

*Linee guida*  
**ALLEGATO INFRASTRUTTURE**  
**2013-2015**  
*al Documento di Economia e Finanza*

*Aprile 2012*

## XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	di acqua calda sanitaria, sostituzione caldaia a biomasse con apparecchiature più efficienti)			
Piano d'Azione per l'efficienza energetica luglio 2011 (PAEE 2011) (attuazione Direttiva 2006/32/CE), DM 5 settembre 2011 di incentivazione cogenerazione ad alta efficienza (certificati bianchi 2012 - 2020) Circolare MATTM del 16 febbraio 2012 (G.U. n. 51 del 1/3/2012) di attuazione del Fondo rotativo per Kyoto (art. 1, commi 1110, 1115, Legge 27 dicembre 2007 e D.M. 25 novembre 2008) e prolungamento del Fondo al 2020	Promozione cogenerazione e trigenerazione Promozione Interventi di efficienza energetica attraverso l'utilizzo di prestiti in conto capitale (al 100 per cento dell'investimento) a tasso agevolato.	0,15 (0,11)	0,46 (0,34)	1,40 (1,16)
Direttiva 2010/31/CE Nuovi standard di efficienza negli edifici	Ulteriore riduzione del consumo di energia negli edifici e promozione delle fonti rinnovabili di energia nell'edilizia e meccanismo di incentivazione attraverso la detrazione fiscale (prolungamento al 2020 e modifica detrazione 55 per cento)	0,0	0,0	5,11 (5,11)
TRASPORTI		0,39 (0,39)	1,17 (1,17)	3,50 (3,50)
Misure intermodali	Promozione Interventi previsti anche dal PAN 2010 (infrastrutturali, intermodali e incremento dell'offerta di mobilità di mezzi di trasporto pubblici alimentati elettricamente )	0,39 (0,39)	1,17 (1,17)	3,50 (3,50)
<b>TOTALE</b>		<b>2,90</b> <b>(1,49)</b>	<b>8,69</b> <b>(4,47)</b>	<b>52,75</b> <b>(32,26)</b>



Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 8 della L. n. 39 del 7 aprile 2011 e di quanto successivamente specificato dai D. Lgs. n. 228 e 229 del 2011 con questo documento si presenta il programma predisposto ai sensi dell'art 1, comma 1 della L. 21 dicembre 2001, n 443 e si anticipano, nelle linee generali, le proposte e le linee strategiche che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti intende indicare nell'Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza.

Le linee guida di seguito indicate, sono elaborate nel rispetto dei decreti attuativi previsti negli articoli 16 e 22 della L. n. 42/2009 e del Programma Nazionale di Riforma.

#### **PREMESSA**

La L. n. 443/2001 (c.d. 'Legge Obiettivo') e le intese tra lo Stato e le Regioni interessate hanno definito una lista di infrastrutture strategiche nazionali alle quali è stato riservato il finanziamento statale disponibile con il coinvolgimento della finanza privata in varie forme di partenariato pubblico-privato (PPP). Tuttavia, l'Italia presenta ancora un ritardo infrastrutturale legato al fatto che la rete di trasporto nazionale si è sviluppata con tempi, modalità e differenze territoriali, che non hanno portato alla formazione di un sistema di infrastrutture in grado di sostenere la competitività del Paese e, di conseguenza, la sua crescita economica, tantomeno dell'intero territorio nazionale. Oggi più che tra Nord e Sud esiste una distinzione da fare tra blocchi territoriali settoriali dedicati all'esportazione e blocchi territoriali settoriali le cui produzioni soddisfano solo il mercato interno. Oggi tutte le politiche anche quelle di trasporto e delle sue infrastrutture vanno prioritariamente orientate per sostenere al meglio le attività economiche di esportazione.

Il ritardo nell'ammodernamento delle reti plurimodali di trasporto (stradali, ferroviarie e di navigazione interna), soprattutto nei nodi strategici essenziali (grandi città, porti, aeroporti e valichi alpini dai quali dipende la crescita dell'intero Paese) e nei collegamenti tra archi e nodi, ha ridotto l'efficienza produttiva dell'economia nazionale aumentando sensibilmente il costo generalizzato delle attività di trasporto, i costi della logistica e quindi il prezzo finale dei beni.

Le tre cause principali che hanno portato a questo ritardo infrastrutturale sono legate a:

1. progressivo inaridirsi delle risorse per gli investimenti ed il connesso peggioramento qualitativo delle fonti di finanziamento entrambi fattori legati alla crisi della finanza pubblica italiana;
2. pesantezza dei procedimenti di programmazione, progettazione, autorizzazione, realizzazione e contenzioso relativi alle opere pubbliche e di quelli relativi alla erogazione dei fondi, pesantezza che ha scoraggiato l'attrazione di capitali privati;
3. difficoltà, procedurali e sostanziali, di composizione dei conflitti tra livelli di governo, tra amministrazioni, e tra amministrazioni e popolazioni più direttamente toccate dalle opere.

Per far sì che la politica infrastrutturale sostenga la crescita e lo sviluppo economico del Paese, il Governo intende operare su tutte e tre le cause di ritardo.

#### **In tema di finanziamenti e di attrazione del capitale privato**

A fronte della scarsità di risorse pubbliche, e partendo dall'assunto che 'per crescere serve esportare, e per esportare serve trasportare', il Governo intende concentrare i finanziamenti pubblici, nel rispetto di una valutazione costi – benefici e della reale validità strategica, da reperire anche attraverso il coinvolgimento della Cassa Depositi e Prestiti, della BEI e dei privati entro schemi di PPP, su quelle infrastrutture di trasporto (porti, interporti, aeroporti, strade e ferrovie) maggiormente capaci di effetti di produttività e competitività, ossia su quelle infrastrutture capaci di ridurre il costo del trasporto e della logistica per l'economia italiana, e, in particolare, per il complesso produttivo settoriale/territoriale dedicato alle esportazioni.

Un tassello molto importante è stato posto con la nuova disciplina dei *project bond* (obbligazioni del settore privato, emesse dalla società che realizza il progetto). Si tratta di una norma assolutamente nuova che consente di dotarsi di un moderno strumento di finanziamento, all'avanguardia in Europa e nel resto del Mondo, in linea con lo schema proposto dalla Commissione europea attraverso l'iniziativa 'Prestiti obbligazionari Europa 2020' per il finanziamento di progetti.

La disposizione è importante non solo per la novità della norma in sé, ma anche perché è stata emanata nel contesto di un *corpus* di disposizioni mirate a dare finalmente le certezze necessarie all'operatore privato. Tra queste regole rientrano l'allungamento fino a cinquant'anni della durata delle concessioni, una progettazione più chiara attraverso anche asseverazioni sulla bancabilità dell'opera, un migliore rapporto tra le risorse pubbliche e private.

Con la nuova disciplina in materia di emissione delle obbligazioni da parte delle società di progetto si introduce uno strumento, di natura privatistica, atto ad alimentare flussi di finanziamento per la costruzione di infrastrutture e a garantire la copertura dei rischi di costruzione; a differenza degli attuali strumenti di finanziamento dei partenariati pubblico-privati, dove le obbligazioni vengono ripagate dagli introiti (pedaggi, canoni ecc.) delle opere infrastrutturali già interamente realizzate, con questo strumento si agevola il reperimento di risorse finanziarie sia per il debito relativo a opere già realizzate che per opere non ancora in grado di produrre ricavi attraverso l'applicazione di tariffe a carico della utenza.

In questa prospettiva, le priorità d'intervento nazionali coincidono con il sottoinsieme delle infrastrutture strategiche comprese nella rete essenziale transeuropea di trasporto TEN-T, con il duplice vantaggio di abbinare un valore aggiunto di crescita europea al valore aggiunto di crescita italiana e di utilizzare al meglio i cofinanziamenti europei per le stesse infrastrutture.

L'obiettivo è di realizzare, progressivamente, le tratte italiane dei quattro corridoi 'Adriatico – Baltico', 'Mediterraneo', 'Helsinki - La Valletta' e 'Genova – Rotterdam', partendo dai principali colli di bottiglia, costituiti dai nodi urbani (Roma, Bologna, Genova, Milano, Napoli, Torino, Venezia e Palermo), portuali marittimi (Ancona, Bari,

Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Palermo, Ravenna, Taranto, Trieste e Venezia) e fluvio - marittimi (Cremona, Mantova, Ravenna, Trieste e Venezia), aeroportuali (Roma Fiumicino, Milano Linate e Malpensa, Venezia Tessera, Bergamo Orio al Serio, Bologna Borgo Panigale, Genova Sestri, Napoli Capodichino, Palermo Punta Raisi e Torino Caselle) interportuali (Ancona, Bari, Bologna, Cervignano, Firenze, Genova, Livorno, Milano, Napoli, Novara, Orbassano, Padova, Pomezia e Verona) e di valico alpino (Frejus, Domodossola, Chiasso, Brennero, Tarvisio, Trieste) e dagli archi congestionati della rete transeuropea di trasporto essenziale (Ten-T *core network*) concordati in sede di revisione delle reti TEN-T e del 'meccanismo per collegare l'Europa' (*Connecting Europe Facility*).

