

Introduzione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Senatore Altero Matteoli

Ultimamente, una critica rivolta all'azione programmatica attivata dalla Legge Obiettivo è stata quella che, con tale norma, si è preferito programmare a tempi brevi e non a tempi medi; una simile critica, però, deve essere rivolta anche al passato, dovremmo, cioè avere il coraggio di verificare nel **medio termine passato** quali sono state le azioni e gli interventi che questo Paese non ha fatto ed un'analisi del genere, automaticamente, farebbe scoprire che fino al 2001, fino, cioè all'avvento della Legge Obiettivo, in particolare dal 1980 fino al 2001, cioè, in venti anni, nel nostro Paese gli investimenti infrastrutturali di rilievo non avevano superato i **14 miliardi di €**; dal 2002 ad oggi, in soli cinque anni – **cinque e non sette anni perché durante la passata Legislatura c'è stato un blocco di tutti gli interventi** – siamo riusciti ad appaltare e a cantierare opere per circa **49 miliardi di €**.

Ed un simile risultato va proprio ricercato nelle varie componenti che caratterizzano la Legge Obiettivo, dallo strumento della Intesa Generale Quadro con le Regioni che ha reso possibile la definizione di un quadro organico di interventi e di priorità, all'Allegato Infrastrutture al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria che ha consentito al Parlamento di conoscere davvero le scelte e le azioni del Governo nell'attuazione degli interventi, dalla Struttura Tecnica di Missione che è riuscita a raggiungere risultati inimmaginabili per la Pubblica Amministrazione, al rapporto con la Unione Europea che ha condiviso pienamente le nostre scelte quando abbiamo rivisitato il master plan comunitario.

Quindi, ben disposti a migliorare se c'è da migliorare, ma non dimentichiamo, ripeto, non dimentichiamo i risultati raggiunti.

Mi meravigliano anche le critiche sulla identificazione delle priorità e sul rapporto tra richieste regionali e risorse disponibili. Lo scorso anno volli che l'Allegato Infrastrutture al DPEF contenesse una vera discontinuità: **non più elenchi di opere non supportate da un quadro finanziario certo**; e dallo scorso anno il Piano di interventi identificato risponde ad un chiaro rapporto tra competenza e cassa.

Anche chi denuncia una assenza di Pianificazione generale ed un adeguato coinvolgimento delle Regioni in una simile operazione, dimentica che le scelte di infrastrutturazione del Paese derivano da un Piano, il Piano generale dei Trasporti, concepito nel 1986 insieme alle Regioni e, però, fino al 2001, mai trasformato in atto compiuto.

Venendo agli indicatori che caratterizzano la manovra programmatica avviata nel 2001 possiamo verificare che essa è caratterizzata da 21 famiglie di infrastrutture, da 158 infrastrutture strategiche, da 367 opere ad autonomia funzionale, che rappresentano un patrimonio complessivo di progetti, opere e cantieri che appartiene alla collettività, a tutti.

Sempre nell'ambito del medesimo Programma su oltre **116,8 miliardi di euro di opere deliberate dal CIPE**, come detto prima **49 miliardi** costituiscono **il valore delle opere appaltate e/o cantierate** che hanno modificato non solo il panorama infrastrutturale italiano, ma anche il panorama delle regole, della programmazione in capo ai soggetti attuatori, della capacità di finanziamento ricorrendo, anche, a capitali privati.

Con **oltre 14 miliardi di euro** assegnati a valere su fondi di **Legge Obiettivo**, nel periodo che va dal 2002 al 2008, e attraverso il ricorso a finanziamenti privati e ad altre disponibilità pubbliche, è stato possibile attivare gare per **oltre 33 miliardi di euro**. Da solo questo dato rimane illuminante per il ruolo di catalizzatore del processo connesso alla Legge Obiettivo.

La manovra triennale, di cui si rende conto nelle pagine seguenti, esprime tutto il senso della precisa volontà del Governo di continuare sulla strada della infrastrutturazione organica del Paese, perché profondamente convinto che una simile scelta rappresenti la vera strategia d'uscita dal tunnel di tutte le crisi.

