di attuazione e di finanziamento del progetto; inoltre sono stati presentati due modelli operativi per la realizzazione, con alcuni tratti comuni e altri alternativi.

Questo passo, che ha posto il governo nella condizione di assumere una decisione fondata circa la realizzazione del progetto e, soprattutto, in caso positivo, di darle immediato seguito, ha potuto avere luogo grazie a una scelta di metodo: quella compiuta dai ministeri delle Infrastrutture e dell'Economia di verificare la fattibilità economica, sociale, ambientale e amministrativo-istituzionale del progetto Ponte attraverso il suo confronto con ipotesi alternative di collegamento fra Continente e Sicilia. Da tempo, ormai, è aperto il confronto sul Ponte come progetto ingegneristico; ma per anni il confronto sulla fattibilità e sulla desiderabilità dell'opera è stato alimentato da personali convincimenti, da singoli contributi, al più da analisi finanziarie basate su mere ipotesi di traffico.

¹ Il rapporto, che riporta fra l'altro i nomi dei soggetti partecipanti alle audizioni, è disponibile nel sito www.infrastrutture.it.

² Rampe di raccordo con la rete autostradale e ferroviaria calabrese e siciliana e nuova stazione passante di Messina.

La svolta è avvenuta quando le amministrazioni pubbliche responsabili hanno attivato la più ovvia delle procedure per una decisione così complessa: affidare all'esterno, per mezzo di un bando pubblico, uno studio di fattibilità³.

Il passo è ovvio solo sul piano teorico. In realtà, la strada di fondare le decisioni di investimento pubblico su studi di fattibilità che verifichino anche la desiderabilità dell'intervento rispetto a ipotesi alternative è tuttora aliena alla prassi della maggioranza delle amministrazioni pubbliche.

L'oggettiva difficoltà per l'amministrazione di formulare quesiti chiari e comprensibili e di pretendere una qualità elevata di risposta da parte delle società di consulenza; il forte *deficit* di competenze delle amministrazioni nella predisposizione di bandi, di capitolati e di contratti; la propensione delle società di consulenza a trarre lucro da questa posizione di forza; le esperienze negative, accumulate nel tempo, di studi di fattibilità oggettivamente inutili o banditi per avallare decisioni già prese o a beneficio di determinati contraenti privati: sono tutte ragioni che spiegano lo scetticismo diffuso nei confronti di questo strumento. Ma non lo giustificano. Allo studio di fattibilità, infatti, le amministrazioni pubbliche finiscono generalmente per non sostituire altri strumenti di valutazione. Il risultato è l'assunzione di decisioni di investimento, positive o negative che siano, in modo insufficientemente fondato; quindi, quando la decisione è positiva, la scoperta tardiva di ostacoli – economici, sociali, ambientali, amministrativo-istituzionali – che impediscono la realizzazione del progetto.

Per tali ragioni, in aree diverse di intervento pubblico, il ministero dell'Economia e ministero delle Infrastrutture hanno voluto rilanciare lo strumento degli studi di fattibilità. Il Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS), ha avviato il finanziamento di un ciclo di studi di fattibilità di qualità che sono stati selezionati con metodo premiale nel corso del 1999 e che, avvalendosi nei casi di maggiore rilievo di un monitoraggio del DPS, sono in corso di conclusione. Sempre il DPS ha promosso disposizioni normative che, nell'ambito della costruzione di una rete nazionale di Nuclei di valutazione, ha incentivato il ricorso agli studi (l. 144/99). Ancora nel 1998, la Direzione generale del coordinamento ter-

³ Facendo seguito alla delibera del Cipe 19 febbraio 1999 il ministro dei Lavori Pubblici di concerto con quello del Tesoro, con decreto del 5 agosto 1999, ha stabilito i contenuti, i costi ed i tempi della procedura di evidenza pubblica. Il bando è stato pubblicato il 18 ottobre 1999 ed aggiudicato in data 22 dicembre 1999 dall'Associazione temporanea di imprese costituita da Pricewaterhouse Coopers Consulting, Pricewaterhouse Coopers UK, Sintra Srl, Net Spa e Certet. Lo studio è stato approvato nella sua versione finale del 28 febbraio 2001.

ritoriale dell'allora ministero dei Lavori Pubblici, attraverso i «programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio» (PRUSST) ha garantito l'apertura di specifiche linee di finanziamento per la verifica di fattibilità degli stessi programmi.

