



Il Ministro delle Infrastrutture

Il presente documento illustra in maniera analitica lo stato di attuazione delle opere e degli interventi previsti dalla Legge Obiettivo. Rispetto al programma originario, approvato dal CIPE con Delibera n. 121 del 20 dicembre 2001, il quadro finanziario sotteso ha fatto registrare un incremento pari a circa il 38% (da 125.861,410 M€ a 173.402,395 M€), incremento dovuto, in parte a un più avanzato sviluppo progettuale degli interventi, in parte, ai maggiori costi di materie prime di costruzione, in parte, all'ampliamento del programma originario.

I finanziamenti disponibili ammontano a 58.471,768 M€ (di cui 8.980,511 M€ a valere sulla Legge 166/2002 e 49.491,257 M€ provenienti da altre fonti di finanziamento).

Per completare il programma servirebbero 114.930,73 M€.

Tra le opere sottoposte al CIPE, il 29,3% risultano finanziate integralmente, il 51,1% sono dotate di finanziamento parziale, mentre il 19,6% sono approvate soltanto in linea tecnica.

Le risorse a disposizione, quantificate dal CIPE con Delibera n. 75 del marzo 2006, ammontano a circa 1.929 M€ in termini di volume di investimenti, di cui 1.127 M€ recati dalla Legge n. 166/2005, 397 M€ quali disponibilità dell'art. 13 della Legge 166/2002 e 425 M€ a valere sui Fondi per le Aree Sottoutilizzate.

Nel documento si dà conto dello stato di consistenza delle opere avviate – siano esse in corso di esecuzione, o per le quali siano state espletate le procedure per l'individuazione del soggetto realizzatore o quelle per le quali le procedure di gara risultino avviate ma non ancora concluse -, di quelle localizzate all'interno di nodi territoriali strategici per la competitività del Paese (hub portuali, aeroportuali, interportuali, ferroviari e sistemi urbani), nonché degli

interventi sulle reti infrastrutturali di connessione fra i nodi strategici ai fini della creazione di effetti di sistema.

Di ognuna delle categorie suddette si restituisce una puntuale informazione delle quantità economiche e delle grandezze finanziarie necessarie a completare il processo di realizzazione.

La prima categoria di opere (qualificate come avviate) sono quelle che necessitano di essere, comunque, portate a compimento e rese fruibili, al fine di evitare “la dispersione delle disponibilità finanziarie tra molti interventi la cui completa realizzazione rimarrebbe pregiudicata a causa della carenza di fondi”.

Le altre due categorie – le opere ricadenti nei nodi e quelle di connessione sistemica – sono già l’esito di una attenta ricognizione compiuta nell’ambito di quanto prevedeva la delibera Cipe del 21 dicembre 2001; ricognizione effettuata utilizzando alcuni criteri di selezione obiettivi quali: stato di avanzamento progettuale; capacità di completamento di altri interventi realizzati o in corso; valenza strategica della localizzazione.

Anche se quanto elaborato individua e propone luoghi e interventi decisivi per la crescita del Paese sui quali sarebbe, senza alcun dubbio, opportuno intervenire, tuttavia, la situazione finanziaria, che da ultimo ci viene rappresentato dallo stesso Dipartimento della Ragioneria generale, impone di “pervenire alla individuazione di un numero limitato di opere prioritarie selezionate secondo criteri di efficacia nell’utilizzo delle risorse”.

Per questo obiettivo ci impegniamo a lavorare collegialmente per progressivi affinamenti in modo da pervenire a quadri articolati su cui esercitare opzioni e scelte di intervento opportunamente motivate.

Un’ultima considerazione.

L’insieme delle opere che abbiamo qualificato come “avviate”, di quelle sui nodi e degli interventi strategici sulle reti, sia finanziati – interamente o parzialmente – sia approvati solo in linea tecnica, fa registrare rilevanti squilibri e dissimmetrie nella distribuzione territoriale degli investimenti.

