

PREMESSA

Il presente Allegato rappresenta l'aggiornamento della versione relativa all'aprile 2011 approvata dal Consiglio dei Ministri e dal Parlamento con risoluzione parlamentare n. 6-00080, del 28 aprile 2011.

L'Allegato si articola in 10 paragrafi.

Il primo affronta, dopo dieci anni di vita, le evoluzioni, i cambiamenti che la Legge Obiettivo ha subito. Si coglie così anche l'occasione per elencare quali siano i limiti di tale norma.

Il secondo paragrafo prospetta un nuovo approccio nella lettura del territorio alla luce proprio delle azioni, dei progetti avviati e, in alcuni casi completati, proprio in questo primo decennio di attività della Legge.

Il terzo paragrafo entra nel merito delle scelte strategiche che ogni singola Regione è riuscita ad assumere, proprio grazie all'impostazione della Legge Obiettivo e allo strumento dell'Intesa Generale Quadro da questa previsto; consentendo, in tal modo, la definizione di un quadro di priorità.

Il quarto paragrafo elenca i riferimenti normativi e amministrativi che supportano la dimensione finanziaria delle azioni programmate.

Il quinto paragrafo espone le caratteristiche del 9° Allegato che si caratterizza come aggiornamento di quanto approvato dal Parlamento nella primavera scorsa.

Il sesto paragrafo riporta l'elenco delle opere che, nel rispetto del comma 7 dell'articolo 32 della Legge 111/2011, si ritiene opportuno non revocare e di quelle che, nel rispetto dei commi 2, 3 e 4, sempre dell'articolo 32 della richiamata Legge, si ritiene dover revocare.

Il settimo paragrafo riporta il quadro degli interventi del Piano del Sud affinché possa prendere corpo un processo di crescita e di sviluppo del Paese.

L'ottavo paragrafo affronta la dicotomia tra volontà programmatica e copertura finanziaria evidenziando, in modo particolare, le azioni e le scelte operate sia su scala comunitaria che nazionale e che rivestono un ruolo essenziale per l'intera offerta trasportistica.

Il nono paragrafo evidenzia l'opportunità di dare vita ad una stagione di riforme; in particolare affrontando una rivisitazione della

stessa Legge Obiettivo per dare maggiore snellezza alle procedure e per incentivare strumenti come il Partenariato Pubblico Privato e per dare maggiore efficacia ed efficienza all'organizzazione dell'offerta stradale (riforma già avviata con l'articolo 37 della Legge 111/2011), delle offerte ferroviaria, aeroportuale, portuale, di quella legata al trasporto pubblico locale ed alla logistica.

Il decimo paragrafo contiene il quadro dettagliato delle rendicontazioni derivanti dagli obblighi di Legge sull'avanzamento del Programma Infrastrutture Strategiche.

L'Allegato, in realtà, assume le caratteristiche di un **"tagliando"** per l'intero comparto delle infrastrutture e dei trasporti ed al tempo stesso può diventare una base per azioni mirate alla crescita del Paese.

PRIMO PARAGRAFO: UN DECENNIO DI LEGGE OBIETTIVO

Nel 2001, con la Legge Obiettivo, veniva inserita, nel nostro sistema giuridico, una serie di innovazioni di natura programmatica e finanziaria interamente dedicata alla realizzazione delle infrastrutture necessarie allo sviluppo economico e sociale del Paese.

Uno sviluppo che, in passato, aveva trovato forti vincoli proprio nella mancata coesione economica e territoriale sia all'interno del territorio nazionale, sia nelle interrelazioni con il continente europeo. Quelle infrastrutture, di dimensioni economiche molto differenziate ma di grande impatto sociale, furono definite, proprio per le aspettative di ritorno sugli indicatori macroeconomici del Paese, come strategiche.

Con la legge 443 del 2001 e con la Legge 166/2002 che ne supportava la prima fase finanziaria, il settore della programmazione infrastrutturale assurgeva, a pieno titolo, tra gli interventi strategici dello Stato; prendeva corpo così un piano programma di respiro decennale.

È necessario partire da questo assunto per poter meglio comprendere quanto, nell'arco di un decennio, il quadro regolatorio, connesso alla identificazione ed alla realizzazione delle opere strategiche, si sia modificato e quanto queste evoluzioni abbiano inciso sui nuovi contesti finanziari, procedurali, programmatici. **In dieci anni abbiamo assistito ad una sorta di diluizione della legge obiettivo nel contesto normativo ed al suo processo inverso, fenomeni che hanno, in parte, mutato il quadro complessivo di riferimento.**

Dal punto di vista finanziario, oltre alla Legge 166/2002 che ha praticamente supportato la prima fase della Legge Obiettivo, una serie di provvedimenti hanno, nel tempo, garantito i trasferimenti dello Stato per l'attuazione del programma di investimenti.

