

Allegato Infrastrutture al DFP: all'esame del Parlamento il Programma infrastrutture strategiche.

11 Ottobre 2010

è stato trasmesso al Parlamento l'Allegato Infrastrutture allo Schema di Decisione di Finanza pubblica (All.IV), che sarà esaminato congiuntamente allo Schema stesso dalle Commissioni Bilancio di Camera e Senato e da tutte le altre Commissioni parlamentari per le parti di competenza (si veda, al riguardo, la notizia dell'11 ottobre 2010).

Il Documento si articola in **quattro capitoli dedicati**, rispettivamente, **all'organizzazione dell'offerta, all'organizzazione della domanda, agli atti di indirizzo, alla dimensione comunitaria**.

Nella premessa del Ministro Altero Matteoli viene sottolineato il carattere innovativo dell'Allegato, sia perchè è allegato alla Decisione di finanza pubblica e non più al Documento di programmazione economico finanziarie (DPEF), a seguito della riforma della contabilità pubblica (L1996/09), sia perchè viene impostato un nuovo quadro programmatico, articolato su una scadenza di breve e medio periodo (2013) ed una di lungo periodo (2020).

Nel primo capitolo (**organizzazione dell'offerta**), in particolare, vengono svolte considerazioni sull'**evoluzione del programma di infrastrutture strategiche** (approvato con la delibera CIPE n.121/2001), ricordando che, **tra il 1985 e il 2001 erano stati investiti 7 miliardi di euro per interventi legati all'infrastrutturazione organica** del Paese, mentre **dal 2002 ad oggi sono stati approvati progetti, appaltate e cantierate opere per un valore complessivo di circa 68 miliardi di euro**.

Viene evidenziato, altresì, che **fino al 2002 il parco progetti relativo alle infrastrutture chiave del Paese non superava la soglia del 10 per cento del Programma Infrastrutture Strategiche** nel suo complesso e per la parte restante era rappresentato da studi di fattibilità, mentre **oggi supera la soglia del 75 per cento del Programma, come rivisitato con la delibera CIPE n. 130 del 2006**.

Nella legislatura in corso (XVI), sono stati progettati, istruiti e sottoposti all'approvazione del CIPE interventi per un valore complessivo di circa 45 miliardi di euro.

Al riguardo, vengono **elencati una serie di interventi, ad oggi approvati dal CIPE, cantierati ed in alcuni casi in fase avanzata di realizzazione**.

Tra questi, il nuovo tunnel ferroviario del Brennero (approvazione del CIPE e realizzazione del tunnel pilota di 10KM), il passante di Mestre (completato), la Brebemi (lavori cantierati), il Mo.Se (approvato dal CIPE, avanzamento del 70%), il Ponte sullo stretto (progetto definitivo entro la fine 2010), le reti metropolitane di Roma (Linea C approvata ed in corso i lavori su oltre il 60 % del percorso, linea B1 da terminarsi entro il 2011), Milano, Napoli, Brescia e Catania e l'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria (aperti cantieri per 6 miliardi di euro).

Viene, altresì, precisato che "sul **valore complessivo del programma di infrastrutture strategiche**, così come si è poi evoluto in dieci anni, pari a circa **231 miliardi di euro**, il valore del **deliberato CIPE ha aggiunto l'importo di circa 130 miliardi di euro, di cui 89,2 miliardi assistiti da copertura finanziaria**".

Inoltre, **sui 231 miliardi, il valore delle opere ubicate nel Mezzogiorno è pari a circa 84 miliardi di euro, ossia oltre il 36 per cento**, mentre fino al 2001 la soglia percentuale del Mezzogiorno non superava l'8%.

Riguardo alle previsioni di breve e medio periodo, per il 2013, viene previsto il raggiungimento della seguente **disponibilità infrastrutturale**: asse autostradale Salerno-Reggio Calabria (240 km

aperti al traffico); altri sistemi stradali (320 km); assi ferroviari (133 km); nuove reti metropolitane (182 km).

