

Introduzione

Le attività connesse alla programmazione delle infrastrutture sono strettamente legate ai differenti significati che il concetto del tempo assume. Chi istituzionalmente propone piani di investimento in infrastrutture deve necessariamente declinare il concetto del tempo in più significati. Da un lato il tempo riferibile alla offerta infrastrutturale, distinguibile tra il tempo della programmazione e quello della pianificazione, dall'altro il tempo riferibile alla soddisfazione della domanda di spostamento, cioè della domanda di servizi di trasporto, tendenzialmente misurabile con il costo generalizzato del trasporto. Il costo generalizzato del trasporto misura l'accessibilità e quindi il valore economico del tempo di accesso ai sistemi infrastrutturali ed ai corrispondenti sistemi di servizio che da quelle infrastrutture provengono. Rappresenta cioè una misura dell'equità o della iniquità della dotazione di beni e servizi da cui la Politica fa discendere la necessità o meno di raggiungere gradi più elevati di coesione economica e sociale.

Chi istituzionalmente propone piani di investimento in infrastrutture ha però anche l'obbligo di porsi un ulteriore significato riferibile al tempo, quello della realizzazione delle infrastrutture: indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata del capitale investito, il danaro ha un costo opportunità ed alternative di investimento che dipendono strettamente dai tempi del suo utilizzo e dai tempi necessari per la sua stessa remunerazione.

Proprio sulla base delle considerazioni appena accennate, si è cercato di approfondire due distinte fasi operative dell'intero impianto programmatico che ha caratterizzato la esperienza che la Legge Obiettivo è riuscita a innescare nel sistema infrastrutturale del Paese.

Per questo, la struttura del 10° Allegato Infrastrutture, si articola in due grandi sezioni: la prima relativa all'analisi della pianificazione avvenuta nel corso degli ultimi 10 anni ed una seconda sezione dedicata alla programmazione complessa del settore.

Argomento comune alle due sezioni è la descrizione della logica che ha governato le scelte di infrastrutturazione assicurate dalla Legge Obiettivo e delle sue successive modifiche avvenute nel corso dell'ultimo decennio.

La continuità degli investimenti in infrastrutture e le scelte di programmazione e di pianificazione non possono prescindere, da un lato, dalle variazioni del contesto di riferimento e dall'altro dal superamento, già nei fatti oggi, di molte delle

condizioni considerate da sempre costanti nella descrizione degli scenari infrastrutturali e della evoluzione degli strumenti a disposizione.

Relativamente ai nuovi contesti di riferimento, è da segnalare come la Legge 196/2009 di modifica della legge finanziaria, abbia già segnato un percorso nuovo in tema di finanziabilità delle infrastrutture: la progressiva sempre più stretta coincidenza tra la disponibilità di competenza e la disponibilità di cassa, ha imposto ed impone un nuovo modo di programmare gli investimenti ed ha attribuito un significato più stringente agli strumenti della stessa Legge Obiettivo.

Se da un lato è auspicabile che il debito pubblico sia effettivamente composto da impegni assumibili nell'arco di un quinquennio, dall'altro tale processo innovativo si innesta su un percorso che ha visto e vedrà sempre di più i maggiori soggetti aggiudicatori dei finanziamenti pubblici passare da generici finanziamenti in conto capitale a specifici finanziamenti in conto impianti, cioè ad investimenti ben individuati e finalizzati, con un dettaglio di investimento ed una destinazione sempre più vincolata dalla natura pubblica dell'erogazione finanziaria.

Relativamente agli strumenti disponibili, è da sottolineare come la delibera CIPE 121/2001, poi aggiornata con la delibera 130/2006, rappresenti a tutt'oggi l'insieme delle esigenze programmatiche del Governo ed in massima parte dei singoli territori, così come emerge dalla conferma delle esigenze infrastrutturali confluite nell'aggiornamento al 2011 delle Intese Generali Quadro delle Regioni avviato a valle dell'approvazione dell'VIII allegato infrastrutture.

Per quanto detto, la Legge Obiettivo con le procedure connesse, rappresenta, ancora oggi, uno strumento di riferimento per la realizzazione delle attività di programmazione connesse a quella idea di bilancio dello Stato, ancora non supportata da una riforma della II parte del titolo V° della Costituzione. La responsabilità di assumere obbligazioni giuridicamente vincolanti in capo a soggetti aggiudicatori pena il rischio di definanziamento, non può diventare credibile se le responsabilità sono frammentate tra livelli decisionali diversi. L'impatto di questa frammentazione ha un costo, misurato in termini di costi del non fare, che va ben oltre il 30% del costo dei progetti.

La stessa scarsità di risorse pubbliche per l'attivazione delle politiche di infrastrutturazione determina, quasi automaticamente, una selezione stringente su progetti infrastrutturali oggi autofinanziabili.