L'evoluzione dell'aspetto finanziario connesso alla realizzazione delle grandi opere ha comportato, nel corso del tempo, una sostanziale modifica anche di altri aspetti.

Tra le prime modifiche rispetto all'impianto originario del quadro regolatorio, c'è sicuramente l'aspetto procedurale. Infatti già a valle del decreto legislativo 190/2002 che ha stabilito l'intero processo attuativo della disciplina speciale delle "grandi opere", con leggi successive si è proceduto alla formalizzazione di un quadro procedurale molto più dettagliato: alla legge 16 gennaio 2003 n. 3 che ha obbligato alla definizione, per ogni progetto di investimento pubblico, la identificazione di un Codice Unico di Progetto ha fatto seguito sia il decreto 14 marzo

2003 di concerto con il Ministero degli Interni di costituzione del Comitato per l'Alta Sorveglianza sulle grandi opere, sia il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, intitolato "**Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE**" e s.m.i., modificato da ultimo dal Decreto Legge 98/2011 convertito in Legge 106/2011.

Queste considerazioni testimoniano, quindi, che in questo primo decennio la Legge Obiettivo è stata già oggetto di rivisitazioni e di adeguamenti.

In realtà una serie di atti amministrativi e normativi hanno arricchito e, in alcuni casi, modificato sostanzialmente la Legge. Si ritiene, quindi, utile riportare di seguito, in modo sintetico, alcuni provvedimenti che hanno adeguato direttamente la norma quali:

- **La legge 1° agosto 2002, n. 166**, che all'articolo 13 ha recato modifiche all'articolo 1 della legge n. 443/2001 ed ha autorizzato limiti di impegno quindicennali per la progettazione e la realizzazione delle opere incluse nel Programma approvato dal CIPE il 21 dicembre 2001.
- **Il Decreto legislativo 190/2002** che definisce l'intero processo attuativo della Legge 443/2001.
- **La legge 16 gennaio 2003, n. 3**, recante "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione" che, all'articolo 11, dispone che a decorrere dal 1° gennaio 2003, ogni progetto di investimento pubblico deve essere dotato di un Codice Unico di Progetto (**CUP**).
- **La legge 24 dicembre 2003, n. 350** in particolare:
 - il comma 134 e seguenti, ai sensi dei quali la richiesta di assegnazione di risorse al CIPE per le infrastrutture strategiche che presentino un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione e che non siano incluse nei piani finanziari delle concessionarie e nei relativi futuri atti aggiuntivi, deve essere corredata da un'analisi costi-benefici e da un piano economico-finanziario redatto secondo lo schema tipo approvato dal CIPE;
 - il comma 176, che ha autorizzato ulteriori limiti di impegno nel biennio 2005 – 2006 per la realizzazione delle infrastrutture strategiche.
- **Il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163**, intitolato "**Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE**", e s.m.i., e in particolare:
 - la parte II, titolo III, capo IV, concernente "Lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi", che conferma la responsabilità dell'istruttoria e la funzione di

supporto alle attività del CIPE al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che può in proposito avvalersi di apposita **“struttura tecnica di missione”**;

- l'articolo 256, che ha abrogato il decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, e s.m.i., concernente l'attuazione della legge n. 443/2001, come modificato dal decreto legislativo 17 agosto 2005, n. 189.
- **Il decreto 14 marzo 2003** emanato dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e s.m.i., con il quale – in relazione al disposto dell'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo n. 190/2002 (ora articolo 180, comma 2, del decreto legislativo n. 163/2006) – è stato costituito il **Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere**.
- **La delibera 25 luglio 2003, n. 63** (G.U. n. 248/2003), con la quale il CIPE ha formulato, tra l'altro, indicazioni di ordine procedurale riguardo alle attività di supporto che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è chiamato a svolgere ai fini della vigilanza sull'esecuzione degli interventi inclusi nel 1° Programma delle infrastrutture strategiche.
- **La delibera 27 maggio 2004, n. 11** (G.U. n. 230/2004), con la quale il CIPE ha approvato lo schema tipo di piano economico-finanziario ai sensi dell'art. 4 comma 140, della legge n. 350/2003.
- **La delibera 6 aprile 2006, n. 130** (G.U. n. 199/2006), con la quale il CIPE rivisita il 1° Programma delle infrastrutture strategiche.
- **Il Decreto Legge 185/2008 articolo 20** convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, che all'art. 20 istituisce appositi Commissari Straordinari per determinate opere della Legge Obiettivo.

