

La legge finanziaria contiene, infine, alcune norme per interventi particolari di ricostruzione in varie zone colpite da eventi sismici o altre calamità naturali²⁶.

Della manovra 2008 si tratterà più ampiamente nella relazione del prossimo anno. In proposito va ricordato, peraltro, che la manovra finanziaria per il 2008 si compone oltre che della legge finanziaria, del DL n. 159 del 1° ottobre 2007 (convertito nella legge n. 222 del 29 novembre 2007) ed anche, in parte, del DL n. 248 del 31 dicembre 2007 (convertito nella legge n. 31 del 28 febbraio 2008²⁷).

Prima di richiamare alcune norme della legge finanziaria 2008, che si riferiscono al settore delle infrastrutture, va rilevato che dalla nuova presentazione del bilancio per missioni e programmi ci si sarebbe potuto attendere un'impostazione più organica, mentre ancora una volta il testo è caratterizzato da una certa rapsodicità. Non emerge una visione complessiva delle missioni e delle loro articolazioni in programmi bensì una serie di interventi specifici. Le norme che interessano la materia in oggetto sono costituite, nell'ambito della missione 14, da alcuni commi dell'art. 2, in particolare dal 262²⁸, che contiene una disposizione di carattere più generale sul finanziamento delle opere della *legge obiettivo*. I commi 259-261 e 263 si riferiscono a singoli interventi. Il comma 289 contiene anche esso la norma di carattere più generale in applicazione del cosiddetto *federalismo infrastrutturale* per la realizzazione di infrastrutture autostradali. Il successivo comma 290 prevede un'immediata applicazione di questo nuovo modello con riguardo all'ANAS e ai suoi rapporti con le Regioni. Di questi commi si tratta nel successivo paragrafo 3.1.4. In merito alla missione 19, il comma 444 dell'art. 2, con riferimento ai "Contratti di quartiere", prevede che le somme non assegnate a seguito di mancata ratifica entro il 31/12/2007 degli accordi di programma siano destinate al finanziamento delle proposte ritenute idonee e non ammesse al precedente finanziamento.

2.2.6. Le Direttive ministeriali per il 2007 e per il 2008

La *Direttiva* del Ministro per il 2007, che risponde a criteri di coerenza con il quadro programmatico generale del Governo ed il ciclo di programmazione strategica, economica e finanziaria, ha come presupposto programmatico i seguenti documenti:

- l'atto di indirizzo del Ministero delle infrastrutture del 4 agosto 2006, che individua le priorità politiche da realizzarsi nel 2007 e fornisce gli indirizzi e le linee guida per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali per l'attività amministrativa;
- il programma di Governo (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 e del 27 dicembre 2004) ed il Dpef 2007-2011.

Nella *Direttiva* sono evidenziate tre priorità politiche (1- sviluppo delle infrastrutture e opere strategiche, 2- sicurezza, 3 - ammodernamento e riconfigurazione organizzativa delle strutture ministeriali) attuate attraverso obiettivi strategici, (a loro volta articolati in obiettivi operativi) i quali si possono in parte ricondurre ai *programmi* nell'ambito delle *missioni*

²⁶ Si tratta dei commi 1008-1013 riguardanti la Puglia, la Sicilia, le Marche e l'Umbria, nonché dei commi 1014 e 1015 sulle alluvioni delle Marche e nella provincia di Vibo Valentia.

²⁷ Di tali norme si tratta nel paragrafo riguardante i programmi.

²⁸ Il comma fissa le quote dei limiti di impegno autorizzati per il finanziamento delle opere della *legge obiettivo* n. 443/2001 e dall'art. 13 della legge n. 166/2002, e stabilisce che le quote non impegnate al 31.12.2007 costituiscano economie di bilancio e vengano riscritte nella competenza degli esercizi successivi alla fine del periodo di ammortamento. Anche il comma 257 si riferisce alla *legge obiettivo* autorizzando la concessione di contributi quindicennali di 99,6 milioni a decorrere da ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 per la prosecuzione degli interventi di realizzazione delle opere strategiche.

riguardanti il settore delle infrastrutture: la n. 14 (*Infrastrutture pubbliche e logistica*) e la n. 19 (*Casa e assetto urbanistico*). Le varie priorità politiche sono affidate alle diverse strutture del Ministero.