Contestualmente alla promozione prioritaria di questo sistema di infrastrutture essenziali di valenza europea, appare necessario avviare un serio ripensamento della programmazione ed una rimodulazione della pianificazione strategica che conduca ad una razionale visione d'insieme di opere indispensabili viste in stretta interconnessione tra le grandi infrastrutture integrate in rete di valenza europea e le altre opere, grandi, medie e piccole che rispondono anche ad obiettivi di coesione sociale e territoriale.

Per ridurre il 'tempo verso la crescita' (*time to growth*) e sempre con riferimento ad opere ed interventi relativi alle tratte italiane dei quattro corridoi europei sopra menzionati, il Governo intende seguire la seguente priorità logica e cronologica:

- interventi, prevalentemente di tecnologia di informazione e comunicazione, che consentano di ottenere migliori servizi dagli archi e dai nodi infrastrutturali esistenti: l'esempio più rappresentativo è costituito dall'installazione dei sistemi di segnalamento controllo ferroviario ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) sulle reti anche convenzionali, che sono prevalentemente dedicate al traffico merci, allo scopo di aumentare l'offerta ferroviaria a partire dalle infrastrutture esistenti;
- interventi di collegamento dei nodi strategici, porti e aeroporti, alla rete esistente in modo da esaltare lo sfruttamento della intermodalità oggi possibile;
- avviare il completamento degli archi e dei nodi mancanti, a partire dai nodi portuali e aeroportuali dove maggiori sono i guadagni di efficienza prevedibili a minor costo possibile.

Tutto questo tenendo conto della necessità di migliorare le connessioni del sistema produttivo italiano con i mercati globali. Obiettivo da raggiungere, anche stimolando la concentrazione guidata dagli operatori del settore, sia in termini di domanda che di volumi, in porti ed interporti capaci di interconnessioni intermodali ferroviarie e di navigazione interna.

#### **In tema di procedure e di contesto normativo**

È allo studio la possibilità di proporre l'inserimento nell'ordinamento giuridico norme di carattere costituzionale che attribuiscono, tra l'altro, alla competenza esclusiva dello Stato le infrastrutture strategiche di interesse nazionale e sovranazionali e norme, ordinarie, che proibiscano la *reformatio in pejus* retroattiva del trattamento finanziario e

fiscale degli investimenti infrastrutturali, consentendo il coordinamento della programmazione infrastrutturale strategica statale con quella europea e che disegnano una legge quadro di governo del territorio e producano i necessari ammodernamenti del Codice della strada e del Codice della navigazione, per la parte relativa alla navigazione marittima e interna.

L'attuale Governo ha iniziato ad operare con l'adozione delle prime misure normative per far ripartire il motore produttivo del Paese. Si citano, tra queste, le nuove ipotesi di subentro nei contratti in caso di contenzioso tutelando la realizzazione dell'opera, il contratto di disponibilità, con il quale un'opera privata viene posta a disposizione dell'Amministrazione per l'esercizio di un pubblico servizio, la possibilità di anticipare la gestione di lotti funzionali facenti parte di interventi complessi.

Per la realizzazione di nuove strutture carcerarie è stato introdotto un nuovo modello di partenariato pubblico-privato secondo il quale i costi di realizzazione della struttura sono finanziati in gran parte con capitale privato.

Per consentire la massima tempestività nell'assegnazione da parte del CIPE delle risorse da destinare alle opere della Legge Obiettivo, è stata definita, nel dettaglio, la documentazione da presentare a corredo del Piano Economico e Finanziario (PEF). Ulteriori disposizioni sono finalizzate ad una velocizzazione dei procedimenti approvativi dei progetti.

È stata inoltre introdotta una specifica disposizione sui dragaggi nei porti che mira a semplificare e dare maggiore completezza al sistema normativo in materia. Un'altra specifica norma rimette ad un regolamento del Ministro dell'ambiente l'utilizzo delle terre e delle rocce da scavo.

Una specifica disposizione interviene in un settore, oggi in forte crisi, come quello dell'edilizia, stabilendo che i Comuni possono ridurre l'aliquota di base dell'imposta municipale propria (IMU) sugli immobili invenduti.

Tra le misure per la portualità, viene autorizzata la corresponsione della quota di incremento di gettito IVA anche a favore delle società di progetto per le opere portuali.

Occorre, infine, assicurare l'invarianza del quadro regolatorio. Quella della certezza del sistema delle regole nel tempo è una delle pre-condizioni fondamentali per assicurarsi l'apporto del capitale privato.

#### **In tema di consenso**

Si intende, altresì, verificare la possibilità di introdurre, senza incidere in modo rilevante sul costo e sui tempi di realizzazione delle opere, il dibattito pubblico, prevedendo procedure di consultazione delle popolazioni locali e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, da svolgersi in tempi certi, nell'ambito di una rivisitazione dell'intero processo decisionale per la realizzazione delle grandi opere. L'obiettivo è il consolidamento e l'assessamento nei contratti pubblici, al tempo stesso prevedendo le modalità di decisione sulle opere per le quali manchi l'intesa tra lo Stato e le Regioni interessate, oltre che introdurre norme che garantiscano una chiara distinzione tra chi

decide e chi dà pareri, e tra la fase nella quale si discute del 'se' e del 'come' fare un'opera, la sola, quest'ultima nella quale si potrà discutere di mitigazioni e compensazioni.

#### L'AZIONE DEL GOVERNO

Il Governo intende fare propria la volontà diffusa di verificare ciò che in termini di pianificazione, di scelta degli investimenti, di logica programmatica non ha funzionato; nel cercare i primi ritorni economici della mole di investimenti avviati nel decennio 2001 – 2010 e nel coinvolgere, in modo sostanziale, capitali privati nella infrastrutturazione del Paese.

Nel 2011 sono cambiati una serie di elementi che avevano caratterizzato, in passato, la politica economica del Paese nei confronti del comparto delle infrastrutture.

1. Il primo elemento che rende, questo anno, l'Allegato Infrastrutture più incisivo, è da ricercarsi nella riconosciuta opportunità e nella conseguente decisione sopra indicata di far coincidere le priorità nazionali con quelle degli investimenti di valenza europea (TEN-T *core network*) con l'obiettivo di dar corpo ad un quadro organico di priorità infrastrutturali e logistiche capaci di sostenere la competitività e la crescita del Paese. Senza dubbio, la codecisione sulle Reti TEN – T varata dal Consiglio e dal Parlamento europei nel 2004 aveva già disegnato un quadro di essenzialità infrastrutturali della Unione Europea, ma la rivisitazione voluta nel 2008 dal nostro Paese, tradottasi nella proposta della Commissione europea dell'ottobre 2011 e assunta nell' 'accordo politico' del Consiglio Trasporti del 22 marzo di questo anno, offre all'Europa ed al nostro Paese una griglia pianificatoria compiuta che dovrà guidare la politica infrastrutturale degli Stati Membri fino al 2030. Una griglia che, in nessun modo, può essere disattesa in quanto verrebbe meno la organicità funzionale dell'intero impianto infrastrutturale.