La manovra triennale che il CIPE ha approvato nella seduta del 26 giugno 2009 vale oltre 28 miliardi di euro, 28.218 milioni di euro, di cui oltre **il 64 % di capitali privati**, ed **il 36% di capitali derivanti da Fonti FAS, Legge Obiettivo ed altre disponibilità pubbliche**, nel pieno rispetto della destinazione **dell'85% al Mezzogiorno**.

Questa manovra triennale, la prima inserita nel nuovo contesto federale, con la scomposizione reale delle competenze in capo al territorio e delle competenze in capo allo stato centrale, rappresenterà il vero salto culturale, rappresenterà una vera rivoluzione programmatica.

Un Programma che avrà, giustamente, bisogno anche di indicatori qualitativi, in grado di misurare:

- l'impatto, sulle economie dei territori, dell'accessibilità di uomini e merci ai mercati;
- l'impatto dei processi di programmazione infrastrutturale, lo sforzo non solo finanziario ma soprattutto economico dei processi di programmazione;

- l'uscita dal sottosviluppo economico del Mezzogiorno ma anche di ampie aree del Nord, l'uscita cioè dalla logica delle aree sottoutilizzate.

Questa manovra triennale sono sicuro darà risposte chiare in merito ai criteri seguiti per la **valutazione**, **selezione** ed **esecuzione** del Programma delle Infrastrutture Strategiche.

Sul tema della **valutazione**, le maggiori critiche, finora ricevute all'operato dei soggetti preposti all'attuazione della Legge Obiettivo, consistono nel sottolineare l'assenza di procedure di valutazione che garantiscano l'allocatione efficiente delle risorse tra i diversi impieghi e che questo rappresenti la causa principale della valutazione isolata dei progetti non inseriti all'interno di un piano programmatico che assuma a riferimento il territorio interessato dall'opera.

Relativamente all'isolamento territoriale, le Intese Generali Quadro, corollario indispensabile alla declinazione in termini territoriali del Programma Infrastrutture Strategiche, sono state, fin dal 2001 lo strumento di programmazione privilegiato dal territorio per la realizzazione delle opere. Il portato territoriale, cioè le esigenze specifiche territoriali, la mancata attuazione nei fatti del Titolo V della Costituzione, sono alla base della convinzione di dare una spinta all'attuazione in senso federale della programmazione delle infrastrutture.

Relativamente all'assenza di procedure di valutazione che garantiscano la bontà della scelta di politica economica di procedere o meno ad un investimento nella specifica infrastruttura, è appena il caso di sottolineare come il Programma Infrastrutture Strategiche che oggi conosciamo, è diretta emanazione della delibera 121 del 2001 del CIPE.

Tale Delibera riassumeva i contenuti dei contratti di programma e dei piani programmi di investimento di singoli soggetti aggiudicatori, come Rete Ferroviaria Italiana, ANAS, Autorità portuali, Comuni, Interporti, Regioni, Società miste. Tutti strumenti filtrati da un Piano Generale dei Trasporti approvato nel 1986 e rimasto fino ad oggi unico riferimento strategico valido di politica e programmazione. Ed è la Legge Obiettivo che restituisce il potere della programmazione economica in capo al CIPE ed è proprio il CIPE che oggi fa da filtro e realizza nei fatti il processo programmatico del Paese.

Sul tema della **selezione** delle opere, le critiche ricorrenti riguardano l'assenza di un processo organico di valutazione ed il rinvio a decisioni assunte sulla base di accordi tra amministrazioni. Questo rappresenterebbe la premessa logica di mancanza di priorità.

Ridurre alla definizione generica di accordi tra le amministrazioni le Intese Generali Quadro, i Contratti di Programma, i programmi di

investimento di Organismi istituzionali preposti alla realizzazione delle infrastrutture, è abbastanza semplificativo.

Nel 2001, l'inerzia programmatica che si trascinava in Italia a partire dal 1996, ultimo anno di aggiornamento del Piano Generale dei Trasporti, alcune scelte di politica economica connessa a vincoli di Maastricht sempre più stringenti sul lato degli investimenti di lungo periodo, forme più o meno consapevoli di liberalizzazione in alcuni settori, avevano trasformato i piani di investimento in una raccolta di idee, di progetti preliminari, di pochi progetti esecutivi.