Il 77% dell'investimento complessivo e il 68% del fabbisogno finanziario, necessario al completamento degli interventi, è localizzato nelle regioni del Nord, contro, rispettivamente, il 13% e il 24% nelle regioni del Centro e il 10% e l'8% nelle regioni del Mezzogiorno.

Nelle stesse regioni del Mezzogiorno, viceversa, è localizzato il maggior numero di interventi contenuti nel Primo Programma delle Infrastrutture Strategiche (21.12.2001) che risultano non finanziati e non approvati dal CIPE, anche se solo in linea tecnica.

La situazione evidenziata impone alla valutazione politica riflessioni nuove e diverse da quelle fin qui considerate per interpretare le ragioni profonde e le modalità necessarie per superare lo squilibrio fra Nord e Sud.

Non basta affermare la necessità di un riorientamento della politica degli interventi a favore del Mezzogiorno: se questo è necessario lo è altrettanto il ristabilimento di condizioni di fisiologico funzionamento infrastrutturale nelle regioni settentrionali.

Se una condizione di insufficienza nel Sud – anche nei termini e nei modi più propri ai profili di coesione territoriale e sociale del Paese – permane, non registrando risultati risolutivi seguiti all'insieme delle politiche regionali, comunitarie e nazionali avviate, il potenziamento dei territori del Nord non è spiegabile, più e soltanto, con l'obiettivo della velocizzazione dei flussi di persone e di merci, quanto con la necessità di affrontare e risolvere i problemi della congestione e del complesso delle diseconomie esterne derivate dalla situazione presente.

Alla questione meridionale si va affiancando la questione settentrionale. Solo una complessiva strategia nazionale, capace di evidenziare gli effetti di sistema attesi da investimenti selettivi e localizzati nelle aree territoriali in cui si concentrano le potenzialità di sviluppo, potrà contribuire a risolvere le due "questioni".

Un'ultima considerazione, infine, va riservata alla necessità che, in fase di realizzazione delle opere, siano rispettate pienamente le prescrizioni dell'UE in tema di procedure di aggiudicazione anche alla luce dei procedimenti pendenti in sede comunitaria.

Antonio Di Pietro

1. PROGRAMMARE IL TERRITORIO, LE INFRASTRUTTURE, LE RISORSE

A quasi cinque anni dalla sua emanazione, la legge obiettivo si conferma come una novità fondamentale nel quadro dello sviluppo civile e produttivo del Paese con la finalità di lanciare un ambizioso programma di realizzazioni infrastrutturali in grado di recuperare il grave ritardo accumulato nel settore rispetto agli altri Paesi europei.

I tempi e le modalità di attuazione di un così vasto programma di sviluppo degli investimenti si sono dovuti confrontare con un contesto congiunturale che vede una sensibile riduzione delle risorse finanziarie pubbliche da destinare alle politiche di spesa.

Occorre, pertanto, da un lato, creare le condizioni di certezza regolamentativa per attirare risorse private aggiuntive al fine della piena valorizzazione delle tecniche di partenariato pubblico-privato, e dall'altro, operare secondo criteri di rigorosa selezione degli interventi da realizzare, definendone un preciso ordine di priorità.

La conformazione generale del programma approvato dal CIPE nel dicembre 2001 e le sue successive variazioni, tali da determinarne, peraltro, forti disallineamenti rispetto allo schema iniziale, evidenzia come vi sono state incluse, secondo una logica "di riparto a pioggia", opere fra loro eterogenee, frutto di generiche opzioni del territorio, del tutto slegata dalla effettiva consistenza dei finanziamenti attivabili in una logica di *diligente* programmazione.

Questo ha condizionato l'attendibilità delle istruttorie preliminari svolte in termini di definizione progettuale, di valutazione degli impatti sui relativi contesti ambientali, di tempistica realizzativa e, soprattutto, di congruenza tra mezzi a disposizione ed obiettivi proposti.