Tutto questo comporterà, sempre più, modifiche strutturali, culturali e comportamentali, modifiche che potrebbero non tener conto delle reali esigenze infrastrutturali del sistema territoriale.

Il sistema di obiettivi di tutti gli Allegati Infrastrutture che si sono succeduti nel corso degli anni è sempre consistito nella riduzione del costo generalizzato del trasporto da ottimizzare anche tramite un minor costo di infrastrutturazione del territorio ed in una sempre maggiore consapevolezza del fatto che quel costo non è

più integralmente scaricabile sulla collettività: per questo motivo l'elenco delle infrastrutture strategiche del sistema Paese, a dieci anni dall'inizio della sua operatività, rappresenta, ancora oggi, il dettaglio delle necessità che i territori e le varie Amministrazioni e Soggetti delegati alla attuazioni contemplano nei propri piani di investimento di medio periodo.

L'analisi, operata con l'attuale Allegato, ha fatto emergere che il Piano programma che si evolve costantemente con specificità territoriale, vedi l'Expo piuttosto che il Piano per il Sud, con specificità modali, vedi infrastrutture a più alto tasso di partecipazione di capitali privati piuttosto che infrastrutture a maggiore o esclusiva partecipazione pubblica, è espressione di un Paese la cui componente territoriale e le cui esigenze di spostamento risentono di una continua localizzazione e rilocalizzazione del tessuto produttivo, determinando nuove perifericità e nuove centralità che spesso sfuggono ad una banale analisi della domanda di spostamento.

Si è ritenuto, quindi, indispensabile, allo scopo di migliorare l'efficacia degli investimenti, dare inizio a una rilettura delle reali esigenze del tessuto economico territoriale, rilettura da cui dovrebbero emergere le reali dinamiche economiche che generano o che attraggono spostamenti di persone e di merci.

La seconda sezione dell'Allegato Infrastrutture quella dedicata alla programmazione ha l'obiettivo di analizzare le condizioni attuali da cui fare emergere i possibili nuovi scenari.

PAGINA BIANCA

Premessa

Nel rispetto di quanto previsto dalla Legge 196/2009 e dalla Legge 39/2011 con il **Decimo Allegato Infrastrutture** si presenta il programma predisposto ai sensi dell'art 1 comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n° 443 e nel rispetto dell'art 41 del dl 201/2011 convertito in Legge 214/2011 e si anticipano, nelle linee generali, le proposte e linee strategiche che il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti intende indicare in allegato **all'aggiornamento del Documento di Economia e Finanza**.

Si ritiene opportuno riportare integralmente di seguito il primo comma del citato articolo 41 perché una sua approfondita e attenta lettura ha portato, questo anno, la Struttura Tecnica di Missione a redigere un documento rispettoso dei vari punti innovativi presenti all'interno del comma stesso.

1. Fatte salve le priorità già deliberate in sede Cipe, all'articolo 161 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, i commi 1-bis e 1-ter sono sostituiti dai seguenti:
- "1-bis. Nell'ambito del programma di cui al comma 1, il Documento di finanza pubblica individua, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, l'elenco delle infrastrutture da ritenersi 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.
- 1-ter. Per le infrastrutture individuate nell'elenco di cui al comma 1-bis sono indicate:
- a) le opere da realizzare;
 - b) il cronoprogramma di attuazione;
 - c) le fonti di finanziamento della spesa pubblica;
 - d) la quantificazione delle risorse da finanziare con capitale privato

In particolare la norma, che modifica l'art. 161 del codice dei contratti pubblici, prevede che, nell'ambito del Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS), il Documento di Economia e Finanza individui, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, l'elenco delle opere da realizzare in via prioritaria.

Nella relazione al Parlamento si legge che dette modifiche *“attraverso la concentrazione dell’attività su specifiche opere individuate quali prioritarie, sono tese a favorire una maggiore efficacia dell’azione pubblica volta alla realizzazione delle infrastrutture di interesse strategico”*.

I criteri per la selezione sono, come riportato nel riquadro:

- 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.

In sintesi, pertanto, tra le opere infrastrutturali s’individuano, nel Programma delle Infrastrutture Strategiche allegato al Documento di Economia e Finanza, le opere strategiche e fra queste ultime, direttamente nel DEF, le opere prioritarie, aventi le sopraelencate caratteristiche.

Da un’analisi coordinata del quadro normativo vigente - costituito essenzialmente dall’art. 1 L. n. 443/2001 e dall’art. 41 D.L. n. 201/2011 - si evince, pertanto, che:

- ai sensi dell’art. 1, comma 1 della L. n. 443/2001 (c.d. Legge Obiettivo) l’individuazione delle opere strategiche è operata attraverso un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d’intesa con i Ministri competenti e le Regioni o province autonome interessate;
- il Documento di Economia e Finanza individua altresì, ai sensi del cit. art. 41, le opere prioritarie, su proposta del Ministro delle infrastrutture.