Il nuovo assetto, visto con soddisfazione dal nostro Paese, costituisce un serio banco di prova per l'intera politica economica europea. Infatti:

- nel Piano delle Reti TEN – T approvato dal Parlamento europeo nell'aprile del 2004 l'Italia era attraversata da 3 Progetti Prioritari su 31, oggi l'Italia è attraversata da 4 Corridoi essenziali su 10;
- la proposta della Commissione per il Fondo delle Reti TEN – T, che il Governo italiano si impegna a sostenere e difendere in sede di politica di bilancio europeo, è di 31,7 miliardi, quella approvata dal Parlamento Europeo nel 2004 era, per le infrastrutture, di appena 4,8 miliardi;
- l'utilizzo del Fondo per opere ubicate sulle Reti TEN – T non poteva superare il 20 per cento, la proposta della Commissione prevede oggi una partecipazione fino al 40 per cento;
- il vecchio Piano prevedeva solo corridoi ferroviari o idroviali o marittimi, il nuovo Piano prevede anche le reti stradali;



- il nuovo Piano, proprio perché intende passare dalla logica dei ‘corridoi’ alla logica di ‘rete’ ripone grande importanza ai nodi portuali, aeroportuali, interportuali ed urbani;
  - il nuovo Piano, attraverso la identificazione di progetti ‘*core network*’ e ‘*comprehensive network*’, definisce un chiaro quadro di priorità.
2. Un secondo elemento che già da tempo caratterizza questa Legislatura e che in questi mesi stiamo affrontando in modo particolare è quello legato alla limitatezza delle risorse finanziarie e ciò sia per la lunga fase recessiva, sia per il mutato approccio sull’uso delle risorse pubbliche nella infrastrutturazione del Paese: il cofinanziamento di parte pubblica passa dal 90 – 100 per cento degli anni ‘80 e ‘90 al 50 per cento degli anni ‘2000 con la Legge Obiettivo. Nei prossimi anni, si ritiene che tale soglia non sarà superiore al 30 per cento. Questo ha comportato e comporterà un maggiore impegno nel verificare le modalità di accesso a forme di partenariato pubblico privato con l’obiettivo di realizzare opere utili per la crescita del sistema Paese esaltando i parametri di convenienza pubblica e privata, evitando peraltro il pericolo di subordinare la finanziabilità dell’opera alla sua utilità.
  3. Un terzo elemento è quello legato all’obbligo imposto dalla Unione Europea di raggiungere il pareggio del bilancio 2013; una esigenza e un obiettivo condiviso anche dall’attuale Governo. Tale obbligo ha portato alla emissione di un apposito DPCM nel settembre 2011 attraverso il quale è stato ridimensionato in modo sostanziale il fondo FAS destinato agli investimenti infrastrutturali. Fondo che, pur nella logica di cofinanziamenti più contenuti di cui al punto precedente, andrà in prospettiva rifinanziato con una politica di bilancio che riallochi alle spese di investimento parte delle economie da conseguire sul lato delle spese correnti e, possibilmente, con decisioni europee che aprano la strada alla emissione europea di debito ‘buono’ e quindi liberato dai vincoli di stabilizzazione.
  4. Un quarto elemento è quello relativo alla particolare attenzione, pur in presenza della crisi, alla infrastrutturazione del Mezzogiorno per la crescita di un grande mercato interno italiano ed europeo oggi sotto valorizzato e per il coinvolgimento delle produzioni meridionali nello sforzo di presenza competitiva sui mercati mondiali. Il tutto da perseguire con il Piano per il Sud che dovrà sempre più concentrarsi sugli interventi strategici previsti dalla Legge Obiettivo e resi coerenti con le priorità ‘europee’ sopraindicate.
  5. Un quinto elemento emerge dal lavoro condotto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dal 2011 attraverso un confronto aperto con vari organismi ed istituzioni. Un lavoro che, partendo da una analisi minuziosa fatta nei precedenti ‘Allegati Infrastrutture’ al DEF d’individuazione delle reali priorità infrastrutturali ha perseguito, riuscendoci, l’obiettivo di proporre norme e strumenti capaci di:
    - garantire nel tempo il sistema ‘regolatorio’ per coinvolgere i capitali privati;
    - assicurare il contenimento dei costi;

- confermare e motivare le 'priorità';
- snellire le procedure.

Nelle Leggi 'Salva Italia', 'Cresci Italia' e 'Semplifica Italia' sono presenti circa 100 norme concernenti le infrastrutture.

6. Un sesto elemento è quello relativo al processo di sblocco e di rilancio degli investimenti grazie a due provvedimenti legislativi:
- la L. n. 183/2011 che all'articolo 18 consente la defiscalizzazione delle opere proposte da società di progetto, agevolando il coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione di determinati interventi e all'articolo 33, comma 3 assicura 2.800 milioni per consentire la continuità realizzativa di interventi, azzerati dal DPCM del 28 settembre 2011, e ritenuti invece 'indifferibili';
  - la L. n. 111/2011 che all'articolo 32 assicura, al comma 1, un volano di 4.930 milioni per la realizzazione di infrastrutture strategiche, ai commi 2,3,4 e 5 prevede la revoca per quegli interventi, approvati dal CIPE entro il 31 dicembre 2008 e non ancora cantierati e al comma 7 consente al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di confermare quegli interventi che, pur se non ancora cantierati, rivestono particolare ruolo strategico.

L'attuale Governo ha dato piena attuazione alle norme prima richiamate sia attraverso appositi Decreti ministeriali e interministeriali, sia attraverso le Delibere del CIPE delle sedute del 6 dicembre 2011, del 20 gennaio 2012 e del 23 marzo 2012.

La serie di norme approvate in questi ultimi mesi e la serie di atti programmatici prima richiamati sono tutte condizioni che hanno il duplice obiettivo di consolidare gli investimenti ritenuti strategici e di individuare, attraverso le modifiche delle norme regolatorie di settore, le migliori modalità di ripartizione dei costi di infrastrutturazione tra il pubblico ed il privato. Questi strumenti sono ritenuti utili per superare blocchi ed inerzie che hanno reso i costi produttivi del nostro Paese non competitivi a livello comunitario ed internazionale. Questi costi di produzione sono strettamente legati alla qualità e all'efficacia della offerta logistica.

#### **Una due diligence sullo stato di avanzamento degli interventi**

La prima azione, già in corso di realizzazione, è caratterizzata da una *due diligence* sullo stato di avanzamento degli interventi, sulla loro reale validità strategica, sulla possibilità di recuperare determinati stanziamenti per assegnarli a interventi più incisivi e più coerenti alle finalità del nuovo assetto programmatico.

Un'azione questa già possibile a legislazione vigente (articolo 32, commi 2,3 e 4 della L. n. 111/2011). Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha confermato 4,9 miliardi di stanziamenti per interventi programmati ed approvati dal CIPE prima del 31 dicembre 2008; entro il 30 maggio 2012 si darà avvio concreto a tali proposte progettuali. Successivamente si provvederà a revocare i finanziamenti per quegli interventi di cui sarà accertata la incapacità di avvio concreto del processo realizzativo.

È, infatti, utile ricordare che l'approvazione di un progetto e la copertura di un determinato impegno finanziario sono scelte legate anche ad opportunità connesse ad un definito sistema macro economico. In molti casi, infatti, una essenzialità strategica non avviata nei tempi previsti, rischia di non rispondere alle reali esigenze di mobilità di un determinato territorio.

Non partiamo da zero, in proposito sono utili due dati: dal 1985 al 2001 lo Stato ha investito, per interventi legati alla infrastrutturazione organica del Paese, solo 7 miliardi; dal 2002 ad oggi siamo stati in grado di approvare, appaltare e cantierare opere per circa 57 miliardi e di incrementare lo *stock* di interventi per ulteriori 11 miliardi.

Fino al 2002 il parco progetti relativo alle infrastrutture chiave del Paese non superava la soglia del 10 per cento dell'intero Programma delle Infrastrutture Strategiche; la parte restante era fatta, nel migliore dei casi, da studi di fattibilità. Oggi il parco progetti approvati dal CIPE supera la soglia del 75 per cento del Programma prima richiamato con una copertura finanziaria, a sistema invariato di regole, di circa il 50 per cento.

È sufficiente l'elenco di alcuni interventi per comprendere la rilevanza del processo realizzativo attivato dalla 'Legge Obiettivo'.

Il Mo. SE., il Passante di Mestre, la BreBeMi, la Pedemontana lombarda, la Variante di Valico autostradale, l'asse autostradale Salerno – Reggio Calabria, la Strada Statale Ionica, l'asse autostradale Palermo Messina, l'autostrada Catania – Siracusa, la terza corsia sul raccordo anulare di Roma, le reti metropolitane di Milano, Torino, Roma, Napoli, Palermo, Catania, gli schemi idrici del Mezzogiorno, ecc., erano solo ipotesi progettuali. Dieci anni fa era difficile immaginare che tali obiettivi si sarebbero trasformati in progetti supportati finanziariamente, si sarebbero trasformati in cantieri o, addirittura, in alcuni casi, sarebbero stati completati.

E questo quadro di interventi è stato supportato da un adeguato volano finanziario. In proposito è sufficiente un dato: sul valore globale delle opere del perimetro CIPE pari a 133 miliardi sono garantiti finanziariamente circa 69,5 miliardi (vedi Allegato 1).

#### **La cantierizzazione delle opere**

Se la realizzazione del sistema delle infrastrutture di trasporto di valenza europea resta il primo obiettivo della politica infrastrutturale italiana, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti intende comunque perseguire con il massimo impegno anche i seguenti obiettivi maggiormente legati al sostegno del settore delle costruzioni e al mantenimento e miglioramento della qualità della vita:

- Appaltare e cantierare tutti gli interventi approvati dal CIPE.
- Ricorrere il più possibile a progetti finanziati con fondi diversi da quelli pubblici, ivi compresi quelli cofinanziati con il ricorso a fondi europei e a progetti in grado di cogliere le opportunità derivanti dalla defiscalizzazione degli investimenti.
- Dare attuazione concreta ai quattro progetti volano che hanno registrato ad oggi una lunga gestazione. Ci si riferisce al Piano Casa, al Piano per l'edilizia

scolastica, al Piano per l'edilizia carceraria e realizzare le opere connesse al I stralcio del Programma delle opere piccole e medie.