La realizzazione di questi interventi ha dato risultati buoni. Gli studi hanno usufruito di circa 80 miliardi di lire (cfr. il IV Rapporto del DPS del dicembre 2001); i 78 programmi PRUSST ammessi ai finanziamenti hanno assorbito circa 70 miliardi di lire per studi di fattibilità, nell'ambito dell'assistenza tecnica. Ma la fase attuativa ha anche confermato la consistenza dei limiti prima indicati e i tempi non brevi richiesti dall'abbandono di vecchie prassi e soprattutto dal rafforzamento tecnico delle amministrazioni.

Anche per queste ragioni, l'esperienza Ponte assume un rilievo particolare. Proprio per l'esperienza non positiva che viene dal passato confronto sulla sua fattibilità, per l'aspettativa e anche per lo scetticismo che ha circondato la decisione di attuarlo, lo studio sul collegamento Sicilia-Continente può costituire, invece, un metro per giudicare l'appropriatezza della strada intrapresa e, se necessario, per affinarla.

Scopo di questa nota, che sviluppa gli interventi dei due scriventi all'incontro meritoriamente promosso dall'Imes, non è quello di trarre una lezione compiuta dall'esperienza. È troppo presto per farlo. Inoltre gli scriventi, come co-responsabili del monitoraggio dello studio⁴ e firmatari del Rapporto redatto a sua conclusione, non sono le persone più adatte per questo scopo. Si è invece scelta l'occasione offertaci per riassumere i risultati principali dello studio (par. 2), per illustrare come il mercato, chiamato dal governo a una reazione a questi risultati, abbia potuto utilizzarli per formarsi un convincimento chiaro circa la desiderabilità positiva e le condizioni per partecipare al progetto, e come, su tali basi, le amministrazioni abbiano potuto formulare ipotesi operative di realizzazione (par. 3).

2. La fattibilità.

Su richiesta delle amministrazioni, lo studio di fattibilità sul collegamento stabile Sicilia-Continente ha confrontato due soluzioni: la prima centrata sul collegamento attraverso il Ponte sullo Stretto di

⁴ Il gruppo di lavoro dello studio è stato composto, oltre agli scriventi, da Nicolino Carrano (min. Infrastrutture), Velia Leone (Unità finanza di progetto), Silvio Pancheri (responsabile Unità di valutazione del DPS-Economia) e Laura Raimondo (Unità di valutazione del DPS-Economia).

Messina; la seconda centrata sul potenziamento dei collegamenti marittimi, in assenza del Ponte.

Il primo e più importante passo è consistito in una valutazione delle prospettive di traffico. Nell'ipotesi, coerente con gli obiettivi programmatici precisati anche nell'ultimo DPEF 2002-2006, che l'economia del Mezzogiorno cresca attorno al 4% dal 2004 e fino a fine decennio e al 2,8% da allora in avanti¹, è stato mostrato che, in assenza di interventi infrastrutturali, l'offerta di trasporti diverrà un freno alla crescita:

- dal 2003, per il trasporto marittimo sullo Stretto;
- dal 2004, nella viabilità di accesso ai porti;
- dal 2004, e più pesantemente al termine del decennio, per i collegamenti aerei e marittimi a media e lunga distanza;
- dal 2006, per il trasporto ferroviario.

Lo studio mostra inoltre che il traffico aereo (già oggi pari al 50% del totale traffico passeggeri) e quello *Roll on-Roll off* (già oggi pari al 32% del totale traffico merci) hanno assunto tale rilievo e insostituibilità che la costruzione o meno del Ponte è sostanzialmente irrilevante ai fini della domanda, fortemente crescente, che si riverserà nel prossimo trentennio su queste due modalità.