A tal riguardo si richiama l’attenzione sulla circostanza che al Ministro delle infrastrutture è riservata la programmazione delle opere strategiche, mentre per le opere prioritarie il Ministro delle infrastrutture assume il ruolo di proponente, poiché l’individuazione è effettuata nell’ambito del DEF, il quale secondo quanto dispone l’art. 7 della L. n. 196/2009, è presentato alle Camere dal Governo su proposta del Ministro dell’Economia e delle Finanze. Infatti, mentre il PIS è un allegato (autonomo) al DEF, l’individuazione delle opere prioritarie avviene proprio in seno al DEF.

La modifica dei termini di presentazione dei due documenti tende ad avvicinare il momento della programmazione a quello di definizione della manovra di finanza pubblica. Ciò consente di disporre di un quadro macroeconomico e di bilancio più stabile, ma richiede anche che i contenuti della manovra siano maggiormente dettagliati nel corso della definizione del documento di programmazione. Risulta, infatti, più breve lo spazio che intercorre tra la data di approvazione del DEF e quella di presentazione della legge di stabilità, con una compressione del lasso temporale entro il quale definire puntualmente le misure che dovranno far parte della manovra di fine anno.

L'articolo 41 del Decreto Legge 201 del 2011 consente, quindi, una rilettura pianificatoria e programmatica che, fermo restando le decisioni finora assunte dal CIPE nell'attuazione del Programma delle Infrastrutture Strategiche, rende possibile:

- una due diligence sullo stato di avanzamento e sulla efficacia delle scelte compiute e sulla pianificazione di medio periodo indicate nella Sezione I
- una verifica delle logiche di programmazione e la definizione di un nuovo quadro prospettico di medio e lungo periodo, indicate nella Sezione II

Si è così definito un documento composto di 4 tabelle:

- **La TABELLA 0** contiene, per ogni famiglia di infrastrutture, per ogni intervento e per ogni lotto funzionale di cui si compone quell'intervento, i dati di costo, la fonte di finanziamento, la disponibilità, lo stato di avanzamento dell'iter procedurale aggiornati al giugno 2012 del Programma Infrastrutture Strategiche. **(il valore globale degli interventi è pari a 235.329 milioni di € di cui disponibili 96.646 milioni di €)**
- **La TABELLA 1** contiene, articolate per famiglia di infrastrutture, intervento e lotto funzionale, le opere ultimate o in fase di realizzazione del Programma del PIS, cioè le opere o cantierate, o in esercizio, o in fase di collaudo, o i lavori ultimati aggiornati a giugno 2012. **(il valore globale degli interventi è pari a 73.427 milioni di € di cui disponibili 61.001 milioni di €)**
- **LA TABELLA 2** contiene, articolate per famiglia di infrastrutture, intervento e lotto funzionale, le opere in progettazione esecutiva, definitiva e preliminare, cioè le opere con disponibilità progettuale del Programma del PIS aggiornati a giugno 2012. **(il valore globale degli interventi in fase di progettazione è di 161.902 milioni di € di cui disponibili 35.644 milioni di €)**
- **LA TABELLA PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Questo elenco di opere è coerente con le esigenze di quanto espressamente richiesto dall'art.41 del Decreto legge 201/2011 e con le Linee guida allegate al Documento di Economia e Finanza approvato dal Governo e dal Parlamento nell'aprile 2012 ed inserite integralmente nel Piano di Riforma nazionale (PNR). Vedi Allegato Piano Nazionale di Riforma

All'interno di tale quadro programmatico rientrano tutte le infrastrutture che possono sostenere nel medio e lungo periodo la crescita italiana e che coincidono con quelle da realizzare, entro il 2030, come archi e nodi italiani della rete TEN-T essenziale.

Una proposta, organica e sistemica in quanto contiene al suo interno non solo le infrastrutture di supporto alla offerta trasportistica ma anche quelle legate al comparto energetico e a quello delle reti digitali. La presenza

dei tre distinti impianti infrastrutturali testimonia un chiaro impegno del Governo di dotare il Paese di ciò che concretamente serve per rilanciare e sostenere la sua crescita.