Per il Piano Casa si richiamano pochi numeri, che danno comunque conto della portata dell'azione del Ministero: 833 milioni investiti come volano di risorse anche locali e private e che genereranno in tutto 72 mila alloggi, di cui 11.000 attivati, con fondi già allocati, e 140.800 nuovi posti di lavoro. Si ricorda che molti di questi alloggi deriveranno dal recupero di vecchi alloggi e che tra le linee di attività del piano di *housing* sociale vi sono anche gli interventi integrati di riqualificazione di aree con creazione di alloggi sociali. Una linea, questa, in continuità con il programma 'Contratti di quartiere', che il Ministero ha ideato e portato avanti con successo. Si tratta di programmi sperimentali di recupero urbano da localizzare in quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo.

Per quel che riguarda l'edilizia scolastica il CIPE del 20 gennaio 2012 ha portato un'iniezione importante di fondi: 197 milioni, a favore degli impegni già assunti con il primo piano stralcio; 259 milioni, per uno stralcio del secondo programma. In questo modo, gli interventi salgono a 3.596 unità scolastiche a cui vanno aggiunti gli interventi relativi ad uno stanziamento di 100 milioni a favore di un redigendo piano per la realizzazione di nuove scuole ad alto rendimento energetico.

- Dare attuazione al processo di messa in sicurezza delle grandi dighe. Con il D.L. del 6 dicembre 2011, n. 201 il Governo ha introdotto all'art.43 una serie di disposizioni che riguardano proprio la sicurezza delle grandi dighe (oggi in Italia delle 539 grandi dighe 375 hanno più di 50 anni di esercizio). Le nuove norme che attengono, in particolare, alla rivalutazione sismica ed idraulica delle dighe ed al recupero della capacità di invaso, avranno una significativa ricaduta economica per studi propedeutici e successivi interventi in termini ambientali, di sicurezza, di maggiore utilizzo dell'idroelettrico con una previsione di investimenti nel medio termine (a partire del prossimo anno) valutabili in circa 500 milioni. Già attualmente sono state avviate iniziative su 50 dighe e sono in atto interventi straordinari su 30 dighe. Gli interventi potranno mobilitare una occupazione annua valutabile allo stato in 500 unità per almeno un quinquennio.
- Dare attuazione ai micro cantieri sulla rete stradale gestita da ANAS; tali cantieri sono attivati principalmente con le risorse destinate dai Contratti di Programma relativi alla manutenzione straordinaria. Negli ultimi mesi il CIPE ha disposto - tra finanziamenti e rifinanziamenti - stanziamenti per circa 900 milioni per i Contratti di Programma ANAS 2010-2012. Tali risorse sono destinate in larga parte ad interventi di manutenzione straordinaria di piccola dimensione diffusi su tutto il territorio nazionale. A questi si aggiungeranno 86 milioni per il finanziamento degli interventi di messa in sicurezza urgente di ponti e viadotti ANAS, immediatamente cantierabili.
- Seguire il processo di ricostruzione della città dell'Aquila.

- Monitorare la realizzazione delle opere legate all'EXPO 2015 garantendo la copertura finanziaria per le opere di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

#### **Una possibile riprogrammazione delle risorse**

L'azione legata alla rilettura delle scelte compiute ed alla definizione di una nuova programmazione non comporta analisi ed approfondimenti particolari in quanto supportata da scelte già compiute a scala sovra nazionale. Sta per avviarsi una verifica della coerenza delle opere già definite strategiche secondo le procedure della 'Legge Obiettivo' con la scelta di adesione alle priorità europee sopra richiamate: dando attuazione a quelle, prioritarie, già assentite come opere strategiche nazionali o modificando in coerenza l'elenco delle opere strategiche nell'ambito dell'Allegato Infrastrutture che si va a rivisitare.

Un simile processo programmatico comporta, però, un nuovo rapporto con il territorio e con le Regioni.

#### **Un nuovo rapporto con le Regioni**

Disponiamo di uno strumento, previsto dal D. Lgs. n. 190/2002 (Decreto attuativo della Legge Obiettivo), rappresentato dalla Intesa Generale Quadro. Tale strumento definisce gli impegni condivisi dal Governo e da ogni singola Regione sulle infrastrutture da realizzare in ogni singola realtà regionale. Tali Intese contengono, anche, precise priorità: l'elencazione di tali priorità e la loro interazione con le scelte a scala comunitaria rappresenta il primo riferimento programmatico su cui impostare un primo quadro temporale di azioni e di interventi. Il Governo assumerà l'iniziativa per una rivisitazione delle Intese in sede di Conferenza Stato-Regioni per dare attuazione alle priorità nazionali ed europee sopra richiamate.

#### **La rilevanza della nuova normativa**

L'insieme delle norme varate dal Governo in questi primi cinque mesi quali ad esempio:

- L'Autorità per i trasporti
- L'Agenzia per le strade
- Il *project bond*
- La defiscalizzazione
- Le procedura di approvazione dei progetti
- I tempi d'istruttoria dei progetti da parte del CIPE, del Ministero Economia e della Finanza e della Corte dei Conti rappresentano un quadro normativo che, se gestito in modo organico, può rilanciare l'intero comparto e può davvero coinvolgere capitali privati.

A tempi certi corrispondono costi certi. Ad oggi, grazie ad una norma che impone tempi certi nella verifica della Delibera in sede CIPE, in sede Ministero dell'Economia e della Finanza e presso la Corte dei Conti, si è passati ad un arco temporale di 90 giorni rispetto ai 12 - 14 mesi necessari in passato per completare le procedure approvative.

#### **La rilevanza del comparto energetico**

L'incidenza del trasporto sulla bilancia energetica supera ormai il 40 per cento e tale dato impone un immediato approccio responsabile finalizzato alla ottimizzazione dell'uso delle varie modalità di trasporto. Dobbiamo, in realtà, sfruttare la ricchezza certa energetica di cui disponiamo: una ricchezza legata al contenimento ed alla ottimizzazione dei consumi.

L'impegno del Governo nel contenimento dei consumi energetici nel comparto trasporti deve portare a:

- ● ridimensionare in modo sostanziale, nel trasporto delle merci, il carico a vuoto. Oggi, purtroppo, tale livello raggiunge l'assurda soglia del 50 per cento. Un simile dato testimonia l'assenza completa di una intelligenza gestionale nei soggetti preposti alla organizzazione dell'intero processo logistico;
- ottimizzare il trasporto aereo. La direttiva comunitaria sul 'cielo unico' è mirata proprio a ridimensionare a livello comunitario, per un valore di circa 2 miliardi l'anno, il costo dei consumi energetici del comparto evitando le lunghe attese degli aeromobili nella fase di atterraggio. Ciò comporterà il massimo rispetto dei piani di volo e dei relativi *slot* e, quindi, una organizzazione logistica delle attività di *handling*;
- ottimizzare l'offerta del trasporto pubblico locale in modo da ridimensionare il ricorso oneroso al trasporto privato;
- costruire, in modo organico, l'utilizzo delle varie modalità di trasporto, ricorrendo, soprattutto, per le lunghe percorrenze, al trasporto via mare attraverso il sistema delle 'autostrade del mare'.

Quattro obiettivi che il Piano della Logistica ha, in più occasioni, denunciato come obiettivi chiave della nostra economia ma che, purtroppo, finora sono rimasti solo riferimenti programmatici.

Utilizzando la gestione congiunta dei due Dicasteri, quello delle Infrastrutture e dei Trasporti e quello dello Sviluppo Economico, si intende dare concreta attuazione ad iniziative incisive capaci di ridimensionare, in modo sostanziale, questi consumi anomali e dannosi per la crescita e per lo sviluppo.

### La rilevanza dei nodi

Senza dubbio una delle novità sostanziali presenti nel nuovo assetto definito dalle reti TEN – T è la rilevante attenzione ai nodi (porti, interporti, aeroporti, nuclei urbani).

Un' attenzione che trova l'Italia, per quanto concerne il sistema aeroportuale, supportata da una proposta di Piano che può davvero rappresentare una grande occasione per ottimizzare l'intera offerta.

Nel campo portuale, invece, siamo ancora privi di un disegno organico capace di superare una crisi che rischia di investirci in modo preoccupante.