Scaturisce da qui il primo risultato dello studio che evidenzia l'erroneità di una larga parte del precedente confronto che contrapponeva Ponte a soluzioni mare/aria. Il potenziamento progressivo durante il primo decennio del 2000 dei sistemi portuali e aeroportuali della Sicilia destinati al traffico di media-lunga distanza, non è in concorrenza con il Ponte. Viceversa, qualunque decisione venga presa sulla soluzione da dare all'attraversamento dello Stretto dopo il 2012 – anno di possibile fruibilità del Ponte – è necessario un pacchetto di interventi «invarianti» su porti e aeroporti; tutto ciò sia per innalzare la qualità dei servizi di attraversamento dello Stretto, che per offrire servizi di trasporto per altre rotte aeree e marittime verso il Continente. Il costo di questi interventi di potenziamento del sistema portuale e aeroportuale siciliano è stato stimato dall'*advisor*, in via di larga massima, in 1800 miliardi di lire.

Lo studio ha identificato quindi un secondo gruppo di infrastrutture invarianti, quelle relative a migliorare l'adduzione del traffico fer-

¹ Anche nel caso in cui l'economia crescesse al di sotto dei valori sopra indicati e segna-
tamente, secondo le ipotesi fatte, a un tasso pari all'1,8% annuo nel primo decennio e all'1%
dopo il 2012, interventi si rivelerebbero – sempre secondo lo studio – comunque indispensa-
bili, pur se in momenti di poco successivi a quelli sopra segnalati.

roviario e stradale fino allo Stretto in territorio siciliano e calabro. Anche esse vanno realizzate comunque, qualunque sia la soluzione di lungo termine per l'attraversamento. Si tratta, oltre agli interventi già programmati e finanziati, che pure vanno sbloccati e accelerati (sul versante della grande viabilità stradale, la Palermo-Messina o la Catania-Siracusa e, sul versante ferroviario, il completamento della galleria dei Peloritani e il raddoppio o l'adeguamento degli itinerari Salerno-Reggio Calabria-Messina-Palermo), di interventi aggiuntivi, specie sul versante ferroviario (il raddoppio della tratta ferroviaria Patti-Cefalù e Giampileri-Giarre). Il costo di questi ultimi interventi è stato stimato dall'*advisor* in linea di massima in 2,850 miliardi di lire.

Grazie al chiarimento permesso dallo studio, la questione da risolvere non è dunque quella se realizzare il Ponte o le «vie del mare» (comunque necessarie), ma piuttosto un'altra: quale sia il modo più appropriato per assicurare a medio-lungo termine (dopo il 2012) un servizio adeguato di attraversamento dello Stretto. È con riguardo a questo obiettivo che lo studio ha valutato costi e punti di forza e di debolezza del progetto Ponte e della soluzione alternativa, detta multimodale, di rafforzamento del trasporto marittimo (attraverso lo sviluppo degli approdi, dei loro accessi e del naviglio).

È stato innanzi tutto rilevato che, anche nello scenario macroeconomico migliore il Ponte è destinato a un modesto utilizzo stradale (18% del potenziale al 2030 in ipotesi di alta crescita), mentre assai elevato (65%, sempre con alta crescita) sarebbe l'utilizzo ferroviario. Quanto ai costi di costruzione, l'opzione Ponte (9400 miliardi di lire) eccederebbe l'altra (2000 miliardi) di 7400 miliardi.

A questo punto della valutazione, lo studio non ha tentato una traduzione in termini monetari degli altri costi delle due opzioni (ambientali, di sicurezza, etc.), né degli altri benefici. Altri benefici infatti esistono: l'opzione alternativa è costruita per definizione in modo da assicurare la piena soddisfazione della domanda di attraversamento dello Stretto (come il Ponte), ma essa presenta benefici differenti in termini di qualità dell'attraversamento (peggiore, almeno per i treni), di impatto sul territorio, di effetto di immagine. In considerazione della forte arbitrarietà che avrebbe comportato dare un «prezzo» a questi costi e benefici² e al rischio che ne sarebbe derivato di nascon-

² Una quantificazione monetaria avrebbe in realtà potuto essere effettuata con riguardo alla qualità dell'attraversamento. Ma essa avrebbe costituito una valutazione parziale, stante che i benefici del Ponte in termini di qualità andrebbero misurati con riguardo ai servizi dell'intera rete ferroviaria, ed essi a loro volta dipendono (cfr. par. 3) dalla realizzazione di appropriati interventi su tale rete.

dere all'interno di una pretesa oggettività tecnica ciò che deve manifestarsi come peso che i decisori politici danno all'uno e all'altro profilo, si è preferito chiedere all'*advisor* di esplorare questi aspetti confrontando per ognuno di essi i due scenari.