Appare evidente, da questa elencazione, che già a partire dal 2006 la componente squisitamente programmatica del Piano Infrastrutture Strategiche, ed in particolare la componente economico-finanziaria, ha manifestato una consistente rimodulazione, dovuta da un lato al funzionamento della Legge Obiettivo ed alla necessità di rendicontazione delle attività operate tra il 2002 ed il 2006, **confluite nella delibera CIPE 130 del 2006, dall'altro alla consapevolezza che quel piano programma di opere, connesso alla Legge Obiettivo, fosse l'unico strumento di programmazione settoriale ad oggi vigente in Italia.**

Da qui la definizione, per converso, della sperequazione infrastrutturale indicata all'art. 22 della legge 42/2009, sul federalismo fiscale, che riconosce, nella fase transitoria¹, all'Allegato Infrastrutture l'identificazione degli interventi da realizzare nelle aree sottoutilizzate

¹ Si riporta lo stralcio della Risoluzione n° 6/00080 del Parlamento del 28 Aprile 2011 « in relazione all'attuazione dell'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 si ritiene indispensabile prevedere, nella nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza da predisporre per il prossimo settembre, la rimodulazione in termini perequativi dell'elenco delle opere inserite nella Tabella I del 9° Allegato infrastrutture del Documento di economia e finanza con particolare riferimento a quelle da inserire nel Piano nazionale per il Sud. »

In questa Legislatura il programma di opere strategiche voluto dalla Legge Obiettivo è diventato così, a tutti gli effetti, programmazione di investimenti pubblici come testimoniano la legge di modifica della legge finanziaria 196/2010, la legge 39/2011 di modifica della 196/2010. La Legge 39/2011, in particolare, inserisce nel nostro ordinamento **il Programma Infrastrutture Strategiche come programma pertinente alle procedure connesse al Semestre europeo e, quindi, come previsione di spesa per investimenti costante nella contabilità pubblica italiana.**

Si riportano di seguito i provvedimenti che, in modo ancora più incisivo, hanno, praticamente, eletto la stessa Legge 443/2001 a riferimento strategico di ogni azione del Governo e del Parlamento nel processo di infrastrutturazione del Paese:

- **La Legge 42/2009 Federalismo Fiscale** in particolare gli articoli **16** (sviluppo delle aree sottoutilizzate) in cui, tra l'altro, si ribadisce che i finanziamenti dell'Unione Europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato e l'articolo **22** (perequazione infrastrutturale) in cui gli interventi da realizzare nelle aree sottoutilizzate sono individuati nel programma da inserire nell'Allegato Infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica e quindi vengono annualmente conosciuti e verificati dal Parlamento.
- **La legge 196/2009 (la nuova legge che definisce le modalità con cui annualmente viene definito il bilancio del Paese)** passando, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e cassa ad un potenziamento della funzione del bilancio di cassa, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi nel rispetto, tra l'altro, dei seguenti principi e criteri direttivi:
 - introduzione della valutazione, nella fase di pianificazione, delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità, in coerenza, per quanto riguarda le infrastrutture strategiche, con i criteri adottati nella definizione del programma di cui alla Legge Obiettivo;
 - potenziamento e sistematicità della valutazione *ex post* sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni *ex ante*;

- adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere;
- previsione di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti con automatico definanziamento in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti.
- **La Legge 191/2009** che all'articolo 2 commi **232, 233 e 234** prevede che per alcuni progetti prioritari, ricompresi nei corridoi europei delle reti TEN-T, aventi costi e tempi di realizzazione superiori rispettivamente a 2 miliardi di € e quattro anni dall'approvazione del progetto definitivo e non suddivisibili in lotti funzionali, il CIPE può autorizzare la realizzazione dell'intero intervento per lotti costruttivi per un importo complessivo residuo da finanziare, relativo all'insieme dei progetti prioritari individuati, non superiore a 10 miliardi di euro.
- **La Legge 122/2010** recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, all'articolo 46 prevede il "Rifinanziamento del fondo infrastrutture". In particolare **i mutui accesi con la Cassa Depositi e Prestiti entro il 31 dicembre 2006**, ivi inclusi quelli trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 dicembre 2003, con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato, interamente non erogati ai soggetti beneficiari alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge e a fronte dei quali alla stessa data non sono scaduti i termini di presentazione delle offerte o delle richieste di invito previsti dai bandi pubblicati per l'affidamento dei lavori relativi agli interventi finanziati, **sono revocati e devoluti ad altro scopo e/o beneficiario.**
- **Il decreto legge 225/2010 convertito in Legge 10/2011** che, all'articolo 2 comma 2 novies e decies, avvia la costituzione di un Fondo mirato al rilancio della offerta portuale coerentemente a quanto previsto dalla Legge Obiettivo. In particolare la norma prevede che:
 - Comma 2 novies. Entro il termine del 15 marzo 2011 sono revocati i fondi statali trasferiti o assegnati alle Autorità portuali per la realizzazione di opere infrastrutturali, a fronte dei quali non sia stato pubblicato il bando di gara per l'assegnazione dei lavori entro il quinto anno dal trasferimento o dall'assegnazione. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, si provvede alla ricognizione dei finanziamenti revocati e all'individuazione della quota, per l'anno 2011, nel limite di **250 milioni di euro**, che deve essere destinata alle seguenti finalità:

- a) nel limite di **150 milioni di euro** alle Autorità portuali che hanno attivato investimenti con contratti già sottoscritti o con bandi di gara pubblicati alla data del 30 settembre 2010 in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 991, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
 - b) nel limite di **20 milioni di euro** alle Autorità i cui porti sono interessati da prevalente attività di transhipment al fine di garantire l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 5, comma 7-duodecies, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25;
 - c) per le disponibilità residuali alle Autorità portuali che presentano progetti cantierabili.
- Comma 2-decies. Con il decreto di cui al comma 2-novies si provvede altresì all'individuazione delle somme che devono essere versate ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, nell'anno 2011, dalle Autorità portuali interessate dalla revoca dei finanziamenti per essere riassegnate ai pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e delle somme di cui al comma 2-undecies. Con successivi decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per gli anni 2012 e 2013 si provvede ad individuare le quote dei finanziamenti revocati ai sensi del comma 2-novies e ad assegnarle alle Autorità portuali, secondo criteri di priorità individuati nei medesimi decreti, per progetti cantierabili, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica.
- **La Legge 39/2011** che modifica alcune parti della Legge 196/2009 soprattutto per consentire il rispetto delle nuove regole adottate dalla Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. In particolare si precisa all'art.2 comma 8 che **"in allegato al Documento di Economia e Finanza è presentato il programma predisposto ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni, nonché lo stato di avanzamento del medesimo programma relativo all'anno precedente, predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti"**.
 - **Il Decreto Legge 70/2011 convertito in Legge 106/2011 (Prime disposizioni urgenti per l'economia)** contiene apposite norme mirate a ridurre i tempi di costruzione delle opere pubbliche, soprattutto se di interesse strategico, per semplificare le procedure di affidamento dei relativi contratti pubblici, per garantire un più efficace sistema di controllo e infine per ridurre il contenzioso,
 - **Il Decreto Legge 98/2011 convertito in Legge 111/2011** che, all'articolo 32, prevede il finanziamento ed il potenziamento delle infrastrutture attraverso la istituzione di un "Fondo

infrastrutture ferroviarie e stradali" con una dotazione di **930 milioni di euro** per l'anno 2012 e **1.000 milioni di euro** per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016. Le risorse del Fondo sono assegnate dal CIPE, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sono destinate prioritariamente alle opere ferroviarie da realizzare ai sensi dell'articolo 2, commi 232, 233 e 234, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché ai contratti di programma con RFI SpA e ANAS. Al tempo stesso è prevista la revoca per quegli interventi che approvati dal CIPE entro il 31 dicembre 2008 non sono ancora stati avviati ad esecuzione.