Il paradosso da superare è quello della maggior rilevanza del Mediterraneo come mare di transito dei traffici mondiali, soprattutto di quelli tra Europa e Asia (Paesi Arabi, Golfo Persico, India, Cina, Tigris Asiatiche, Giappone), rafforzati da quelli intramediterranei con la sponda sud, africana ed asiatica, e l'effettivo utilizzo della portualità italiana sia quella di *transshipment* (specialmente per Gioia Tauro, Taranto e Cagliari) sia quella di destinazione finale. Una portualità che, se non adeguatamente preparata a lavorare volumi di traffico nettamente superiori a quelli attuali, rischia di non raggiungere le economie di scala necessarie per vincere la concorrenza dei porti del Mar del Nord sui mercati europei, compresi quelli più ricchi italiani sempre più contendibili e contesi dalla portualità del Mar del Nord. Un'attenta organizzazione e promozione del *transshipment* italiano, da sostenere nella sua competizione con il resto del *transshipment* mediterraneo, e una concentrazione su una strategia di cooperazione/competizione tra scali nazionali all'interno dei sistemi portuali dell'Alto Tirreno e dell'Alto Adriatico – i soli che possono competere con i porti del Mar del Nord per i mercati europei – e i sistemi Campano e Pugliese che vanno organizzati come porte di quella parte d'Europa che è l'Italia peninsulare, costituisce la linea strategica capace di ridare competitività al sistema, aumentando l'efficienza su questi nodi cruciali dell'intera catena logistica che sostiene, tra l'altro, il nostro sistema produttivo più proiettato sull'estero.

Nella organizzazione dei nodi interportuali, e quindi nel processo di ottimizzazione dell'intera catena logistica, va evitato ogni appesantimento ulteriore dell'incidenza del costo del trasporto sul valore del trasportato dando maggiore attenzione a ogni processo di ottimizzazione delle *supply chain* dell'intero ciclo delle movimentazioni. La costruzione di sistemi logistici che integrino porti e interporti secondo quanto previsto dall'art.46 del 'Salva Italia' può dare un contributo sostanziale in questa direzione.

L'assetto delle grandi e medie realtà urbane messo in crisi da costi di congestione elevatissimi (oltre 11 miliardi nel 2010) e la forte incidenza del costo del trasporto pubblico locale sono degli indicatori negativi sulla crescita del Paese.

Scegliere le infrastrutture capaci di superare in modo incisivo simili patologie, rappresenta un obiettivo determinante di questa fase della Legislatura.

### Verso un processo di infrastrutturazione organica del Mezzogiorno

Pur ipotizzando di dare priorità alle infrastrutture di valenza europea sopraindicate, il Governo resta impegnato nel completamento della Salerno – Reggio Calabria, nel rispetto del Contratto di Programma delle Ferrovie dello Stato con una misurabile posta

finanziaria per l'avvio dei lavori dell'asse ferroviario Napoli - Bari, nel completamento dei sistemi metropolitani di Cagliari, Napoli, Bari, Catania e Palermo, l'asse autostradale Telesina e l'asse Siracusa - Gela, i sistemi portuali campano e pugliese, le piastre logistiche di Taranto, Cagliari e Augusta, gli interventi relativi agli assi viati in Sardegna come l'asse 131 Carlo Felice o la Olbia - Sassari, gli interventi legati alla salvaguardia delle risorse idriche. Tutte opere che costituiscono un quadro concreto di azioni mirate al rilancio organico del Mezzogiorno. Ma queste azioni infrastrutturali devono essere strettamente correlate a iniziative di rilancio misurabile delle attività imprenditoriali.

La conduzione unitaria del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dello Sviluppo Economico rappresenta una condizione irripetibile che può davvero reinventare, in modo sostanziale, l'approccio del Governo sul Mezzogiorno.

#### **Gli ulteriori obiettivi essenziali da perseguire**

##### *La sicurezza stradale*

La sicurezza stradale costituisce una importante criticità sociale ed economica per il nostro Paese. Oltre cinquemila morti ogni anno, duecentomila feriti e quindicimila invalidi gravi, sono numeri che incutono paura e rendono superfluo ogni ulteriore commento. Anche se l'intenso impegno ad oggi profuso nel settore della sicurezza stradale ci ha consentito di raggiungere notevoli risultati, l'incidentalità sulle nostre strade determina ancora troppi decessi, troppi feriti, troppo dolore e sofferenza, oltre al non trascurabile risvolto meramente economico, pari a oltre trenta miliardi all'anno di costi sociali, equivalenti 2 punti percentuali del PIL. Su questa delicata emergenza, oltre ad aumentare i sistemi di controllo e a rendere più incisive le modalità sanzionatorie, si intende continuare ad approfondire la tematica legata alla qualità del veicolo ed alla qualità dell'infrastruttura. Questa componente, anche se percentualmente non superiore al 10 per cento nella composizione delle cause legate all'incidentalità, tuttavia è, senza dubbio, più ridimensionabile perché non legata alla complessa serie di cause che caratterizzano il comportamento dei singoli utenti della strada. Su questa specifica area tematica la ricerca gioca un ruolo determinante e la qualità delle infrastrutture gioca un ruolo essenziale. Incidere sui comportamenti di chi guida un'auto è, senza dubbio, complesso e difficile. Le varie componenti e la varietà dei comportamenti di chi guida, d'altra parte, non possono essere corretti solo intensificando i controlli e appesantendo le sanzioni. Invece, una componente su cui è possibile raggiungere risultati più misurabili è proprio quella legata alla qualità della offerta infrastrutturale e del veicolo. Per le auto e per i TIR la ricerca, nell'ultimo ventennio, ha fatto, senza dubbio, moltissimo ma sicuramente si può ancora fare di più per raggiungere livelli di efficienza del mezzo soprattutto quando il veicolo è in presenza di condizioni atmosferiche critiche.

##### *La prevenzione delle infiltrazioni malavitose*

La qualità del mondo imprenditoriale da un lato e la capacità del Governo di garantire la sicurezza sui lavori, dall'altro, rappresenta il binomio obbligato che si intende porre ogniqualvolta si decide di realizzare un'infrastruttura.



L'asse autostradale Salerno - Reggio Calabria è, oggi, senza dubbio, quello su cui si è incentrato al massimo l'attenzione del Governo e del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti proprio per la serie di fenomeni legati a forme di criminalità organizzata. Fenomeni affrontati in modo organico da un apposito Servizio per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere istituito con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti sin dal 15 aprile del 2002 e che insieme al Settore Tecnico, al Settore giuridico ed a quello economico costituisce l'articolazione funzionale della Struttura Tecnica di Missione.

Questa azione preventiva voluta, praticamente sin dall'inizio delle attività legate all'attuazione della 'Legge Obiettivo' testimonia la volontà di aggredire in modo organico una simile emergenza evitando di scegliere come azione preventiva la politica del 'non fare'. È utile ricordarlo che fino all'aprile del 2002 il controllo, il monitoraggio delle opere non era supportato da una interazione sistematica tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Interno e le varie Prefetture. Quindi il costante impegno del Governo è quello di vincere ogni azione malavitosa che persegue un chiaro obiettivo: governare il territorio proprio attraverso il blocco di ogni processo di infrastrutturazione.

Gli ultimi provvedimenti assunti dall'attuale Governo hanno reso sempre più incisiva e capillare la funzione del Servizio per l'Alta Sorveglianza prima richiamato e ciò attraverso la possibilità di sopralluoghi tecnico amministrativi sui cantieri da effettuare insieme alla Guardia di Finanza.

#### *La sicurezza sui lavori*

Altro tema particolarmente delicato ed urgente è quello legato alla sicurezza nei lavori. Come già ribadito nell'Allegato Infrastrutture dello scorso anno, la sicurezza nei cantieri è senza dubbio legata alla capacità ed alla qualità imprenditoriale delle imprese di costruzione.

Occorre quindi evitare di affrontare la preoccupante tematica legata alla sicurezza nei cantieri solo ricorrendo a forme restrittive e a penali a valle di infortuni gravi.

È necessario intervenire in modo organico nell'assetto organizzativo della impresa di costruzione. Le imprese di costruzione, in Italia, denunciano una relativamente bassa *performance* in termini di efficienza industriale. Le ragioni di ciò sono molteplici e la maggior parte di esse risiedono nella incapacità strutturale della Pubblica Amministrazione di gestire il mercato delle opere pubbliche con efficienza e razionalità. In altre parole, non esiste ancora un meccanismo di selezione delle imprese che impedisca l'ingresso a quelle meno competitive ed agevoli e, viceversa, la crescita industriale di quelle migliori.