Lo studio ha così concluso che il progetto Ponte appare più vantaggioso dell'altro in termini di potenziamento dell'intera rete ferroviaria e di immagine istituzionale (che si confrontano, peraltro, con i grandi costi che avrebbe l'interruzione di un progetto avviato).

Per quanto riguarda, invece, il profilo ambientale, lo studio ha confermato che per entrambi i progetti gli impatti ambientali e territoriali sono significativi anche se mitigabili. Essi sono più rilevanti nella fase di cantiere, nel caso del Ponte; più diffusi ma persistenti nel lungo periodo, nel caso del progetto multimodale; più concentrati sull'ambiente terrestre e anche in aree a elevata valenza naturalistica, nel caso del Ponte; più influenti sul fragile equilibrio dell'ecosistema marino anche a causa dell'uso di modalità di trasporto a scarsa efficienza energetica (sistemi a propulsione), nel caso del progetto multimodale.

L'assenza nell'analisi dell'*advisor* di una quantificazione monetaria dei costi e dei benefici che derivano da questi profili non consente di costruire per questa parte dell'analisi una gerarchia di preferenza fra le due soluzioni. Ma l'analisi individua i soggetti economici e i territori che più beneficiano dell'una o dell'altra soluzione, nonché le tipologie o le specifiche realtà che risentono più o meno negativamente dell'una e dell'altra soluzione e indica le modalità di mitigazione. Vi sono cioè, gli elementi di una valutazione ambientale a carattere strategico che può consentire di bene impostare l'attuazione del progetto che si vorrà scegliere.

Particolarmente innovativa è stata, infine, la valutazione degli impatti dei due progetti sulla sicurezza, con l'adozione di una prassi che sta ora trovando applicazione in molti altri studi.

Il pericolo di infiltrazione criminale viene identificato dall'*advisor* in una parte soltanto delle infrastrutture dei due progetti: le opere di scavo e movimento terra, i noli e i trasporti. Escludendo così da «rischi di penetrazione» sia i altri 5000 miliardi di lire di spese del Ponte per componenti tecnologicamente avanzate, che i 1000 miliardi dell'altro progetto per i navigli, si identificano le aree dove sono necessarie, per entrambi i progetti, due azioni:

1) una gestione manageriale forte senza il ricorso a forme straordinarie;

2) la costituzione di una *task force* di magistrati che compia indagini preventive sui soggetti economici coinvolti nelle opere.

Infine, attraverso un'analisi finanziaria del progetto Ponte, lo studio argomenta che l'opzione di collocare parzialmente il progetto Ponte presso privati è perseguibile, ma che, a seguito degli alti costi e del basso grado di utilizzo stradale prevedibile per il Ponte, tale operazione dovrebbe avvenire con un onere pubblico totale attorno ai 6500 miliardi di lire, ossia non meno di 4000 miliardi in più del costo del progetto multimodale.

Si tratta di una valutazione finanziaria che il gruppo di lavoro che ha monitorato lo studio ha ritenuto provvisoria e bisognosa di approfondimenti da parte del mercato. Si è infatti ritenuto, non solo che le stime di alcune componenti di costo presentassero ancora forti margini di aleatorietà, ma soprattutto che le notevoli rischiosità dei flussi di traffico, da un lato, e le opportunità di raccogliere i benefici derivanti dalla possibilità di valorizzazione territoriale introdotte dal Ponte, suggeriscono di chiedere al mercato, a partire proprio dai risultati dello studio, una valutazione della sua disponibilità a concorrere all'opera. Tale verifica avrebbe anche potuto fornire alle amministrazioni pubbliche alcune indicazioni puntuali sul disegno istituzionale da dare all'intervento una volta che fosse maturata una volontà politica.