L'attuazione della priorità politica 1, che è affidata, per il suo carattere trasversale, sia al C.d.R. n. 2 - Dipartimento per la programmazione²⁹ sia al C.d.R. n. 3 - Dipartimento per le infrastrutture statali, si articola in quattro aree di intervento³⁰:

1. Programmazione ed accelerazione degli interventi da realizzare prioritariamente, nell'ambito delle attività volte alla realizzazione delle grandi opere e delle infrastrutture nazionali e internazionali in materia di autostrade, strade, ferrovie, porti, aeroporti, metropolitane, edilizia statale, infrastrutture idrauliche in coerenza con il "Piano generale dei trasporti e della logistica".
2. Assetto del territorio, sviluppo sostenibile. Miglioramento della qualità della vita nelle città. Interventi per il risanamento della laguna di Venezia.
3. Interventi di razionalizzazione, potenziamento ed integrazione delle infrastrutture nelle aree sottoutilizzate.
4. Potenziamento delle attività e delle misure di prevenzione, di controllo e di dissuasione degli abusi edilizi, nonché dei piani di recupero del territorio.

L'attuazione della priorità politica n. 2, che come area di intervento concerne il potenziamento della sicurezza nelle infrastrutture, è affidata al Dipartimento per le infrastrutture statali e al C.d.R. 7 - Consiglio superiore dei lavori pubblici³¹.

L'attuazione della priorità politica 3 si articola in quattro aree di intervento:

1. Semplificazione e ridefinizione delle procedure amministrative anche alla luce del nuovo assetto funzionale.
2. Ottimizzazione dei costi del Ministero e dell'efficienza interna, attraverso l'adozione di ulteriori strumenti tecnologici.
3. Consolidamento della gestione per obiettivi; attivazione del sistema informatico per la contabilità analitica per centri di costo.
4. Valorizzazione delle risorse interne e miglioramento della qualità del lavoro anche attraverso l'attività di formazione continua.

La priorità descritta è affidata, per il suo carattere trasversale, sia al Dipartimento per la programmazione sia al Dipartimento per le infrastrutture stradali³².

²⁹ L'intitolazione completa del Dipartimento è: "per la programmazione ed il coordinamento dello sviluppo del territorio, il personale ed i servizi generali", ma per brevità si indica come Dipartimento per la programmazione.

³⁰ L'intitolazione completa del Dipartimento è: "per le infrastrutture statali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici", ma per brevità si indica come Dipartimento per le infrastrutture statali.

³¹ Al Consiglio superiore dei lavori pubblici sono assegnati tre obiettivi strategici relativi rispettivamente: alla sicurezza nelle gallerie stradali prevista dal d.lgs. 9 ottobre 2006, n. 264 di attuazione della Direttiva 2004/54/CE (programma 2008: 14.9 "Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture"); alle norme tecniche per la progettazione e la costruzione delle dighe di sbarramento" (programma 2008: 14.5 "Sistemi idrici idraulici ed elettrici"); all'applicazione di normative comunitarie e nazionali riguardanti la sicurezza" (programma 2008: 14.9 "Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture"). Gli obiettivi descritti si articolano ciascuno in un obiettivo operativo: predisposizione della relazione tecnica sui criteri per la realizzazione di un manuale per le visite ispettive nelle gallerie stradali appartenenti alla Rete nazionale ricadente nella Rete stradale transeuropea (RTE) di lunghezza superiore a 500 metri; predisposizione di una proposta normativa tecnica che costituisca aggiornamento del d.m. 24 marzo 1982; definizione della procedura di marcatura CE e qualificazione di prodotti da costruzione.

La Direttiva, oltre ad assegnare gli obiettivi e le risorse necessarie ai vari C.d.R., descrive i risultati attesi, i tempi di completamento previsti ed il relativo conseguimento, avvalendosi di indicatori di prodotto, quantitativi e di efficacia indicati nelle tabelle allegate alla stessa.

Oltre a ciò, sono previsti obiettivi operativi finanziari il cui raggiungimento viene misurato con indicatori di carattere finanziario, quali capacità di impegno sui residui, capacità di impegno su competenza e capacità di spesa.

La Direttiva per il 2008 segue la nuova impostazione per missioni e programmi fissando, sulla base della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 nonché dell'atto di indirizzo del Ministro del 21 luglio 2007, ulteriori priorità politiche rispetto a quelle previste per il 2007 che sono contenute anche nella Nota preliminare per il 2008.