Questa situazione ha generato la necessità di operare scelte prioritarie sulla base della convinzione che esistessero 21 opere fondamentali inderogabili, per le quali la natura del progetto, la sua esecutività, la sua capacità ad immettere risorse economiche nel sistema, rappresentavano gli unici possibili criteri di selezione.

Solo per fare un esempio: tra le 21 infrastrutture strategiche figuravano e figurano opere come Il Mo.SE, l'Autostrada Salerno Reggio Calabria, il Grande Raccordo Anulare di Roma, il Passante di Mestre, l'Asse AV/AC Torino Milano Brescia Verona Trieste, la metropolitana regionale Campana, gli Schemi idrici. Così come l'AV Milano Genova, il Valico del Brennero, la Strada Statale Jonica.

Ad oggi alcune opere sono terminate e consegnate all'uso dei cittadini, altre registrano avanzamenti economici pari anche al 55% del proprio valore come il Mo.SE o al 65% come nel caso degli schemi idrici; alcune opere sono pronte per essere finanziate ed avviate ad esecuzione già in questa manovra triennale, altre hanno necessità di ulteriori fasi di programmazione.

Questa è una misura dell'avanzamento del processo di programmazione complesso insito nella Legge Obiettivo, questa la migliore aspirazione di successo che potevamo pensare per la Legge Obiettivo.

Sul tema della dimensione finanziaria non sufficientemente integrata nel processo decisionale, il che comporterebbe una sottovalutazione del vincolo finanziario, vorrei sottolineare come lo sforzo in termini di esborsi che lo Stato sostiene per la realizzazione degli investimenti e quindi l'impatto sulla finanza pubblica, relativamente alla destinazione di fondi di Legge Obiettivo nel periodo che va tra il 2001 ed il 2008, ha sempre avuto la natura di limiti di impegno, cioè di impegni che diventano giuridicamente vincolanti con certezza di tempi e di impatti assolutamente conoscibili e programmabili, anche se, spesso, la relativa attivazione dei mutui si è rivelata non adeguata alle esigenze e pertanto anche in questo processo sarà opportuno introdurre misure più semplificative.

A questo vorrei aggiungere come il finanziamento a fondo perduto che ha sempre caratterizzato l'investimento in infrastrutture ad interesse pubblico e collettivo è andato a favore di soggetti le cui capacità di pedaggiamento dipendono fortemente dal grado di liberalizzazione raggiunto nel settore e che, per molti di questi, sarebbe necessario ripensare ai diritti d'uso delle infrastrutture.

Ci troviamo, cioè, sempre più spesso a finanziare sistemi di trasporto il cui sistema di regole non è definito in un insieme certo e che permette l'acquisizione delle rendite, laddove esistono, in capo ai soggetti attuatori, senza imporre, a questi ultimi, obblighi di rendicontazione anche in termini di rientro, anche se minimo, dell'investimento o dei costi a questo connessi.

Se a questo si aggiunge che manca una contabilità regolatoria che possa far figurare i soli costi di "produzione" di infrastrutture in maniera separata dai costi a questi connessi come l'impatto ambientale o l'inserimento dell'opera in un contesto territoriale di accordi, allora il quadro di incertezze finanziarie che emerge, non è un quadro connesso alla realizzazione della Legge Obiettivo, ma al complessivo sistema su cui si innesta la Legge Obiettivo.

Per questo motivo, come ribadito in precedenza, sono convinto che sia necessario dare un impulso diverso al monitoraggio delle opere, un monitoraggio che deve diventare anche di tipo qualitativo e sul quale abbiamo basato la logica di questo Allegato Infrastrutture.

Queste mie precisazioni testimoniano la mia piena disponibilità a recepire tutte le critiche e ad accettare tutti i possibili contributi ma, al tempo stesso sono un assertore convinto che nella infrastrutturazione del Paese non possono pesare mai logiche di schieramento o pregiudizi ideologici.