Al contrario, proprio la limitatezza degli stanziamenti autorizzati, fatti peraltro oggetto di successivi ridimensionamenti ad opera di disposizioni sopravvenute, avrebbe reso necessaria fin dalla fase iniziale una rigorosa finalizzazione delle risorse, una oculata concentrazione dei mezzi su un limitato numero di obiettivi e di interventi di condivisa valenza strategica e, se del caso, di accertata redditività economica e sociale.

Si è invece scelta la strada della frammentazione di risorse in mille rivoli, inserendo in programma una pluralità disomogenea di opere vecchie e nuove, frutto di spinte talvolta contrapposte o sganciate da logiche di coerenza sistematica.

Le conseguenze di un approccio così dispersivo nella gestione del processo programmatico, adottato probabilmente anche per agevolare la dialettica tra potere centrale ed autonomie locali, si sono ovviamente riverberate con effetti pesantemente negativi anche sulla capacità progettuale e realizzativa dei numerosi soggetti coinvolti.

È necessario, pertanto, assumere un metodo di programmazione nel processo di piano che identifichi:

- la domanda di infrastruttura;
- i livelli di prestazione funzionale, ambientale e sociale rispetto ai quali valutare il progetto;
- la distribuzione dei costi e dei benefici tra le comunità interessate dalla trasformazione;
- le modalità operative per la costruzione della convergenza e della collaborazione tra gli enti e soggetti titolari di poteri approvativi e risorse;
- i momenti dedicati alla comunicazione del progetto finalizzati anche alla condivisione del valore delle trasformazioni che giustificano la realizzazione dell'opera;

L'avanzamento procedurale dei progetti da appaltare sta infatti facendo registrare criticità ed incognite dovute ad un non sufficiente approfondimento istruttorio delle problematiche territoriali ed ambientali, mentre l'andamento esecutivo di quelli appaltati, a causa, in molti casi, di una non compiuta definizione tecnica, sta determinando varianti progettuali, lievitazione dei costi e slittamenti dei tempi di ultimazione.

Nel suo insieme, lo stato di avanzamento del programma – che pure, in ragione della dichiarata strategicità degli interventi, assumeva, come finalità prioritaria, la velocizzazione procedurale - ha prodotto

esiti di modesta rilevanza economica rispetto al volume complessivo delle risorse che si proponeva di mobilitare.

A questo punto, a fronte dell'ulteriore restringersi degli spazi offerti dai vincoli di finanza pubblica, a seguito della recente manovra correttiva resasi indispensabile, appare doveroso attivare una iniziativa di complessiva rivisitazione del programma della legge obiettivo che, non disconoscendo le positive e attese valenze acceleratorie dell'assetto regolamentativo predisposto, ne riorienta le previsioni di utilizzo delle risorse disponibili secondo una logica di più mirata efficienza allocativa.

Si tratta di assumere scelte e comportamenti di responsabile buon senso e di oculata avvedutezza gestionale, facendo uso di quel criterio di saggezza valutativa tipico del buon padre di famiglia, qualcuno parlerebbe di "due diligence", chiamato ad amministrare con equilibrio e prudente apprezzamento un patrimonio di non illimitate risorse, a fronte di una molteplicità di esigenze fra loro non compatibili finanziariamente.

Occorre, in altre parole, impostare un'azione di rivisitazione del Primo Programma delle infrastrutture strategiche e dei suoi ulteriori aggiornamenti, avendo come obiettivo cardine la migliore possibile utilizzazione delle risorse sulla base di un'attenta valutazione dei presupposti tecnici ed economici che motivano ciascun intervento, tale da renderlo prioritario rispetto ad altri.

In tale contesto di rivisitazione programmatica, la selezione e la individuazione delle priorità di intervento assumono un ruolo strategico ai fini di una sana ed efficiente gestione dei fondi stanziati volta ad assicurare la massimizzazione degli esiti realizzativi e delle utilità sociali che ne derivano così come, si ripete, si sarebbe comportato il "buon padre di famiglia".