Nella prima parte è indicata l'organizzazione del Ministero sulla base del regolamento emanato con d.P.R. 19 novembre 2007 n. 254.

Il documento assegna ai C.d.R., per lo svolgimento dei propri compiti e per il raggiungimento degli obiettivi previsti, le risorse finanziarie iscritte nell'anno 2008 nelle pertinenti unità previsionali di base della tabella 10 dello stato di previsione della spesa del Ministero, relativamente ai capitoli attribuiti a ciascun C.d.R. nell'allegato 3 della direttiva stessa.

Nella seconda parte del documento sono indicati gli obiettivi strategici individuati nell'ambito delle missioni e dei programmi connessi con le priorità politiche ed articolati per la loro attuazione, in obiettivi operativi, il cui perseguimento è assicurato dalle diverse strutture del Ministero.

³² Al primo Dipartimento sono affidati l'obiettivo strategico volto alla valorizzazione delle risorse umane e al miglioramento della qualità dei processi attraverso l'incremento dell'attività formativa e lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche che si incrocia con la Missione 32 che riguarda trasversalmente tutte le Amministrazioni e l'obiettivo relativo alla semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative. Quest'ultimo interessa anche il secondo Dipartimento per le infrastrutture stradali.

Il secondo e il terzo obiettivo strategico prevedono entrambi due obiettivi operativi intesi all'organizzazione della struttura ai fini della raccolta e fornitura dei dati necessari, rispettivamente, al sistema di controllo di gestione del Ministero (SIGEST) e al sistema di contabilità economica analitica per centri di costo (SICONT).

3. Missioni e programmi

3.1. La missione 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”

In ossequio alla nuova impostazione del bilancio 2008 l'analisi del rendiconto 2007 viene svolta in questo nuovo quadro di riferimento.

La missione in oggetto trova riscontro in alcune priorità politiche ed obiettivi strategici riportati nella direttiva ministeriale, che possono a loro volta ricollegarsi ai nove programmi, nei quali la missione stessa si articola. Questi ultimi riguardano sia l'edilizia statale (programma n.1) che gli interventi infrastrutturali per il completamento della rete di collegamento tra reti viarie, città metropolitane e nodi di scambio portuali ed aeroportuali (n. 2 Intermodalità infrastrutturale), la progettazione per la realizzazione di opere strategiche (n. 3), i sistemi ferroviari locali (n. 4), i sistemi idrici³³, idraulici ed elettrici (comprese le grandi dighe e le opere per la salvaguardia di Venezia, n. 5), i sistemi portuali ed aeroportuali (n. 6), i sistemi stradali ed autostradali con particolare riferimento agli interventi previsti nella convenzione ANAS (n. 7), alcune opere pubbliche e infrastrutture, tra le quali in particolare la salvaguardia di Venezia e l'edilizia sanitaria (n. 8), la vigilanza e la regolamentazione delle infrastrutture (n. 9).

Di questi programmi se ne esaminano in particolare quattro (nn. 2, 3, 4 e 7) individuati in quanto rientrano in alcune delle priorità politiche stabilite dal Governo e per gli ultimi tre anche per la preponderanza degli stanziamenti previsti.

³³ In proposito la Corte ha svolto un'indagine approvando il 17/6/2008 la relazione (in corso di pubblicazione) “Realizzazione di infrastrutture idriche nelle aree depresse”