Con riferimento alla **proiezione di lungo periodo, "la simulazione al 2020 dovrebbe comprendere un quadro di interventi completati o in avanzata fase realizzativa"**, quali:

- il tunnel del Brennero;
- il tunnel del Frejus stradale e ferroviario;
- il Terzo valico dei Giovi;
- opere ferroviarie connesse con la Galleria di base del Gottardo;
- l'asse ferroviario AV Milano - Venezia;
- il nodo ferroviario di Genova;
- il nodo ferroviario di Firenze;
- il nodo ferroviario di Bari;
- il nodo ferroviario di Palermo;
- il nuovo asse ferroviario Napoli - Bari;
- l'adeguamento dell'asse ferroviario Battipaglia - Reggio Calabria;
- la pedemontana lombarda;
- la BreBeMi;
- la Tangenziale di Milano;
- la terza corsia sull'asse autostrade Venezia - Trieste;
- il collegamento tra l'asse autostradale ed il porto di Ancona;
- la CISA;
- la E45 e la E55;
- l'asse autostradale Cecina - Civitavecchia;
- l'asse autostradale Roma - Latina;
- la variante di valico stradale;
- l'asse autostradale Salerno - Reggio Calabria;
- il completamento dei tratti più critici della superstrada 106 Ionica;
- l'asse stradale Agrigento Caltanissetta;
- l'asse stradale Palermo - Agrigento;
- l'asse autostradale Catania - Siracusa;
- l'asse autostradale Ragusa - Catania;
- la Linea C della Metropolitana di Roma;
- la Linea M1, M2, M3, M4 e M5 del sistema metropolitano milanese;
- il completamento della rete metropolitana regionale campana;
- la Piastra logistica di Civitavecchia;
- la Piastra logistica di Trieste;
- la Piastra logistica di Taranto;
- la Piastra logistica di Savona - Vado ligure;
- la Piastra logistica di Augusta;
- il Ponte sullo Stretto di Messina;
- la risistemazione funzionale dell'HUB di Fiumicino con il nuovo aeroporto di Viterbo;
- la risistemazione dell'aeroporto di Malpensa con le interazioni funzionali al sistema metropolitano milanese;
- Rilancio del sistema idroviario padano veneto.

Riguardo alla programmazione di breve periodo, viene, inoltre, sottolineata la **necessità del coinvolgimento di capitali privati per l'identificazione delle opere da avviare nel triennio 2011-2013**.

In proposito, viene rilevato, tra l'altro, che in futuro, **"l'infrastrutturazione del Paese dovrà e potrà avvenire solo attraverso lo strumento del partenariato pubblico privato"**.

Viene, altresì, effettuata una analisi delle **risorse pubbliche potenzialmente disponibili**, anche alla luce della ricognizione complessiva di risorse prevista dalla L.122/2010 (manovra d'estate), che

ammonterebbero a **8.009 milioni di Euro da ripartirsi per destinazione (Mezzogiorno e Centro Nord)**. In particolare, il quadro delle **risorse per il Mezzogiorno** è caratterizzato da **9.045 milioni di Euro di risorse disponibili e 19.248 milioni di Euro di risorse da reperire**, mentre per il **Centro Nord** vengono indicati **11.517 milioni di Euro disponibili e 47.459 milioni di Euro da reperire** e viene, altresì, evidenziato che sono **previsti finanziamenti privati per 16.561 milioni di Euro**.

Nel capitolo relativo all' **organizzazione della domanda**, un apposito spazio è destinato alle **riforme non più rinviabili**, derivanti dalla necessità di promuovere non solo azioni infrastrutturali, ma anche iniziative capaci di azzerare convincimenti e logiche "obsoleti" non più coerenti con le *"attuali esigenze della domanda e dell'offerta di trasporto"*. Al riguardo viene elencata una serie di riforme sostanziali:

- la liberalizzazione della rete ferroviaria comunitaria;
- una nuova offerta di mobilità nel trasporto locale;
- un abbattimento del costo del trasporto e della logistica ed una piena interazione tra il nuovo assetto degli ambiti produttivi e la offerta trasportistica su ferro e su strada;
- un abbattimento del costo degli interventi;
- la riforma del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;
- una nuova organizzazione della distribuzione delle merci;
- l'avvio concreto della realizzazione dei valichi ferroviari del Frejus, del Brennero e del Terzo Valico dei Giovi sul Corridoio Rotterdam - Genova;
- l'istituzione di Società di Corridoio;
- un nuovo rapporto tra Concedente e Concessionario (rapporti tra Anas e concessionarie).