La Pubblica Amministrazione, per superare questa patologia che in Italia rischia di diventare irreversibile, si dovrebbe dotare, come proposto nell'Allegato Infrastrutture dello scorso anno, di un sistema di *rating* delle imprese gestito da società specializzate. Il *rating* dovrebbe avvenire sulla base di criteri che facciano riferimento alle reali capacità imprenditoriali/realizzative dell'impresa, alla sua consistenza finanziaria e alla serietà dei suoi comportamenti (ad esempio: numero di infortuni registrati; numero di varianti richieste; entità del contenzioso con la Pubblica Amministrazione e suoi esiti)

In realtà, si dovrebbe subordinare l'ingresso nel settore delle costruzioni di nuove imprese ad una sorta di *test* che validi la capacità di gestire la sicurezza del cantiere e la prevenzione degli infortuni.

*Una nuova politica per la riqualificazione funzionale della città e per il rilancio dell'edilizia*

Gli interventi legati all'edilizia scolastica, al Piano Casa, alle opere piccole e medie nel Mezzogiorno etc., sicuramente rappresentano un grande contributo alla riqualificazione dell'assetto urbano delle nostre città, ma rischiano di essere slegati e non coerenti all'organizzazione dell'intero sistema. Per questo motivo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti intende dare la massima organicità alle iniziative progettuali già avviate e a quelle che, nel breve e medio periodo, saranno avviate ad esecuzione.

Importante, perciò, la costruzione di una città efficiente in cui tutte le iniziative infrastrutturali sono compiute non per risolvere segmenti logistici o residenziali ma per garantire l'efficienza organica delle funzioni della città.

Per questo motivo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sta cercando da un lato di recuperare in logica di sistema le iniziative già definite o avviate attraverso i richiamati progetti relativi al Piano Casa, all'Edilizia scolastica, alle opere piccole e medie, e attraverso le infrastrutture di rete come quelle metropolitane ed urbane, dall'altro, dando consistenza - di intesa con gli Enti Locali e con gli operatori del settore - a una serie di iniziative che ricostruiscano in modo capillare la qualità delle città.

Una simile azione produce un coinvolgimento diffuso di attività imprenditoriali e genera automaticamente un significativo volano occupazionale.

Il Ministero ha allo studio un progetto pilota e sperimentale di riqualificazione urbana da concordare con Regioni e Comuni. Tale progetto, da dedicare inizialmente a tre città italiane (una del Nord, una del Centro ed una del Sud), sarà utilizzato come apripista per estendere il piano alle altre città italiane.

*La ricostruzione della città dell'Aquila*

La ricostruzione degli edifici pubblici della città compete al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; per la ricostruzione e per il restauro degli edifici pubblici erano stati assegnati, prelevandoli dal Fondo Infrastrutture, 408 milioni e di tale volano di risorse è già stata garantita ed avviata concretamente una prima *tranche* di oltre 200 milioni. Senza dubbio questa prima assegnazione è esigua. Tuttavia le opere pubbliche diventano un vero legante dell'intero tessuto urbano. La città, infatti, è fatta di simboli: gli edifici pubblici, le piazze, le chiese, i musei, i centri culturali sono i riferimenti chiave delle città; nel caso di una città distrutta come l'Aquila sono il DNA che sopravvive anche dopo un evento sismico grave.

La ricostruzione della città e l'adeguamento dell'intero assetto infrastrutturale regionale, stradale e ferroviario, che caratterizza l'attuale offerta, diventano obiettivi chiave per la crescita e per lo sviluppo di un territorio allo stato tanto penalizzato.

### LE ESIGENZE FINANZIARIE

Come detto in premessa l'obiettivo di raggiungere l'equilibrio di bilancio nel 2013 e la fase recessiva che caratterizza questa fase dell'economia, ci impone un forte contenimento delle esigenze finanziarie necessarie per consentire condizioni adeguate di crescita e di sviluppo.

Si è, pertanto, ritenuto opportuno articolare le varie finalità strategiche nelle seguenti quattro distinte priorità funzionali limitando al massimo le esigenze legate all'annualità 2013:

1. priorità obbligate
2. priorità legate alle decisioni assunte a scala comunitaria sul nuovo assetto delle Reti TEN – T
3. priorità supportate da un reale coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione delle opere
4. priorità legate a dare continuità ad impegni assunti

Fanno parte del primo filone funzionale interventi che nel triennio richiedono risorse globali, in conto capitale, per circa 5.400 milioni di cui circa 2.700 milioni relativi alla annualità 2013. Un simile importo consente, sempre nel triennio, la realizzazione dei seguenti interventi:

- Contratti di programma 2013 dell'ANAS e di RFI
- Ulteriori *tranche* per il completamento della messa in sicurezza della città di Venezia e della laguna (Mo.S.E)
- Nuovo asse ferroviario Torino – Lione
- Nuovo valico ferroviario del Brennero (quota italiana)
- Messa in sicurezza ponti e viadotti ANAS
- Interventi di completamento di opere già cantierate e bloccate
- Fondo mirato ad evitare l'ennesima proroga degli sfratti

Fanno parte del secondo filone una serie di interventi che a livello strategico sono coerenti con il quadro delle priorità definito a livello comunitario in termini di *core network*. L'importo delle esigenze finanziarie del triennio è pari a circa 1.900 milioni di cui circa 1.700 milioni relativi all'annualità 2013. Trattasi, in particolare, di interventi relativi a:

- Assi viari
- Nodi metropolitani
- Nodi logistici di particolare rilievo (porti, aeroporti, interporti)

Fanno parte del terzo filone una serie di interventi che, grazie alla norma sulla defiscalizzazione, possono consentire un forte ridimensionamento delle risorse pubbliche necessarie per la realizzazione di assi strategici fondamentali ed al tempo stesso assicurare un coinvolgimento di rilevanti capitali privati. Con una base pubblica di circa 3 miliardi di cui circa un miliardo a partire dal 2013, si rende possibile l'avvio di investimenti superiori a 15 miliardi. Trattasi, in particolare, dei seguenti interventi:

- Asse autostradale Orte Mestre
- Asse autostradale Termoli – San Vittore
- Asse autostradale 'Telesina'
- Asse autostradale Roma – Latina
- Completamento asse autostradale Salerno – Reggio Calabria

Fanno parte del quarto filone una serie di azioni che invocano sia impegni in conto capitale che in conto esercizio. Il valore globale di tali finalità, in conto capitale, si attesta su un valore di circa 400 milioni, di cui circa 200 milioni per l'annualità 2013, ed è essenzialmente finalizzato a completare il Piano delle 'opere piccole e medie nel Mezzogiorno' e su un valore di circa 750 milioni, in conto esercizio, relativo, tra l'altro sia agli interventi a sostegno del settore dell'autotrasporto di merci per conto di terzi, sia ad agevolazioni fiscali anche per i *project bond*.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Allegato 1

Programmi Infrastrutture Strategiche	di cui: dell'opera				di cui: dell'opera CTFE				di cui: dell'opera CTFE				Stato di avanzamento			
	n. opere	costo totale	n. opere dell'opera	di cui: strada	di cui: ferroviaria	di cui: strada	di cui: ferroviaria	di cui: strada	di cui: ferroviaria	di cui: strada	di cui: ferroviaria	n. opere in realizzazione	di cui: opere ultimate	di cui: opere in realizzazione	di cui: opere in progettazione	
Valichi	13	18.109	6	1	5	13.387	205	13.182	2.297	4	2.243	54.18	2.243	54.18		
Corridoio plurimodale padano	74	47.278	34	22	12	32.166	16.738	15.428	17.661	17	13.867	3.794	13.867	3.794		
Corridoio plurimodale tirreno-brenero	5	5.651	3	2	1	5.035	2.731	2.304	2.126	1	514	1.612	514	1.612		
Corridoio plurimodale tirreno-nord europa	100	53.834	80	74	6	33.325	22.586	10.739	17.112	61	15.067	2.045	15.067	2.045		
Corridoio plurimodale adriatico	17	1.711	4	2	2	753	324	429	753	3	543	210	543	210		
Corridoio plurimodale dorsale centrale	10	5.243	1	1	-	506	506	-	571	1	506	-	506	-		
Mo.S.E.	1	5.496	9(*)	-	-	5.496	-	-	3.694	9	3.694	-	3.694	-		
Ponte Sretto Messina ***	2	69.50***	1	1	-	6.100	6.100****	-	1.300***	1	26	6.924	26	6.924		
Corridoio trasversale e dorsale appenninica	53	50.022	26	22	4	10.870	7.627	3.243	4.663	15	3.060	1.605	3.060	1.605		
Sistemi urbani	81	26.094	44	3	2	17.411	909	631	11.401	36	11.228	173	11.228	173		
Paesaggio logistica euro mediterranea	17	2.887	4	4	-	964	964	-	983	4	964	-	964	-		
HUB portuali	17	2.611	8	-	-	1.863	-	-	1.515	5	928	587	928	587		
HUB interportuali	28	1.663	18	-	-	629	-	-	553	13	416	137	416	137		
Allacciamenti ferroviari e stradali - Grandi hub aeroportuali	3	660	2	-	1	570	-	-	270	1	270	-	270	-		
Schemi idrici	45	2.733	28	-	-	1.463	-	-	1.517	26	1.491	26	1.491	26		
Piano degli interventi nel comparto energetico	6	1.656	7	-	-	1.656	-	-	1.656	5	691	965	691	965		
Edilizia organici istituzionali	1	346	1	-	-	346	-	-	286	1	286	-	286	-		
Edilizia scolastica sicurezza	1	489	1	-	-	489	-	-	489	1	489	-	489	-		
Edilizia penitenziaria	1	503	1	-	-	503	-	-	503	1	503	-	503	-		
<b>TOTALE</b>	<b>478</b>	<b>233.936</b>	<b>269</b>	<b>152</b>	<b>113</b>	<b>135.535</b>	<b>38.690</b>	<b>45.950</b>	<b>69.152</b>	<b>205</b>	<b>34.766</b>	<b>18.132</b>	<b>34.766</b>	<b>18.132</b>		