La Relazione delle amministrazioni è stata consegnata il giorno stesso della chiusura dello studio – il 15 gennaio 2001. Il 30 maggio i Ministri competenti, in attuazione dell'indirizzo del Consiglio dei Ministri del 18 aprile, hanno definito le procedure per la verifica della disponibilità del mercato a finanziare il progetto Ponte.

3. La verifica del mercato.

La verifica è stata condotta fra luglio e settembre 2001 da un gruppo di lavoro interministeriale Infrastrutture-Economia con la partecipazione dell'Unità per la finanza di progetto¹. Sono stati auditi dodici soggetti del mondo finanziario e delle costruzioni e a conclusione, il primo ottobre 2001, il gruppo di lavoro ha consegnato un rapporto conclusivo di sintesi sulla verifica effettuata con la prospettazione dei possibili modelli di attuazione suggeriti dalle audizioni.

La verifica della disponibilità del mercato a finanziare il progetto del Ponte sullo Stretto di Messina effettuata attraverso le audizioni,

¹ Del gruppo hanno fatto parte Fabrizio Barca, Nicolino Carrano, Enzo Celli, Luigi De Pieris, Anna Maria Fabretti Longo, Gaetano Fontana, Velia Leone, Rosario Manzo, Silvio Pancheri, Paola Rocchini, Renato Scognamiglio.

rappresenta un'applicazione delle nuove forme di partenariato pubblico-privato in uso anche in altri paesi ma da noi ai primi passi. L'amministrazione ha, in sostanza, richiesto ai possibili soggetti finanziari una lettura critica del progetto di investimento (progetto di massima e studio di fattibilità) per acquisire ogni utile indicazione in ordine alla remuneratività dello stesso progetto e al modo più opportuno con cui proporlo formalmente al mercato. Anche qui, dunque, si realizza una novità di metodo, importante.

In funzione delle richieste di chiarimento pervenute, è stata organizzata una audizione collegiale di tutti i soggetti, finalizzata a fornire chiarimenti in merito alla documentazione. Alle richieste di chiarimenti è stata assicurata risposta, sia in sede di audizione, sia attraverso la diffusione sul sito internet del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Successivamente, dal mese di settembre 2001, sono state organizzate le audizioni individuali finalizzate ad acquisire gli elementi che il mercato ha voluto indicare. Nel corso delle audizioni sono stati presentati, da parte di alcuni dei soggetti, elaborati contenenti l'illustrazione delle condizioni che possono favorire l'intervento dei finanziatori nella realizzazione del Ponte.

I soggetti auditi hanno espresso apprezzamento per la procedura, rilevando l'arricchimento informativo preventivo che ne è derivato e hanno mostrato interesse per la disponibilità dell'amministrazione a costruire il proprio modello di intervento dopo una verifica del mercato, nonché a rivisitare alcune delle conclusioni precedentemente raggiunte. Per quanto riguarda l'amministrazione, essa ha potuto verificare che le audizioni hanno consentito ai soggetti partecipanti di accrescere significativamente la propria conoscenza e, in secondo luogo, hanno fornito elementi per identificare i tratti di due distinti modelli di realizzazione del progetto. Questa accelerazione e trasparenza nella interlocuzione fra autorità pubblica e mercato ha potuto avere luogo proprio grazie allo studio di fattibilità che dopo anni di dibattito ha posto il confronto su basi verificabili (anche ove non quantificate).

Gli stessi soggetti hanno mostrato convergenza sui seguenti profili:

a) giudizio positivo sul livello di approfondimento della documentazione tecnico-ingegneristica e sulla «bancabilità» del rischio di costruzione dell'opera;

b) rilevanza dei rischi di completamento dell'infrastruttura e delle opere accessorie e conseguente necessità di mitigare tali rischi con l'attribuzione a un ufficio di missione del compito di sovrintendere al completamento delle opere;

c) assoluta necessità, in considerazione della complessità dell'iter

procedurale del progetto Ponte, di un forte consenso e coordinamento fra tutti i soggetti pubblici interessati che minimizzi i rischi di arresto o di ritardo della procedura. A tale riguardo, i soggetti finanziatori hanno suggerito che l'amministrazione metta a gara un progetto definitivo dotato delle necessarie autorizzazioni, ivi comprese la valutazione d'impatto ambientale, l'autorizzazione urbanistica alla localizzazione dell'opera e l'espletamento delle procedure espropriative delle aree interessate dall'intervento;

d) necessità di apportare una serie di modifiche normative rispetto all'impianto della legge 109/94 per consentire una migliore articolazione della proposta da parte del settore privato (in merito alla durata della concessione, al massimale del contributo pubblico, alla modalità di erogazione dello stesso contributo, alla procedura d'affidamento; obbligo di subappalto a terzi)²;

e) centralità del rischio di traffico come principale elemento di criticità del progetto.