Riguardo, in particolare, **alla riforma del Consiglio superiore dei lavori pubblici** viene rilevato, in premessa che tale organo rappresenta il comune denominatore di tutti gli interventi che caratterizzano l'offerta infrastrutturale del Paese, nonché il riferimento di ogni decisione sulle evoluzioni sia dei materiali che delle tecniche realizzative, a garanzia di questo ruolo appare quindi urgente l'avvio di una riforma sostanziale, anche alla luce dei numerosi cambiamenti che hanno interessato il comparto dei lavori pubblici negli ultimi anni.

A tal fine viene, quindi, evidenziato che il Consiglio, oltre ai suoi compiti istituzionali, deve trovare: *"il suo nuovo vero ruolo nelle attività di supporto, di indirizzo e di consulenza, così da costituire il nuovo centro della cultura tecnica del Paese, aperto a tutte le istanze dei principali attori del mondo delle costruzioni, tra cui le Associazioni di categoria, che devono rappresentare il necessario collegamento con le specifiche esigenze degli operatori"*.

In merito all'attività consultiva viene rilevata la necessità di "rivalizzare", nell'ambito dei pareri obbligatori, il processo che porta all'approvazione del parere, sia sotto il profilo formale sia riguardo agli effetti che essa può produrre nei confronti dei soggetti pubblici che svolgono il ruolo di Amministrazione attiva. Nell'ambito dei pareri facoltativi, il Consiglio dovrà riprendere il suo ruolo di riferimento dell'intero comparto della pubblica amministrazione preposto all'attuazione delle opere, *"espletando per questo settore un'attività consultiva e di supporto imprescindibile"*.

Sull'istituzione delle **Società di Corridoio (Reti TEN - T)** viene citata ad esempio la *Brenner Corridor Platform*, organismo avente come obiettivo quello di aggregare tutti coloro che gestiscono attività intermodali legate direttamente o indirettamente alla realizzazione del nuovo tunnel ferroviario. L'aggregazione di vari soggetti interessati alla realizzazione del Corridoio può, quindi, generare una Società cui affidare la gestione dell'intero "Sistema Corridoio".

Tra gli **atti di indirizzo** (III capitolo), viene indicata, tra l'altro, per l'**ottimizzazione delle risorse per il Mezzogiorno**, una **nuova impostazione metodologica**, basata sulle seguenti azioni:

- definire una dettagliata analisi delle disponibilità finanziarie in competenza e cassa e nel tempo;
- distinguere le azioni in trasferimenti a fondo perduto e investimenti (al fine di evitare il coinvolgimento dello Stato in operazioni di competenza non strategica);
- sottoscrivere con le Regioni del Mezzogiorno di una Intesa Generale Quadro unica per tutte;
- identificare nella Intesa Generale Quadro Mezzogiorno i Fondi PAR, i Fondi PON, i Fondi FESR, ed

inserirli in un unico Fondo Triennale Mezzogiorno;

- affrontare il tema della fruizione concreta delle infrastrutture realizzate nel decennio 2001 - 2010 identificando una cluster analysis di determinati servizi imponendo un obbligo di omogeneità degli stessi in modo da produrre un primo action plan per il Mezzogiorno ((tra le priorità da inserire la distribuzione delle merci in ambito urbano, l'accesso ai centri sanitari, l'accesso ai centri delle attività del terziario, l'accesso ai nodi di interscambio modale);

- costituire due Società operative: la Società del Corridoio 8 e la Società di gestione dei porti transhipment di Taranto e di Gioia Tauro.

Vengono, altresì, menzionati i seguenti **interventi chiave da perseguire**, per un **costo globale di circa 21 miliardi di Euro**:

- avviare concretamente, aprendo i cantieri, due interventi chiave per lo sviluppo del Mezzogiorno: il Ponte sullo Stretto di Messina e l'asse ferroviario Napoli - Bari;

- avviare i lavori di adeguamento della tratta ferroviaria Battipaglia - Reggio Calabria;

- avviare il progetto per il collegamento ferroviario veloce Palermo - Catania;

- avviare a realizzazione o completare gli HUB portuali ed interportuali siciliani e pugliesi di Augusta, Taranto e Brindisi;

- completare sia l'asse stradale 131 (Carlo Felice), sia l'asse stradale Olbia - Sassari e le relative diramazioni.