- **Il Regolamento sul Codice dei Contratti Pubblici.** Tale provvedimento rappresenta un tassello di fondamentale importanza per dare coerenza alla normativa vigente. Il Regolamento, infatti, ha il delicato compito di fornire le disposizioni di dettaglio al Codice e, dunque, disciplinare molti degli strumenti quotidianamente utilizzati dagli operatori del settore, siano essi pubblici o privati. Le materie che il Codice aveva affidato al Regolamento sono state molteplici e ciò ha reso quanto mai necessaria una normativa di attuazione di dettaglio e specifica. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alla importanza di una regolamentazione in materie come la **qualificazione degli operatori economici, lo svolgimento delle operazioni di gara, l'affidamento di incarichi professionali, la progettazione delle opere pubbliche** e la verifica della stessa, la **disciplina sul lavoro, la fase esecutiva dei servizi e delle forniture, gli strumenti di controllo e monitoraggio**. Queste questioni hanno un ruolo primario per il buon funzionamento del mercato dei contratti pubblici. Non si dimentichi che tale mercato presenta aspetti del tutto peculiari, in quanto è il luogo in cui si incontrano, da una parte, le esigenze di tutela della concorrenza tra operatori economici e dall'altra, il buon andamento, imparzialità ed efficienza dell'agire della pubblica amministrazione; ma vi sono presenti anche le questioni basilari come **il corretto uso del denaro pubblico e la tutela del lavoro**. Il Regolamento tenta, riuscendoci, di portare a sintesi queste esigenze, creando una regola che possa essere di equilibrio, esaltando così i diversi attori di questo composito ambito di mercato.

Ebbene questo quadro di provvedimenti ha, nel tempo, reso coerente la Legge Obiettivo alla serie di eventi economici che si sono susseguiti in un decennio non facile per la crescita e per lo sviluppo del Paese.

Questa coerenza evolutiva, quindi, non giustifica la esigenza di rivisitazione sostanziale della norma, una rivisitazione di una norma voluta dal Parlamento nel dicembre del 2001, dieci anni fa, e che, a tutti gli effetti, si caratterizza come:

1. **una Legge** che ha cambiato una serie di approcci dello Stato nel processo di infrastrutturazione del Paese;
2. **una Legge** che ha annullato la vecchia procedura che caratterizzava la Conferenza dei Servizi; per la Variante di Valico autostradale sono stati necessari **12 anni**; per l'asse ad Alta Velocità Firenze – Bologna: **7 anni**;
3. **una Legge** che ha voluto la istituzione dello strumento della **Intesa Generale Quadro** tra Stato e Regione; in un momento in cui la Conferenza Stato Regioni stava diventando un riferimento forte per la definizione delle scelte dell'organo centrale. **Nel 2001 non era stato ancora riformato l'art. 117 della Costituzione**;
4. **una Legge** che ha fatto passare la pianificazione da atto cartaceo e teorico in impianto infrastrutturale concreto. **Dal Piano Generale dei Trasporti del 1986 al Piano Decennale delle Infrastrutture Strategiche del 2001**;
5. **una Legge** che ha trasferito al CIPE e non ad un Ministero o ad un organo controllato da un Ministero, l'approvazione delle scelte, dei programmi, dei progetti;
6. **una Legge** che ha consentito il passaggio da una elencazione di studi di fattibilità (tale era la situazione del bagaglio progettuale nel 2001) ad un consistente bagaglio di progetti preliminari e definitivi;
7. **una Legge** che ha chiarito, sin dall'inizio, attraverso l'Allegato Infrastrutture al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, che lo Stato non poteva più trasferire, come in passato, il 90% delle risorse pubbliche per realizzare infrastrutture ma poteva solo garantire il **50%** (**nel 2001 l'Allegato conteneva il Primo Piano Fonti Impieghi**);
8. **una Legge** che ha informato sistematicamente il Parlamento dell'avanzamento delle scelte. Fino al 2001 il Parlamento era informato solo attraverso audizioni dei Ministri. Grazie all'Allegato Infrastrutture il Parlamento esamina annualmente l'avanzamento delle opere, delle scelte programmatiche;
9. **una Legge** che ha reso possibile l'incisività del nostro Paese nella definizione delle Reti TEN-T. Grazie al Piano delle Infrastrutture Strategiche abbiamo potuto difendere un assetto di rilevanza comunitaria all'interno del Paese.

Questo enorme sforzo programmatico, normativo e realizzativo ci consente oggi un approccio storico attraverso il quale leggere, per fasi, l'intera azione dei vari Governi della Repubblica nella infrastrutturazione del Paese.