Fonte Ministero Infrastrutture e dei Trasporti - Struttura Tecnica di Missione

(\*) il valore si riferisce alle tranches di finanziamento

(\*\*) importo al netto delle opere compensative e comprensivo degli oneri finanziari

(\*\*\*) intervento in corso di approfondimento

(\*\*\*\*) ivi comprese le opere ferroviarie

# Documento di Economia e Finanza 2012

*Relazione sull'applicazione delle misure  
di cui alla Legge Finanziaria 2008, art. 2,  
commi 569-574*





Ministero dell'Economia  
e delle Finanze

**Relazione ai sensi dell'art. 2, comma 576, della Legge Finanziaria 2008**

**Relazione sull'applicazione delle misure  
di cui alla Legge Finanziaria 2008, art. 2 commi 569-574.**

Marzo 2012





**PREMESSA**

La presente relazione illustra l'evoluzione degli interventi effettuati in attuazione delle misure introdotte dall'art. 2 commi 569-574 della **Legge Finanziaria 2008** (Legge 24 Dicembre 2007, n. 244) e i relativi risparmi conseguiti.

In particolare, l'articolo 2, comma 569, disciplina l'adozione di un "sistema di rilevazione dei fabbisogni" delle amministrazioni statali, mediante l'invio annuale al Ministero dell'economia e delle finanze dei dati circa le previsioni del fabbisogno di beni e servizi da acquistare.

L'art. 2, comma 570 dispone che il Ministero, avvalendosi di Consip S.p.A., individui - anche sulla base di detta rilevazione - "indicatori di spesa sostenibile" per il soddisfacimento dei fabbisogni collegati funzionalmente alle attività da svolgere, tenendo conto delle caratteristiche di consumo delle specifiche categorie merceologiche e dei parametri dimensionali della singola amministrazione, nonché dei dati di consuntivo.

Per garantire un'effettiva applicazione delle disposizioni dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relative all'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni quadro, il successivo comma 572 prevede che il Ministero, attraverso Consip S.p.A., predisponga e metta a disposizione delle amministrazioni strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare nonché per le attività di individuazione e corretta applicazione del *benchmark*.

Al fine di aumentare la possibilità di incidere con strumenti di razionalizzazione sulla spesa di beni e servizi "specifici" delle amministrazioni centrali, l'art. 2, comma 574, dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze individui ogni anno, con apposito decreto e sulla base della rilevazione dei fabbisogni, le tipologie di beni e servizi non oggetto di convenzioni stipulate da Consip S.p.A., per le quali le amministrazioni statali sono tenute a ricorrere alla stessa Consip in qualità di stazione appaltante ai fini dell'espletamento, anche con l'utilizzo dei sistemi telematici, dell'appalto e dell'Accordo Quadro.

Fatto salvo infine quanto regolato dall'art. 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è stato ampliato l'ambito dei soggetti legittimati ad effettuare acquisti attraverso le convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, attribuendo, in particolare, la facoltà di adesione a tutte le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (ivi compresi, dunque, gli organismi di diritto pubblico).

**PARTE 1 RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI ANNUALI DI BENI E SERVIZI E DEFINIZIONE DI INDICATORI DI SPESA SOSTENIBILE (ART. 2, COMMI 569, 570, 571, 574)**

Allo specifico ambito di intervento sono ricondotte tre macroaree di attività, ovvero:

- realizzazione di un sistema di previsione dei fabbisogni per l'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni statali (cfr. art. 2 comma 569);
- costruzione degli "indicatori di spesa sostenibile" e conseguente pubblicazione sul Portale degli Acquisti in Rete (cfr. art. 2 comma 570 e 571);
- implementazione degli accordi quadro e/o delle gare su delega relative alla spesa specifica di una o più amministrazioni statali (cfr. art 2 comma 574).

**Realizzazione di un sistema di previsione dei fabbisogni**

Nel 2008 è stato istituito un sistema informatico di rilevazione dei dati di previsione dei fabbisogni di spesa per beni e servizi acquistati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (con le esclusioni previste dalla normativa). In particolare, dal 2009 la rilevazione è effettuata attraverso il Sistema del Ciclo degli Acquisti Integrato (SCAI) realizzato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, e realizzata dopo la chiusura del bilancio dello Stato, in modo da permettere alle amministrazioni di indicare le previsioni tenendo conto delle effettive disponibilità economiche.

Nello specifico, con circolare n. 12 del 20 febbraio 2009, emanata congiuntamente dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi, è stato richiesto ai Centri di Responsabilità delle amministrazioni individuate dalla normativa di riferimento di fornire la previsione dei fabbisogni relativi alla totalità dei beni e servizi da acquistare (circa 300 voci di spesa) riconducibili al terzo livello del Piano dei Conti della contabilità economica analitica dello Stato previsto dal D. Lgs. 279/97 ed aggiornato con D.M. n. 66233 dell'8 giugno 2007.

Le attività di rilevazione hanno cadenza annuale e richiedono circa 30 giorni per la loro effettuazione. Per l'annualità in corso, si è conclusa il 30 marzo la fase di trasmissione dei dati da parte delle amministrazioni; detti dati verranno pertanto analizzati, elaborati e le relative conclusioni presentate entro il mese di giugno 2012.

Le informazioni ottenute consentiranno, nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, di:

- individuare eventuali nuove merceologie su cui attivare convenzioni per le amministrazioni dello Stato, affinando anche la determinazione dei massimali delle convenzioni stesse;
- individuare le tipologie di beni e servizi per le quali le amministrazioni dello Stato ricorrono a Consip S.p.A. per la realizzazione di Accordi Quadro e/o gare su delega;
- contribuire alla definizione degli indicatori di spesa sostenibile per favorire una più puntuale programmazione degli acquisti per beni e servizi delle pubbliche amministrazioni e per promuovere modelli di comportamento virtuosi volti a razionalizzare le risorse disponibili.

#### **Costruzione degli indicatori di spesa sostenibile**

In ottemperanza a quanto previsto nella Finanziaria 2008 – art. 2 comma 570 e 571 – sono state sviluppate delle attività finalizzate alla costruzione e diffusione di indicatori di spesa sostenibile, volti a indirizzare le Amministrazioni verso modelli di comportamento orientati all'efficienza dei consumi. Tali attività sono state promosse e governate da uno specifico tavolo di lavoro, composto dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi, dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dalla Consip S.p.A.

Il progetto si è articolato in tre fasi: (1) la fase di progettazione, relativa alla definizione di una metodologia per la costruzione degli indicatori di spesa sostenibile; (2) la fase pilota, in cui sperimentare e mettere a punto la metodologia con un numero limitato di amministrazioni e su un insieme circoscritto di indicatori; (3) la fase di messa a regime, in cui ampliare progressivamente le amministrazioni coinvolte e l'insieme degli indicatori costruiti.

La fase di progettazione della metodologia e la fase pilota sono state svolte nel 2009.

I risultati raggiunti nella fase pilota sono stati condivisi con le Amministrazioni che hanno partecipato alla sperimentazione, anche al fine di raccogliere utili *feed-back* e suggerimenti da utilizzare nella fase successiva.

Nel corso del 2010 l'esperienza maturata nell'ambito del progetto pilota ha permesso di sviluppare un applicativo *web-based* volto a realizzare per l'anno 2011 una rilevazione *on-line* presso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, su un paniere costituito di otto merceologie afferenti ai consumi intermedi, di cui sette già oggetto del progetto pilota e una non oggetto dello

stesso progetto. Tale rilevazione è stata realizzata nell'ambito di quanto disposto dall'art. 8 comma 5 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito in legge con modificazioni dall'art. 1 comma 1 della legge 30 luglio 2010 n. 122, successivamente abrogato

I suddetti dati sono stati opportunamente integrati da un'ulteriore analisi di dati endogeni alla Pubblica Amministrazione o esogeni a quest'ultima, provenienti da studi di settore o da aziende private, al fine di costruire un *benchmark* che possa contribuire alla definizione finale degli indicatori di spesa sostenibile.