2. POLITICHE PER LO SVILUPPO URBANO ED IL RIEQUILIBRIO TERRITORIALE

È necessario superare la divisione, sin ora consolidata, tra infrastrutture – come strutture fisiche -, i trasporti – come vettori di mobilità -, le città – come luoghi dell’abitare – ed il territorio, che è generalmente inteso come campo residuale in cui questi attori si muovono, per lo più, in competizione tra loro.

Queste dicotomie rischiano di paralizzare ogni azione di sviluppo.

Ad esse vogliamo rispondere, innanzi tutto, con parole chiavi.

Partenariato, sussidiarietà, innovazione, coesione e sviluppo integrato.

Si intende perseguire, sistematicamente, in ogni azione di governo un approccio strategico sperimentale e integrato dello sviluppo territoriale.

Il contesto di riferimento di ogni azione ha come necessario sfondo l’intero territorio europeo e le azioni che in esso sono state definite d’intesa tra gli Stati membri.

Questo scenario ci ha visto discutere e riflettere su due importanti elementi fondamentali: il sistema delle infrastrutture composto dalle Reti Ten T e il sistema dei Corridoi transnazionali che delineano uno scenario dove emergono nuove aggregazioni territoriali transnazionali ricche di potenzialità di sviluppo. In questo contesto, una azione specifica è dedicata nel ricondurre alla procedura ordinaria l’approvazione della TAV nella Val di Susa.

Compito dell’amministrazione centrale è quello di *sostenere i territori* per attrezzarli alla *sfida internazionale della competitività e della coesione*, promuovendo così una azione strategica per tutti i territoriali che costituiscono il sistema Paese.

Particolare attenzione è posta al perfezionamento del sistema infrastrutturale di Roma Capitale, secondo il moderno concetto di “area vasta”, operando perché l’area romana possa proseguire nel trend evolutivo che l’ha vista assumere progressivamente un ruolo trainante in termini di efficienza, innovazione, produttività e

competitività a tutti i livelli - istituzionale, sociale, culturale, imprenditoriale – in linea con le più avanzate realtà europee.

2.1. Le risorse immediatamente spendibili. *Territorio e infrastrutture.*

La prima risorsa riguarda gli *spazi fisici delle infrastrutture*, delle città o dei sistemi di città interessati da programmi di intervento già in essere e rappresentati nello “stato di consistenza” allegato.

La seconda risorsa è relativa alla *geografia immateriale* le cui coordinate sono segnate dagli attori istituzionali, nazionali e non solo, che, per le loro prerogative, operano nei settori tematici di interesse: la Commissione europea e i suoi organismi esecutivi; le amministrazioni centrali del Paese; le Regioni; le Province; le Città.

Con l’uso adeguato di queste risorse nasce l’opportunità di promuovere una più consapevole relazione tra il disegno delle reti infrastrutturali, i caratteri identitari dei luoghi attraversati, le attese e le aspirazioni delle società locali a una vita migliore.

Il dialogo tra gli attori modella i contenuti dei progetti e costituisce garanzia reale della loro fattibilità. Il progetto di una infrastruttura diviene così condivisione di bisogni, di interessi, di competenze.

In questo scenario, integrare la localizzazione delle infrastrutture e lo sviluppo delle reti di città dovrebbe significare:

- potenziare le reti secondarie e il loro collegamento alle reti principali;
- favorire un accesso più equilibrato sul piano territoriale al traffico intercontinentale tramite un’adeguata distribuzione di porti e aeroporti e il potenziamento del loro livello di servizi e di collegamento con il retroterra.

Questi indirizzi di politica territoriale e per le infrastrutture hanno il compito, da un lato, di definire il quadro di coerenza dei programmi innovativi che il Ministero ha promosso e sta promuovendo con il concorso attivo di Regioni, Province, città e partenariato economico e

sociale e, dall'altro, rappresentano gli elementi fondativi degli schemi di programmazione in corso di elaborazione.