Le quattro fasi dell'azione dello Stato, dal dopoguerra ad oggi, possono così essere descritte:

1. la fase della ricostruzione

Una fase brevissima ma intensa che denuncia una novità sostanziale rispetto alle nostre caratteristiche comportamentali; non tanto sulla qualità delle azioni e delle infrastrutture ma nelle evoluzioni procedurali: **dal 1946 alla metà degli anni '50 siamo stati capaci di ricostruire davvero un Paese completamente ed organicamente distrutto dalla guerra.**

2. la fase del dirigismo gestionale

Una fase in cui ricompare, in modo inequivocabile, il nostro DNA classico: ritroviamo infatti un Governo pesante, una burocrazia forte ed attiva, la incisività di un dirigismo concettuale mirato da un lato a dare compiutezza alla prima fase e dall'altro a realizzare una rete infrastrutturale diversa da quella che aveva caratterizzato il Paese fino agli anni '40. In questa fase vengono comprese ed approfondite quattro esigenze chiave:

- la necessità di un sistema arterioso (strade e ferrovie) che consenta una interazione tra tutti gli ambiti produttivi e non del Paese;
- la rilevanza dei motori della produzione (aree industriali e centri intermodali, in particolare i porti);
- la organizzazione dei servizi all'interno dell'urbano;
- la grande correlazione tra consenso diffuso dei cittadini e la azione del Governo nella costruzione della offerta infrastrutturale

3. la fase della pianificazione e della programmazione

Prende corpo con il **Progetto '80** la coscienza e la esigenza della pianificazione. Prende corpo il convincimento della rilevanza della cultura economica in ogni processo decisionale.

Ci si rende conto che il dirigismo privo di una motivazione strategica lungimirante produce solo una cristallizzazione decisionale.

Prende corpo così una fase riformatrice, anche questa non congeniale con le naturali tendenze della nostra cultura.

La legge 245 del 1984 che dà origine al **Piano Generale dei Trasporti**, rileggendola oggi, è uno strumento completamente innovativo e rivoluzionario.

Si passa, così, senza accorgersene, dalla metà degli anni '80 alla fine degli anni '90, da un Governo "pesante" ad un Governo "leggero" almeno per quanto concerne sia la gestione del territorio, sia la organizzazione della offerta infrastrutturale. Dopo venti anni di rodaggio le amministrazioni locali ed in particolare le Regioni diventano determinanti nella gestione del proprio territorio.

4. la fase della realizzazione di una offerta infrastrutturale legata alle esigenze della domanda

La crescita della entropia decisionale, il rischio della frantumazione delle competenze e come immediata conseguenza la rinascita di una burocrazia non produttiva, l'esplosione di un contenzioso diffuso, la contrapposizione tra organo centrale e organo locale, la presa d'atto della lentezza e della incapacità ad attuare scelte strategiche obbligate, la coscienza della non competitività di alcune aree del Paese e l'emergere della non competitività del Paese nei confronti di altri Paesi della Unione Europea, insieme alla progressiva cessione di competenze programmatiche all'Unione Europea con un conseguente aumento della sua incisività pianificatoria, **sono tutti gli elementi che hanno motivato l'adozione dello strumento della Legge Obiettivo.**

Ci si chiede, allora, quale fase della programmazione infrastrutturale ci accingiamo a vivere oggi e quali sono le soluzioni da adottare per disegnare un nuovo profilo dell'intervento pubblico nella programmazione infrastrutturale nel Paese.

Una delle finalità principali perseguita in questi anni dalla "Legge Obiettivo" è stata ed è, tuttora, **l'abbattimento del costo generalizzato del trasporto**, inteso come il minor costo possibile sostenuto dalla collettività per la soddisfazione del proprio diritto alla mobilità.

Un simile obiettivo ha come vincolo principale la consapevolezza che tale costo non è più integralmente scaricabile sulla collettività attraverso una fiscalità generale. Per creare sviluppo non è più possibile usare solo la leva della spesa pubblica e non è più possibile sopportare, in termini economici, la mutabilità delle regole adottate tra il momento della programmazione e dell'assegnazione dei finanziamenti alle infrastrutture e la realizzazione delle stesse.

La mutabilità delle regole della programmazione, la immutabilità delle rendite di posizione, la superfetazione normativa in riferimento alla realizzabilità delle infrastrutture, hanno l'effetto di aumentare, in maniera smodata, il costo connesso alla infrastrutturazione del territorio.

In un sistema in cui l'intervento pubblico è di minore entità ma deve comunque assicurare il mantenimento dell'esistente e la continuità dei cantieri in corso, è del tutto evidente, che:

1. se lo Stato non può erogare risorse occorre garantire nuove regole per attrarre capitali privati. Prima regola è la certezza del sistema regolatorio. È davvero enorme, infatti, il danno creato attraverso l'annullamento dei Contratti con i General Contractor delle tratte ad alta velocità Milano – Genova, Milano – Verona e Verona –