PAGINA BIANCA

Premessa

Lo scorso anno durante la redazione dell'Allegato Infrastrutture al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria i riferimenti economici più accreditati, quelli cioè del Fondo Monetario Internazionale, dell'OCSE, della Banca Centrale Europea fornivano per il 2009 un contenimento della crescita del PIL sia della Unione Europea, sia del nostro Paese. Un contenimento che vedeva l'Unione Europea attestarsi per il 2009 intorno al 2 – 2,4% e l'Italia intorno all'1 – 1,2%.

L'errore previsionale, almeno per il nostro Paese è stato di **6 punti percentuali**; abbiamo cioè assistito al più grande fallimento previsionale della cultura economica occidentale.

Molti si chiederanno la causa della stigmatizzazione di un simile evento, e, quindi, si chiederanno per quale motivo in una Premessa di un Documento tecnico come l'Allegato Infrastrutture, si debba ricordare qualcosa che è più legato ad eventi della finanza e della economia. Il motivo è molto semplice: il comparto delle infrastrutture e dei trasporti, come abbiamo avuto modo di ribadire nell'Allegato Infrastrutture dello scorso anno, è il comparto che più di altri subisce i vantaggi e gli svantaggi di una crescita o di un blocco del PIL. È il comparto talmente dipendente dalla validità delle previsioni da entrare in crisi quando queste non producono i fenomeni evolutivi preannunciati.

È sufficiente ricordare che il Master Plan dell'Unione Europea e le azioni connesse alla Strategia di Lisbona si basavano su tassi di crescita del PIL pari a 3% annuo, per sottolineare come su questa dimensione europea si innesti l'errore previsionale, cioè lo scarto tra quanto si è verificato nella pratica e la crescita prevista del sistema economico italiano, per riconsiderare come mutato lo scenario macroeconomico nel quale è necessario ricondurre le variabili decisionali connesse alla fase di programmazione delle infrastrutture. Variabili decisionali che devono essere connesse alla coesione economica e sociale nel rispetto delle esigenze territoriali di sviluppo economico. L'efficiente gestione delle risorse pubbliche a queste associate rappresenta il fulcro dell'Allegato Infrastrutture al DPEF 2010 – 2013.

Questa scelta è dettata non tanto dall'utilizzo dei Fondi Aree Sottoutilizzate (FAS) a integrazione del sostegno delle esigenze di infrastrutturazione del Paese quanto dalla necessità di dare continuità programmatica ed operativa ad un processo di programmazione economica, finanziaria, fisica, regolatoria e territoriale del programma delle infrastrutture strategiche e dei suoi impatti sul tessuto produttivo ed economico. Diventa così obbiettivo portante di questo Documento il

tentativo di aumentare e, una volta aumentate, stabilizzare le dinamiche economiche rallentate dalla recente crisi finanziaria.

Entrando nel merito della scelta delle opere della Legge Obiettivo è utile precisare che la Legge non nasce per risolvere solo alcune emergenze presenti nella offerta infrastrutturale; non ci sarebbe stato bisogno di una nuova Legge perché già esiste la Legge 225/1992 che è mirata proprio a risolvere le varie emergenze. La Legge Obiettivo invece prevede un Programma da definire d'intesa con le Regioni per superare non delle emergenze ma una sola emergenza quella del Paese.

Quindi molti sottovalutano la grande forza strategica e programmatica della Legge Obiettivo e si preoccupano di misurare il numero delle opere o la dimensione economica della operazione dimenticando se la sommatoria delle opere risponda o meno al superamento di una emergenza Paese che in più sedi è stata abbondantemente misurata.

La pesante responsabilità dell'Allegato Infrastrutture di questo anno consiste nella consapevolezza che ciò che caratterizzerà il bilancio della fine della attuale Legislatura sarà ciò che abbiamo definito oggi, che abbiamo progettato oggi, che abbiamo cantierato oggi.

Per questo motivo l'Allegato Infrastrutture di quest'anno affronta, in modo particolare, delle tematiche su cui sarà necessario definire, proprio entro il 2010, un preciso quadro di azioni, si tratta di aree tematiche su cui è necessario un approccio più mirato di quello portato avanti nel primo anno di Legislatura.