Un'altra sezione degli atti di indirizzo è dedicata alle **forme di controllo del territorio** ed alle funzioni del **Servizio per la sorveglianza delle grandi opere** istituito con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti del 15 aprile 2002, volte a *"contrastare, in sinergia con le altre Amministrazioni preposte, ogni potenziale forma di infiltrazione e di condizionamento da parte della criminalità organizzata, secondo una serie di principi guida, ormai affermatasi, che costituiscono oggi il cosiddetto know how antimafia"*.

Vengono, altresì, menzionate, in particolare, le **direttive e linee guida adottate dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere** (istituito con il DM 14 marzo 2003), *"che sono il frutto dell'esperienza acquisita in materia, anche in relazione alle recenti sperimentazioni progettuali in tema di tracciabilità finanziaria e di controllo e vigilanza sugli stanziamenti pubblici in genere, che hanno portato all'emanazione della recentissima legge n.136 del 13.08.2010 che, tra l'altro, istituisce la tracciabilità finanziaria per gli appaltatori e tutti i subcontraenti oggetto di finanziamenti pubblici anche europei per la realizzazione di opere (art. 3), nonché promuove, in ambito regionale, la costituzione (art. 13) di una o più stazioni uniche appaltanti (S.U.A.)"*.

In merito alla **dimensione comunitaria** (IV capitolo), una apposita sezione è dedicata **all'armonizzazione europea delle legislazioni sui PPP e del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni**, al fine di stabilire un quadro giuridico certo.

In particolare, viene evidenziato che, anche **al fine di una sollecita realizzazione delle reti TEN-T** *"sarebbe opportuno che la Commissione Europea adottasse uno strumento legislativo mirato a raccordare la legislazione esistente e i principi, nonché la definizione dei concetti alla base dei diversi tipi di partenariato pubblico-privato in Europa, applicabili sia ai PPP contrattuali che a quelli istituzionalizzati, in modo da garantire il rispetto dei principi della parità del trattamento e dell'uniformità tra gli Stati membri, pur lasciando a questi ultimi e alle loro autorità locali la massima libertà di definire i dettagli degli accordi contrattuali o istituzionalizzati, conformemente al principio di sussidiarietà"*.

Viene, altresì, rilevato che margini d'incertezza sulla disciplina del partenariato pubblico privato, delle concessioni o dei PPP di disponibilità, hanno l'effetto di scoraggiare la libera circolazione dei servizi, la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali.

Al fine, quindi, di dare stabilità alle situazioni giuridiche soggettive di quanti si impegnano alla costruzione di opere, a fronte o meno della loro gestione, l'ordinamento deve valorizzare la stipulazione di un vero e proprio contratto fra il partner privato e l'autorità pubblica. *"è confidando sul mantenimento di un quadro contrattuale inalterato, cioè sulla assenza di ogni ipotesi di modifica"*

unilaterale dell'assetto contrattuale da parte dell'autorità pubblica, che il privato costruisce l'opera ed eventualmente la gestisce".

Al Documento sono, infine, **allegate le Tabelle** relative a:

- gli **interventi derivati dalle Delibere 121 del 2001 e 130 del 2006 con analisi sullo stato di avanzamento** (la dimensione globale risulta pari a 231,4 miliardi di Euro con una copertura distribuita su tutte le opere di cui si compone il Programma Infrastrutture Strategiche di 89,2 miliardi di Euro ed un fabbisogno residuo di 142,7 miliardi di Euro. La quota privata è pari a 36 miliardi di Euro;
 - **opere prioritarie da avviare, da cantierare e, ove possibile, completare**. Tali opere sono coerenti ai criteri indicati nella seduta del CIPE del 13 maggio 2010, relativamente alla destinazione del residuo sui Fondi FAS ex art.18 delle Legge 2/2009, per un valore globale 110,4 miliardi di Euro (risorse utilizzabili 39,1 miliardi di Euro fabbisogno residuo 71, 6);
 - **le opere che non potranno essere realizzate entro il 2013**, le opere completate, già cantierate o comunque avviate, le opere con prevalente valenza regionale, le opere che ad oggi registrano un insufficiente avanzamento progettuale (121 miliardi di Euro, già disponibili 50,1 e da reperire 71)
 - **lo stato attuativo dei progetti approvati dal CIPE** (130 miliardi di Euro)
 - **progetti in avanzata fase istruttoria** (11,7 miliardi di Euro)
- Programma Infrastrutture Strategiche ([Doc LVII, N.3 - Allegato IV](#))