INFRASTRUTTURE PUBBLICHE E LOGISTICA (missione 14)*(in migliaia)*

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	Massa spendibile	% su tot. programma	% su tot. missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1 -Edilizia statale	1 funzionamento	4.102	77.509	81.611	21,9	1,5	72.214	79.441	73.131	2.717
	2 interventi	0,00	5.000	5.000	1,4	0,1	5.000	3.000	30	4.970
	3 investimenti	1.236.286	270.305	1.506.591	76,3	5,4	315.674	564.067	390.392	641.377
	5 oneri comuni di parte corrente	3.026	1.221	4.247	0,3	0,0	1.090	3.221	1.994	1.929
	10 oneri comuni di parte capitale	7.060	1	7.061	0,0	0,0	8	5.752	-	1.133
	totale	1.250.474	354.036	1.604.510	100,0	7,1	393.986	655.481	465.547	652.126
2 -Intermodalità infrastrutturale	3 investimenti	7.500	-	7.500	-	-	-	6.000	-	7.500
	totale	7.500	-	7.500	-	-	-	6.000	-	7.500
3 - Opere strategiche	1 funzionamento	1.077	9.179	10.256	0,5	0,2	5.952	9.179	5.020	2.011
	3 investimenti	-	800.000	800.000	44,2	16,0	800.000	800.000	800.000	0,00
	10 oneri comuni di parte capitale	870.206	1.001.411	1.871.617	55,3	20,0	773.589	1.224.864	724.656	1.081.054
	totale	871.283	1.810.590	2.681.873	100,0	36,2	1.579.541	2.034.043	1.529.676	1.083.065
4 - Sistemi ferroviari locali	2 interventi	4.100	-	4.100	-	-	-	2.898	2.898	-
	3 investimenti	1.796.057	835.927	2.631.984	100,0	16,7	725.174	1.100.883	875.692	777.191
	totale	1.800.157	835.927	2.636.084	100,0	16,7	725.174	1.103.781	878.590	777.191
5- Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	1 funzionamento	3.796	13.404	17.200	5,0	0,3	4.826	13.247	4.696	3.820
	2 interventi	3.653	4.000	7.653	1,5	0,1	3.497	7.052	2.136	5.014
	3 investimenti	236.013	248.982	484.995	93,5	5,0	223.571	283.640	249.169	84.824
	totale	243.462	266.386	509.848	100,0	5,3	231.894	303.939	256.001	93.658
6 - Sistemi portuali ed aeroportuali	2 interventi	2.276	2.519	4.795	0,7	0,1	2.170	2.520	1.459	2.688
	3 investimenti	1.090.271	364.504	1.454.775	99,3	7,3	326.023	1.073.043	348.970	785.973
	totale	1.092.548	367.023	1.459.571	100,0	7,3	328.193	1.075.563	350.429	788.661
7 - Sistemi stradali e, autostradali	1 funzionamento	180	3.739	3.919	0,7	0,1	3.270	3.823	3.265	144
	3 investimenti	724.493	548.097	1.272.590	99,3	11,0	533.738	687.356	379.793	724.845
	totale	724.673	551.836	1.276.509	100,0	11,0	537.008	691.179	383.058	724.989
8 - Opere pubbliche e infrastrutture MEF	3 investimenti	3.096.410	795.928	3.892.338	100,0	15,9	791.857	1.065.928	1.064.811	1.729.119
	totale	3.096.410	795.928	3.892.338	100,0	15,9	791.857	1.065.928	1.064.811	1.729.119
9 - Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	1 funzionamento	605	11.434	12.039	59,6	0,2	10.038	11.598	10.154	393
	3 investimenti	4.496	7.757	12.253	40,4	0,2	10.174	10.887	9.508	2.098
	totale	5.101	19.191	24.292	100,0	0,4	20.212	22.485	19.662	2.491
Spese missione		9.091.608	5.000.917	14.092.525	100,0	100,0	4.607.865	6.958.399	4.947.774	5.858.800

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Nella valutazione complessiva sulla missione si può rilevare una forte consistenza dei residui iniziali che costituiscono il 64,5 per cento della massa spendibile.

Il programma “Opere strategiche” assorbe il 36,2 per cento degli stanziamenti della missione, seguito dal programma “Sistemi ferroviari locali”, per il quale sono stanziati il 16,7 per cento delle risorse. Tali programmi, che saranno esaminati più ampiamente in seguito, sono finanziati con capitoli del Ministero delle infrastrutture, mentre il programma “Opere pubbliche e infrastrutture”, è finanziato con capitoli del MEF con stanziamenti pari al 15,9 per cento.

Significativa la destinazione del 100 per cento agli investimenti relativi ai programmi 4 e 7.

Se consideriamo gli impegni, si registra un’alta percentuale pari all’88 per cento sulla massa impegnabile.

Il pagato totale rispetto alle autorizzazioni appare soddisfacente (71 per cento circa), molto ridotto risulta invece rispetto alla massa spendibile pari a circa il 35 per cento.

Si evidenzia, inoltre, una persistenza di residui finali pari al 41,6 per cento della massa spendibile che interessano soprattutto i programmi nn. 3, 6, 7 e 8.