2.2. Competitività e coesione

Reti di città e sistemi infrastrutturali, integrandosi nello spazio fisico, costituiranno una componente irrinunciabile della strategia di creazione di nuovo valore, esprimendo un'offerta territoriale che si rivolge a un mercato in cui le competenze, il capitale relazionale e la qualità delle istituzioni rivestono i ruoli decisivi.

Tra competitività e coesione vi sono rapporti inscindibili. La competitività del sistema Paese è proporzionale alla tenuta dei suoi fattori di coesione.

La considerazione dei luoghi della competitività è contestuale al riconoscimento dei luoghi in cui si manifestano con sistematicità i segnali di crisi degli assetti istituzionali, economici e sociali.

Il rafforzamento della competitività impone di attribuire priorità e rilevanza ad interventi che solo un esame superficiale porta a valutare di secondaria importanza nell'accrescimento qualitativo dell'offerta territoriale.

L'elaborazione di efficaci politiche per la convergenza, la competitività e la coesione presuppone la formulazione a livello nazionale di una *visione coerente in merito alle linee di assetto fondamentali del territorio nazionale*, soprattutto, per quanto concerne la definizione del quadro di integrazione spaziale tra politiche territoriali.

È, infatti, a livello nazionale e comunitario che sono definiti e attivati gli strumenti di inquadramento delle politiche (regolamenti, finanziamenti, normative ecc.) e assunte le principali decisioni concernenti le relazioni e gli impegni che il nostro Paese assume a livello internazionale.

Ciò porta ad individuare parti del territorio nazionale, *territori snodo*, dove è ipotizzabile concentrare *funzioni di eccellenza consentendo ad*

essi di raggiungere i più alti livelli di competitività nell'offerta territoriale e nella produzione di ricchezza.

La programmazione e l'attivazione degli interventi che l'ordinamento pone in capo alle competenze del Ministero delle Infrastrutture sono finalizzati alla implementazione, attorno a interventi "cardine", di *progetti* costituiti da interventi, o linee di intervento, intersettoriali e complementari, in grado di elevare, grazie all'integrazione tra gli effetti e gli impatti attesi, i benefici degli investimenti previsti.

Soltanto uno stretto rapporto e un dialogo propositivo tra le Amministrazioni centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali - da sviluppare nel contesto di istanze di governance tali da assicurare il pieno rispetto delle differenti competenze istituzionali - permette al territorio nazionale di divenire un'unica *infrastruttura di contesto* al servizio della competitività e della coesione del Paese.

All'interno di questo scenario di riferimento, l'azione del Ministero è tesa ad individuare interventi strategici orientati all'ampliamento e all'ammodernamento delle infrastrutture, alla rivitalizzazione del tessuto economico e produttivo, al recupero e alla riqualificazione dell'ambiente e dei tessuti urbani e sociali, perseguendo:

- l'integrazione di politiche di governo locale rivolte allo sviluppo sostenibile;
- la definizione di ruoli e soggetti coinvolti in una chiara logica di responsabilità ed efficienza;
- l'equilibrio finanziario degli investimenti con il ricorso alla finanza di progetto.

3. STRATEGIE ED OBIETTIVI DELLE POLITICHE DI SVILUPPO DEL TERRITORIO NAZIONALE

Il territorio italiano appare ancora oggi segnato da gravi squilibri infrastrutturali, economici, sociali organizzativi. La vulnerabilità competitiva di molte aree geografiche e sistemi territoriali del Paese, che appare già diffusamente presente, potrà ulteriormente accentuarsi in conseguenza delle dinamiche che seguiranno all'allargamento dell'Unione. Di qui alcune questioni nodali che le politiche di sviluppo del territorio nazionale debbono affrontare in modo efficace, cogliendo a pieno, tra l'altro, le opportunità offerte dal prossimo periodo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013.