Considerando più in dettaglio l'ultimo profilo il rischio di traffico è stato, in primo luogo, percepito come un rischio di sistema, essendo collegato allo sviluppo economico del Mezzogiorno e quindi in rilevante misura al successo della politica economica in atto.

Come è stato osservato nel Rapporto conclusivo del gruppo di lavoro:

nel caso di assunzione del rischio di traffico da parte del settore privato, la difficoltà dei finanziatori di pervenire concordemente a valutazioni sufficientemente affidabili circa i volumi di traffico tenderebbe a spingere verso l'alto i premi per il rischio che sarebbero inclusi nei tassi di interesse. Ciò tende a determinare, secondo le valutazioni raccolte, una sensibile riduzione dei benefici associabili alla leva finanziaria, con conseguente difficoltà di garantire un adeguato rendimento al capitale azionario e reperirne, dunque, quantità sufficienti. Accanto a questo profilo sistemico, la maggioranza dei soggetti partecipanti alle audizioni ha rilevato l'esistenza di uno specifico profilo di rischio in merito al traffico ferroviario che rappresenta, sulla base dello studio di fattibilità condotto dall'*advisor*, la principale fonte di reddito del progetto (complessivamente oltre il 50%) e, dunque, la principale potenziale fonte di rischio. Il problema deriva dal fatto che la realizzazione dei flussi previsti dipende, oltre che dai fattori sistemici prima indicati, dall'incremento delle quote di trasporto merci con la modalità ferroviaria, dal raggiungimento degli obiettivi della liberalizzazione del trasporto ferroviario, nonché della capacità di pro-

² Nel prendere atto di tali proposte, il gruppo di lavoro interministeriale ha ritenuto che esse potrebbero essere introdotte con normativa *ad hoc*, ma che essa non dovrebbe tradursi in una elencazione prescrittiva delle condizioni di fattibilità del progetto Ponte, irrigidendo, così, i parametri e le condizioni dell'affidamento, ma dovrebbe piuttosto stabilire in modo chiaro alcuni principi generali e i parametri rilevanti del modello in base a modalità flessibili.

grammazione strategica e di attuazione da parte del soggetto che ha la concessione monopolistica dell'intera infrastruttura ferroviaria nazionale (la società RFI). Sono in capo a tale soggetto la responsabilità e la capacità di: a) individuare se e quali adeguamenti la rete richieda per sfruttare appieno il potenziale del Ponte; b) realizzare tali adeguamenti; c) commercializzare la rete in modo conseguente.

È stato così rilevato che qualunque sia la soluzione operativa adottata, la partecipazione dei privati richiede la soddisfazione di due pre-requisiti: un forte segnale da parte dell'amministrazione che garantisca sin dall'inizio la volontà concreta ed irreversibile di realizzare l'opera come priorità di politica economica ed infrastrutturale; il disegno di adeguati rapporti con RFI.

In sede di audizioni sono emersi due modelli di intervento praticabili per affrontare adeguatamente i diversi profili, segnatamente quelli relativi al rischio di traffico.

Nel primo modello, l'amministrazione affida la costruzione del manufatto, posponendo l'affidamento della gestione a terzi al completamento della costruzione (modello a due fasi); nel secondo, l'amministrazione affida entrambe le fasi – costruzione e gestione – a un medesimo soggetto (modello integrato). La prima soluzione si configura, nella prima fase, non come contratto di concessione, ma come ricorso a una figura di «contraente generale», oggi in fase d'introduzione con la legge Obiettivo.