3.1.1. Programma 2 “Intermodalità infrastrutturale”

Questo programma si propone di realizzare gli interventi infrastrutturali per il completamento della rete nazionale di collegamento tra reti viarie, città metropolitane, nodi di scambio portuali ed aeroportuali, dando una particolare attenzione allo sviluppo delle aree depresse. Si tratta di un’esigenza già avvertita a livello comunitario e che i documenti di programmazione hanno ulteriormente evidenziato.

Va subito rilevato che lo sviluppo dell’intermodalità è caratterizzato - e condizionato - dalla persistente prevalenza del trasporto stradale. E’ questo il motivo per cui, in particolare, il Dpef 2008-2011 ha posto tra le priorità il riequilibrio *modale* tra strade e ferrovia.

D’altra parte, mentre l’Amministrazione dei trasporti ha iniziato a porre quanto meno le basi per il riequilibrio attraverso alcune misure, sia pur parziali, quali l’*ecobonus*, volto a ridurre il percorso su strada dell’autotrasporto, favorendo le “autostrade del mare”, nell’analisi finanziaria riguardante il Ministero delle infrastrutture non si rileva per il 2007 una concreta proiezione della priorità indicata. Va considerato, infatti, che a fronte di 7,5 milioni di residui iniziali non figura nessuno stanziamento; pur in presenza di 6 milioni di autorizzazioni di cassa, in realtà non si registra alcun pagamento e si riscontrano a fine esercizio ancora 7,5 milioni di residui.

Questo programma costituisce un esempio della difficoltà indotta dal c.d. spaccettamento dei due ministeri, Trasporti ed Infrastrutture, perché l’intermodalità trova la sua naturale collocazione nel sistema dei trasporti, anche se, in essa confluisce l’esigenza di interventi infrastrutturali. Per tale motivo questo tema trova maggiore sviluppo nel capitolo dedicato ai trasporti al quale si rinvia.

L’altra difficoltà è legata anche al carattere trasversale del programma. In questa ottica il Governo ha indicato, nel Dpef 2008-2011 (allegato Infrastrutture), tre linee di azione volte alla realizzazione dell’obiettivo del riequilibrio modale.

Una riguarda le reti TEN, la seconda il PON “Reti e mobilità” 2007-2013, la terza le dorsali ferroviarie tirrenica e adriatica.

Quanto alla prima, dalle informazioni fornite dall'Amministrazione, è emerso che, a seguito della selezione dei progetti effettuata dall'Unione Europea, questa ha destinato all'Italia 948,56 milioni di euro (pari a circa un quinto delle risorse disponibili a livello comunitario) per realizzare alcune tratte di particolare rilevanza ai fini di un'efficace intermodalità infrastrutturale: Torino-Lione (671,8 milioni di cui 447,4 all'Italia); Ronchi Sud-Trieste (50,7 milioni, di cui la metà destinata alla Slovenia per il tratto Trieste-Divaccia); la tratta del Brennero sezione "strategica" del corridoio n. 1 Berlino-Palermo (786 milioni da ripartire con l'Austria); tunnel Fortezza-Verona (58,8 milioni).

In merito alla seconda il 7 dicembre 2007 la Commissione europea ha approvato il PON "Reti e mobilità" 2007-2013 che ha come scopo il potenziamento infrastrutturale delle Regioni rientranti nell'*obiettivo 1* (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) con un investimento di oltre 2,7 miliardi di euro, di cui la metà assicurata da fonti comunitarie, rivolto in massima parte alla rete ferroviaria e al sistema portuale realizzando in concreto un esempio di intermodalità.

D'altra parte, va subito rilevato, da quanto affermato dalla stessa Amministrazione, che questo programma non è stato ancora avviato.

La terza linea d'azione è rivolta al potenziamento del trasporto merci attraverso le direttrici ferroviarie tirrenica e adriatica; pertanto nell'ambito del PON "Reti e mobilità" 2007-2013 è previsto il rafforzamento della linea tirrenica Scalea Reggio-Calabria, che costituisce uno strumento indispensabile per potenziare l'*hub* portuale di Gioia Tauro. Questo intervento è completato da altre opere nel quadro del Contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture ed RFI sottoscritto il 31 ottobre 2007³⁴. Altri interventi nell'ambito di questo Contratto riguardano l'adeguamento delle gallerie di Cattolica e Castellano, funzionale alla accresciuta efficienza del porto di Taranto e degli scali adriatici.