La prima questione riguarda i possibili effetti territoriali, per l'Italia, del processo di allargamento dell'Unione, prevalentemente indotti da quella maggiore "vulnerabilità competitiva" sopra richiamata e da una rilevante marginalità territoriale di alcune regioni, potrebbero comportare un parziale indebolimento dell'integrazione economica tra le regioni più deboli, come il Mezzogiorno, e quelle più forti del Paese e della U.E. Poiché alla determinazione di tale rischio contribuisce in modo certamente non marginale la conformazione fisica dello spazio italiano, il rafforzamento della competitività passa, in Italia, anche e soprattutto attraverso la riduzione della sua duplice perifericità: sia interna, tra regioni e aree del territorio nazionale, sia esterna, tra il Paese nel suo complesso e il resto dell'Europa, il cui baricentro spaziale è oggi, più che mai, spostato verso le regioni mitteleuropee e del nord.

Queste considerazioni aprono immediatamente alla seconda questione. Il miglioramento e il potenziamento della dotazione infrastrutturale (in termini di reti e nodi, di plurimodalità e di logistica) e soprattutto dei grandi assi di collegamento, dei corridoi paneuropei e nazionali, costituiscono, con tutta evidenza, una prima condizione necessaria per prevenire fenomeni di marginalizzazione ed incrementare, di contro, la competitività territoriale, accrescendo la performatività dei fattori di produzione ovvero abbattendone i costi di acquisizione. D'altro canto, questa stessa condizione non appare – di per sé - sufficiente a perseguire quegli obiettivi. Ciò in quanto le grandi armature infrastrutturali, necessariamente caratterizzate da un basso numero di nodi logistici (passeggeri e merci), prevalentemente coincidenti con i grandi centri urbani e metropolitani, sono

pericolosamente orientate a decretare l'insorgere di nuove marginalità nei territori non direttamente serviti e il depauperamento, prima di tutto ambientale, di quelli che, pur attraversati dai fasci infrastrutturali, non assurgono a nodi del sistema. Una eventualità che, se non adeguatamente controllata e prevenuta attraverso politiche di riequilibrio territoriale, produrrebbe, paradossalmente, effetti esattamente opposti all'obiettivo prioritario di crescita della coesione, all'incremento diffuso del capitale fisso sociale e del capitale ambientale; divenendo freno e detrimento – di fatto – per lo sviluppo dell'intera Unione, finanche delle aree più forti e trainanti, fatalmente a rischio di congestionamento.

La perifericità geografica e naturale del territorio peninsulare e insulare italiano, sopra richiamata, la sua conformazione orografica e, ad un tempo, la densità insediativa, il numero di centri urbani e, segnatamente, di città medie impongono, nel loro insieme, un'idea dello sviluppo del territorio che guardi alle grandi armature infrastrutturali non solo in termini trasportistici, ma come “opere territoriali”, vale a dire opere capaci di innescare – per la loro capacità di radicarsi all'interno del contesto in cui sono inseriti - diffusi ed equilibrati processi di sviluppo sostenibile che vedano nella “reti di città” un patrimonio di straordinaria rilevanza ed una opportunità reale di crescita per l'intero sistema-Paese.

In questo senso, i corridoi paneuropei e nazionali devono essere parte di un progetto di sviluppo dei territori che guardi con prioritaria attenzione a quelle aree del Paese che, attestate in posizioni di “secondo livello” rispetto alle grandi reti infrastrutturali, siano tuttavia ad esse connessi da efficaci infrastrutture di rango nazionale o regionale (esistenti o di progetto), e possano quindi rappresentare i sistemi urbani su cui concentrare gli sforzi necessari a coniugare competitività e coesione. È necessario valorizzare - sostenendone concretamente le direttrici di sviluppo – quelle città medie le quali appaiano più evidentemente vocate a cogliere le esternalità dei grandi corridoi: una vocazione dimostrata in virtù delle loro riconoscibili performatività economiche e sociali, per la loro vivacità amministrativa, per le loro predisposizione a farsi nodi di eccellenza e propulsori di sviluppo dei territori di riferimento e oltre, per la loro propensione a farsi promotrici di progetti di sviluppo aggregativi, basati sulla complementarità, attorno ai quali stimolare alleanze e reti tra città comprimarie.