Sulla scorta degli elementi raccolti, è stato possibile nel corso del 2011 affinare il *set* di indicatori di spesa sostenibile, sviluppati nell'ambito della sperimentazione, sulle otto merceologie investigate: fotocopiatrici-stampanti, veicoli, energia elettrica, telefonia fissa, telefonia mobile, carta, carburanti/lubrificanti e combustibili da riscaldamento. Gli indicatori saranno pubblicizzati nel corso del 2012 attraverso il portale del Programma per la razionalizzazione degli Acquisti della P.A.

#### **Realizzazione di accordi quadro e/o gare su delega relativi alla spesa specifica**

A seguito delle attività di rilevazione e di analisi dei fabbisogni, con Decreto 12 febbraio 2009 (G.U. n. 65 del 19 Marzo 2009), sono state individuate le sottoelencate merceologie, per il cui acquisto le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute a ricorrere a Consip S.p.A. ai fini dell'espletamento dell'appalto e dell'Accordo Quadro:

1. Carburanti avio - Gara su Delega;
2. Ristorazione collettiva - Accordo Quadro;
3. Trasferte di lavoro - Accordo Quadro.

L'Accordo Quadro "Trasferte di lavoro" è stato pubblicato il 3 giugno 2010 e attivato in data 31.5.2011 e avrà una durata di due anni per un valore complessivo di circa 96 milioni di euro.

A partire dalla data di attivazione, diverse amministrazioni contraenti hanno lanciato e aggiudicato i relativi Appalti Specifici attraverso la piattaforma telematica realizzata dalla Consip S.p.A. per conto del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per tutta la durata dell'Accordo Quadro e fino all'esaurimento del massimale di fornitura, le amministrazioni contraenti potranno invitare i Fornitori aggiudicatari a presentare offerta per i singoli Appalti Specifici.

L'architettura dell'Accordo Quadro "Ristorazione collettiva" è attualmente in fase di condivisione e approfondimento, in particolare per ciò che riguarda la risposta del mercato dell'offerta alla realizzazione di una iniziativa innovativa su una merceologia caratterizzata da un elevato numero di variabili del servizio e specificità di richieste da parte delle singole amministrazioni.

Su delega del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è stata ripubblicata la gara avente ad oggetto la fornitura di "Carburanti avio", non aggiudicata in prima pubblicazione per esclusione dell'unico partecipante.

La procedura di gara è pertanto ancora in fase di aggiudicazione e la relativa attivazione è prevista entro il mese di luglio 2012, in continuità con la scadenza del contratto in essere per l'approvvigionamento del Ministero delegante.

## **PARTE 2    DEFINIZIONE DI STRUMENTI DI SUPPORTO PER LA COMPARAZIONE DEI PARAMETRI DI QUALITÀ/PREZZO (Art. 2, COMMA 572)**

Secondo quanto indicato nella previsione normativa, il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso Consip S.p.A., nel 2008 ha pubblicato sul portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) un *set* di strumenti di supporto alle singole amministrazioni acquirenti, per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare (corretta utilizzazione dei parametri di qualità-prezzo) costantemente aggiornato.

Le singole amministrazioni acquirenti hanno fatto riferimento a tale funzionalità sia in termini di adozione *ex ante* dei parametri di prezzo-qualità per l'espletamento di procedure di gara, sia in termini di giustificazione *ex post* dell'eventuale superamento degli stessi, nonché per la valutazione della componente "indiretta" del risparmio per eventuali acquisti in autonomia effettuati dalle stesse amministrazioni.

La funzionalità ha permesso ai responsabili degli acquisti di scegliere il bene o servizio di interesse, verificarne il prezzo in Convenzione ed operare il confronto con le offerte provenienti dal mercato per prodotti e servizi analoghi.

A seguito del rilascio, avvenuto nel 2011, della nuova piattaforma di *e-procurement*, l'accesso alla funzionalità *benchmark* avviene direttamente dalla scheda di dettaglio del prodotto presente nel catalogo, ovvero attraverso la consultazione di ulteriori strumenti, diversificati in ragione della peculiarità della singola iniziativa.

**PARTE 3 FACOLTA' DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP DELLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI DI CUI ALL'ART. 3 COMMA 25 DEL D. LGS. 163/2006 COSI' COME SOGGETTIVAMENTE AMPLIATE DALL'ART. 2 COMMA 573.**

Di seguito si riportano le tabelle nelle quali vengono rappresentati gli impatti della norma in termini di risparmi conseguiti inerente al ricorso da parte delle ulteriori amministrazioni aggiudicatrici descritte all'art.3 comma 25 del Codice dei Contratti - ivi dunque compresi gli Organismi di diritto pubblico - alle convenzioni rese disponibili nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti:

	Transato <sup>1</sup>	Risparmio Diretto
<b>Totale al 31.12.2011</b> (Valori espressi in Euro)	<b>1.786.545.246</b>	<b>404.997.619</b>
<b>Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</b>	<b>247.545.870</b>	<b>62.542.398</b>
<b>Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</b>	<b>13,86%</b>	<b>15,44%</b>

<b>Totale al 28.02. 2012</b> (Valori espressi in Euro)	<b>197.868.645</b>	<b>50.129.152</b>
<b>Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</b>	<b>30.482.718</b>	<b>7.371.140</b>
<b>Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</b>	<b>15,41%</b>	<b>14,70%</b>

<sup>1</sup> Valore di pre-consuntivo al 28.2.2012

#### PARTE 4 RISPARMI CONSEGUITI

Ai fini di una valorizzazione puntuale dei risparmi conseguiti, l'analisi delle singole misure adottate evidenzia come, per alcune di esse quali ad es. gli indicatori di spesa sostenibile, non risulti possibile enucleare compiutamente gli effetti, in termini di risparmio, dal più generale risultato generato dal "Sistema delle Convenzioni".

Detto Sistema, nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, promuove verso le amministrazioni acquirenti un comportamento volto all'adesione ai parametri di prezzo - qualità per l'espletamento di procedure di gara in autonomia, dando luogo ad un risparmio indiretto (risparmio da *benchmark*).

Si evidenzia inoltre che anche a seguito dell'emanazione del D.L. 98/2011 (L. 111/2011), che all'art. 11 co. 6 detta un nuovo e più stringente regime sanzionatorio per gli approvvigionamenti che non rispettino i parametri di qualità-prezzo derivanti dalle Convenzioni quadro, è in corso una implementazione delle merceologie per le quali è a disposizione un *set* di strumenti per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi di interesse da parte delle amministrazioni.

Di seguito sono illustrati i risultati conseguiti per il 2011, in termini di risparmio, dal Sistema delle Convenzioni:

Valori in mld/€	Valori alla chiusura (dicembre 2011)
Risparmio potenziale <sup>2</sup>	3,442
Risparmio Benchmark <sup>3</sup>	3,037
Risparmio Diretto <sup>4</sup>	0,405

<sup>2</sup> Il Risparmio Potenziale rappresenta il valore del risparmio ottenuto per le categorie merceologiche su cui sono state attivate convenzioni nazionali. Tale valore viene individuato - a seguito dell'aggiudicazione delle convenzioni - raffrontando i prezzi medi della P.A. per beni comparabili ed il valore di aggiudicazione Consip. Il Risparmio potenziale risulta costituito da 2 diverse componenti: il risparmio "diretto" ed il risparmio "indiretto" (c.d. effetto benchmark). I valori di risparmio sono confermati dai risultati delle indagini ISTAT/MEF sulle "Modalità di acquisto delle pubbliche amministrazioni" ([www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it))

<sup>3</sup> Risparmio da benchmark risulta determinato dall'utilizzo dei parametri di qualità/prezzo delle convenzioni Consip, a cui le Amministrazioni devono far riferimento per le gare esplesate in autonomia



Del pari, la tabella seguente indica il risparmio previsto alla data del 31 dicembre 2012, che trova nell'attuazione delle misure sopraesposte un ulteriore elemento di sostegno per il perseguimento del risultato atteso:

Valori in mlrd/€	Previsione di chiusura (dicembre 2012)
<b>Risparmio potenziale</b>	<b>3,512</b>
<b>Risparmio Benchmark</b>	<b>3,216</b>
<b>Risparmio Diretto</b>	<b>0,296</b>

<sup>4</sup> Risparmio diretto è da intendersi come risparmio reale conseguito a seguito degli acquisti effettuati dalle Amministrazioni tramite le convenzioni MEF/Consip. Tali acquisti vengono misurati attraverso i flussi di transato.