I due modelli che il gruppo di lavoro ha stilizzato hanno in comune il disegno di una chiara contrattualizzazione del ruolo di RFI. Sempre parafrasando il Rapporto:

a) al momento della decisione in merito alla realizzazione dell'infrastruttura, sono impartite a RFI chiare direttive affinché RFI realizzi interventi complementari sulla rete ferroviaria nazionale in funzione della gestione futura dell'infrastruttura Ponte e in coerenza con l'intera gestione della rete;

b) sono disegnati con RFI i termini di un contratto di programma che, tenendo conto dei profitti addizionali assicurati dalla percorribilità del Ponte, all'intera rete ferroviaria, garantisca che una quota apprezzabile di essi si traduca in un minore costo pubblico.

Per quanto riguarda la differenza fra i due modelli – separazione o, viceversa, unitarietà degli affidamenti della costruzione e della gestione – nel Rapporto predisposto dal gruppo di lavoro vengono rilevati i punti di forza e di debolezza delle due soluzioni.

A vantaggio dell'ipotesi di separazione (e quindi di converso a svantaggio dell'unitarietà) sta, in primo luogo, il forte segnale che

l'amministrazione darebbe al mercato rinunciando a trasferire nella prima fase, e fino al completamento della costruzione, i rischi di traffico; in secondo luogo, il posponimento di dieci anni del trasferimento di rischio, coinvolgerebbe i privati quando saranno disponibili informazioni più puntuali sull'andamento dell'economia del Mezzogiorno e potrà così essere accresciuta la certezza degli operatori.

D'altro canto, a vantaggio della unitarietà (e quindi a svantaggio della separazione) stanno tre fatti: l'aggiudicazione di più contratti, a soggetti e in tempi diversi, espone l'amministrazione a un più alto rischio di contenzioso; il posponimento della definizione degli aspetti contrattuali relativi alla gestione e all'allocazione del rischio di traffico pone l'amministrazione in una posizione di potenziale debolezza negoziale nei confronti del mercato, dal momento che tutti i costi relativi alla costruzione dell'infrastruttura sono a quel punto già stati sostenuti (*sunk costs*); può, infine, ridursi l'incentivo a realizzare in tempo tutte le condizioni necessarie affinché l'infrastruttura sia effettivamente conveniente in termini di gestione economica.

L'individuazione degli svantaggi delle due ipotesi ne consente evidentemente una mitigazione, qualunque sia la scelta. Qualunque sia la scelta essa può inoltre avere luogo in modo informato e tale da tutelare gli interessi generali.

4. Conclusioni.

Il percorso amministrativo e di valutazione sintetizzato in queste pagine non è certamente privo di punti deboli.

Lo studio di fattibilità poteva condurci a risultati più solidi, specie nella parte finanziaria, e si poteva accrescere (anche se non completare) la quantificazione monetaria di costi e benefici. Le società di consulenza coinvolte potevano rispondere più prontamente alla nuova sfida (anche se per diverse sezioni – prima di tutte quella trasportistica – a conclusione dei lavori esse lo hanno fatto). Le amministrazioni potevano redigere meglio, sin dall'inizio, i propri quesiti accrescendo così l'efficienza dell'intero esercizio (anche se a tale iniziale carenza ha fatto riscontro una presenza molto robusta in sede di monitoraggio a presidio dei diversi profili tecnici). Inoltre, quando è stato sentito il mercato, si potevano formulare immediatamente i due modelli operativi così da sottoporre i singoli dettagli al giudizio dei soggetti partecipanti.

Tutte queste osservazioni e altre ancora sono possibili; e potran-

no, ci auguriamo, consentire di elevare il dibattito su come ottenere qualità e rapidità degli investimenti pubblici e di fornire spunti importanti per azioni future.

Ma più importante ancora è che con le due iniziative descritte in queste pagine sono state poste, in modo assolutamente verificabile, le premesse affinché una decisione venga presa e affinché a essa venga data rapida ed efficace operatività. È questa innovazione nel metodo di decisione degli investimenti pubblici che potrà non solo, ci auguriamo, dotare la Sicilia di un collegamento stabile con il Continente, indispensabile per conseguire gli stessi obiettivi di sviluppo dell'area, ma anche sollecitare tutte le amministrazioni pubbliche a perseguire con maggiore determinazione questa strada metodologica.