Struttura del Documento

Intendiamo articolare il documento di questo anno nelle seguenti 4 aree programmatiche:

- **Opere rientranti nel Piano delle Infrastrutture Strategiche avviate e percentuale di avanzamento programmatico.**
- **Opere rientranti nel Piano delle Infrastrutture Strategiche di cui si dispone solo della apposita delibera del CIPE.**
- **Opere rientranti nel Piano delle Infrastrutture Strategiche non sottoposte ancora al CIPE ed in corso di istruttoria presso la Struttura Tecnica di Missione del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti.**
- **Opere proposte dalle Regioni ed inserite nelle Intese Generali Quadro.**

Questa non è una articolazione descrittiva e formale ma contiene anche una precisa esigenza: **distinguere ciò che programmaticamente è ormai avviato e su cui è solo necessario monitorare la evoluzione e l'avanzamento delle opere da ciò che, invece, è nella fase istruttoria e da ciò che, infine, è ancora nella fase della proposta programmatica.**

In realtà prende corpo quest'anno una vera discontinuità concettuale dell'azione programmatica avviata dalla Legge Obiettivo nel 2001.

Solo oggi ci stiamo rendendo conto che quel quadro di progetti, quella elencazione di opere (**da molti criticata perché sommatoria di interventi e non di priorità**) è invece stata capace di caratterizzarsi come il primo Piano organico di rilancio infrastrutturale del Paese.

Solo oggi stiamo apprezzando e comprendendo che le priorità non sono riconducibili ad un elenco di opere ma di finalità.

Solo oggi stiamo apprezzando una grammatica che ha ridato ruolo strategico allo Stato e, contestualmente, ha reso possibile, attraverso lo strumento della Intesa Generale Quadro, un confronto che dal 1983, anno di avvio del Piano Generale dei Trasporti, era rimasto legato solo ai Programmi ed alle Leggi settoriali quali il Piano Triennale dell'ANAS, il Contratto di Programma delle Ferrovie dello Stato, la Legge 211/92 per le reti metropolitane, la Legge 84/94 per la portualità, ecc.

Ma, oggi, siamo anche in grado di rispondere a coloro che sia nel 2001, sia in questi 8 anni di attuazione della Legge Obiettivo, avevano ritenuto, come detto prima, il Piano privo di priorità.

Ebbene se esaminiamo le opere approvate dal CIPE ci rendiamo conto che rispondono tutte ad una difendibilissima essenzialità strategica.

Infatti:

Scheda 1: il quadro finora confermato della incisività strategica

Difesa Laguna di Venezia	• Mo. SE.
Reti ferroviarie	• Asse AV Torino – Milano – Verona – Venezia – Trieste • Asse Pontremolese • Valico del Brennero • Valico del Frejus • Valico del Sempione • Valico dei Giovi
Reti stradali	• Pedemontana lombarda • Pedemontana veneta • BreBeMi • Tangenziale Est di Milano • Autostrada CISA • Asse autostradale Livorno – Civitavecchia • Raccordo anulare di Roma • Asse autostradale Roma – Latina – Formia • Asse autostradale Salerno – Reggio Calabria • Asse autostradale Palermo – Messina • Quadrilatero Umbria – Marche
Reti metropolitane	• Linea C di Roma • Linee M4, M1, M2, M5 di Milano • Linea metropolitana di Palermo • Linea metropolitana di Catania • Metropolitana regionale campana • Metropolitana di Torino
Piastre logistiche	• Piastra logistica nel porto di Taranto • Piastra logistica nel porto di Trieste
Collegamento stabile continente – Sicilia	• Ponte sullo Stretto
Schemi idrici	• Invasi e reti idriche nel Mezzogiorno

Mai queste opere sarebbero state programmate contestualmente, mai queste opere sarebbero state progettate contestualmente, mai avrebbero potuto produrre un convincimento diffuso sulla loro specifica essenzialità e sulla intrinseca valenza sovraregionale e, nella maggior parte dei casi, sovranazionale.

Oggi, quindi, occorre distinguere tra le opere che, come veniva detto prima, sono ormai avviate a concreta realizzazione da quelle per le quali è necessario un vero controllo, un monitoraggio tutto particolare.