Per quanto concerne la parte “digitale” ci si limita, in questa fase, a fornire le linee strategiche che il Governo intende adottare (Vedi **Proposte relative alle disposizioni urgenti per l’Agenda Digitale Italiana per la crescita e lo sviluppo del Paese** riportate nella Sezione 2 del Presente Allegato)

Dall’Allegato emerge una duplice finalità da perseguire:

indicare sin da questo anno le problematiche gestionali che la nuova offerta infrastrutturale genera e gli strumenti capaci di superare le naturali discrasie che prenderanno corpo man mano che i vari interventi da opere in costruzione si trasformeranno in impianti da gestire, da mantenere, da ottimizzare in termini di “ritorno di investimento”

disegnare il nuovo Programma Infrastrutture Strategiche con una corretta capacità previsionale che rispetti la correlazione tra le esigenze reali della domanda e quelle che, attraverso la costruzione di una offerta organica, assicuri un sistema di infrastrutture necessarie per intercettare davvero le esigenze del Paese al 2030. Così come nei primi anni 2000 questa si esprime nell’indicare le infrastrutture (tipicamente gli interventi sui valichi alpini) necessarie per integrare l’economia italiana nell’economia europea, oggi è necessario indicare gli sviluppi infrastrutturali necessari per integrare l’Italia nel mondo (porti ed aeroporti) e nella nuova Europa centro-orientale, con i Paesi vicini Russia e Balcani in primis (la tratta ad est del corridoio Mediterraneo, da Brescia – Verona – Trieste – Divaccia, i corridoi ferroviari europei e ERTMS lungo le tratte italiane del corridoio Adriatico - Baltico e la tratta Napoli - Bari verso il “corridoio paneuropeo n.8). Sarà quindi necessario rafforzare i cinque sistemi multiportuali europei –alto tirreno, alto adriatico, campano, pugliese, siciliano. Bisognerà: **integrare**, ai sistemi portuali, i relativi interporti per formare degli aggregati logistici efficienti, **rafforzare** gli aeroporti “europei” a partire dai tre sistemi intercontinentali di Roma, Milano, Venezia, **portare** a compimento, in tempi certi, le tratte italiane dei quattro corridoi europei; corridoi che integrano funzionalmente l’Italia nel vasto sistema socio economico della Europa

Tale nuovo Piano ha un vantaggio di tipo finanziario: il quadro delle esigenze non è più caratterizzato, come nel 2001, per oltre il 90% da “interventi greenfield” ma da “interventi brownfield” (l’asse AV/AC Milano – Venezia ha già la tratta Milano – Brescia finanziariamente coperta ed in fase di realizzazione e quindi patrimonializzabile, lo stesso si può dire per l’ultimo lotto della Salerno – Reggio Calabria).

Questo nuovo approccio consente non più una semplice elencazione di interventi ma una concreta definizione degli ambiti strategici da aggredire con azioni ed interventi legati alla efficienza reale della offerta infrastrutturale.

A differenza del 2001 oggi disponiamo di un quadro programmatico comunitario definito (Reti TEN – T) e, al tempo stesso, siamo portatori di una esperienza che ha filtrato, tra un numero rilevante di proposte, veri “**invarianti**”; per questo motivo è possibile scegliere pochissimi interventi strategici quali ad esempio:

- i valichi
- i grandi assi stradali e ferroviari
- i nodi logistici (porti, aeroporti ed interporti)
- i nodi urbani

Questa serie di considerazioni ha imposto, quindi, la stesura di un Nuovo Programma Infrastrutture Strategiche che contiene i seguenti punti critici da affrontare e risolvere:

- Un nuovo rapporto con le Regioni e ciò attraverso la costituzione di una sezione dedicata della Conferenza Stato Regioni.
- Un nuovo rapporto tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed i Ministeri dell'Ambiente e dei Beni Culturali attraverso una rivisitazione delle regole procedurali legate al conseguimento delle varie autorizzazioni.
- Una nuova forma di coordinamento tra la programmazione delle infrastrutture strategiche di trasporto con quella delle infrastrutture strategiche digitali ed energetiche.
- Una nuova logica nell'assegnazione annuale delle risorse e una contestuale rilettura delle modalità di utilizzo delle stesse, cioè “competenza” e “cassa”.
- Una rilettura integrale degli strumenti che caratterizzano i rapporti tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e le Ferrovie dello Stato italiane e l'ANAS. I Contratti di programma e di esercizio delle Ferrovie ed i Contratti di Programma dell'ANAS devono sempre più diventare strumenti di coerenza tra esigenza del Paese ed organizzazione dell'offerta infrastrutturale e dei servizi. La rilevanza degli interventi della Legge Obiettivo nei Contratti di Programma dell'ANAS e di RFI trasferisce al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un ruolo di verifica e controllo tra esigenze infrastrutturali del Paese ed esigenze delle stesse Aziende vigilate.
- Un chiaro confronto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il mondo della Finanza per verificare tutti i nuovi prodotti finanziari.
- Una rivisitazione del codice dei Contratti Pubblici per pervenire ad un quadro normativo della materia consolidato e compiuto nell'ottica della razionalizzazione e della semplificazione, evitando sovrapposizioni di differente rango.

PAGINA BIANCA