Va segnalata, per la sua negatività, la situazione finanziaria di tale programma per il quale non figurano stanziamenti né pagamenti nonostante le autorizzazioni di cassa siano pari a 6 milioni di euro, restando come residui finali gli stessi residui iniziali (7,5 milioni).

3.1.2. Programma 3 "Opere strategiche"

Questo programma, collegato con la priorità politica indicata nella direttiva ministeriale "Sviluppo delle infrastrutture e opere strategiche", attua gli obiettivi volti alla programmazione ed alla realizzazione delle grandi opere e delle infrastrutture nazionali ed internazionali in materia di autostrade, strade, ferrovie, porti, aeroporti, metropolitane, infrastrutture idrauliche e si pone in coerenza con il piano generale dei trasporti e della logistica. Il suo ambito di azione è volto alla razionalizzazione, al potenziamento ed all'integrazione delle infrastrutture nelle aree sottoutilizzate.

La legge n. 443 del 2001 (cd. *legge obiettivo*) contiene una disciplina specifica per la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale. L'art. 1 di questa legge, infatti, dichiara che nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, il Governo individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese. Tra le finalità della legge è posto il riequilibrio socio-economico tra le aree del territorio nazionale, al quale si accompagna la sicurezza strategica e il contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del Paese. La norma richiama anche l'esigenza di adeguare la strategia nazionale a quella comunitaria in materia di infrastrutture e di

³⁴ Questo contratto è stato registrato dalla Corte dei conti il 28 dicembre 2007.

difesa dell'ambiente. E' significativo anche il riferimento al piano generale dei trasporti di cui il programma doveva tenere conto.

La legge prevede che il programma sia inserito nel Dpef e che contenga: l'elenco delle infrastrutture; i costi stimati per ciascuno degli interventi; le risorse disponibili e le relative fonti di finanziamento; lo stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati; il quadro delle risorse finanziarie.

Il primo programma delle infrastrutture strategiche è stato approvato con la Delibera del CIPE n. 121 del 21.12.2001 e successivamente aggiornato.

Rispetto al programma originario il quadro finanziario, modificato a seguito della Delibera CIPE n. 130 del 6.4.2006, ha registrato, come risulta dal Dpef 2007-2011, un incremento del 38 per cento (da 125.861.410 milioni di euro, previsti nella precedente Delibera n. 121 citata, a 173.402.395 milioni). I finanziamenti disponibili ammontano a 58.471,768 milioni di euro (di cui 8.980,511 a valere sulla legge n. 166/2002 e 49.491,257 provenienti da altre fonti di finanziamento), per cui, per il completamento del programma, erano necessari 114.930,73 milioni di euro. Tra le opere sottoposte al CIPE il 29,3 per cento risultava finanziato integralmente, il 51,1 per cento finanziato solo parzialmente, mentre il 19,6 per cento era approvato solo in linea tecnica. Le risorse a disposizione indicate nel Dpef, secondo la quantificazione fatta dal CIPE con la Delibera n. 75/2006, ammontavano a circa 1.929 milioni in volume di investimenti, di cui 1.127 milioni quali disponibilità dell'art. 13 della legge n. 166/2002 e 425 milioni a valere sui fondi per le aree sottoutilizzate.

Veniva evidenziata anche la distribuzione territoriale molto squilibrata.

Con riferimento allo stato di avanzamento del 1° Programma delle infrastrutture strategiche della *legge obiettivo* e dei relativi fabbisogni finanziari, come indicato nel Dpef 2007-2011, resta l'esigenza di realizzare le opere già approvate, da attivare o in corso, risolvendo le criticità finanziarie emerse nonché di aggiornare il quadro delle priorità, attraverso il confronto con le Regioni e gli enti locali, privilegiando le opere ritenute irrinunciabili in ciascuna Regione.

Si è reso necessario "rivedere" il 1° Programma, indicando i progetti da finanziare nel periodo 2008-2011, tenuto conto dello stato di avanzamento e dei fabbisogni finanziari. Per le azioni individuate si prevede un fabbisogno finanziario di 55,1 miliardi di euro, pari al 61,4 per cento del costo totale (stimato in 89,7 miliardi di euro per finanziare 139 opere deliberate dal CIPE ad esclusione del ponte sullo Stretto) per colmare le insufficienze infrastrutturali del Centro Nord e valorizzare le potenzialità del Mezzogiorno. Nel complesso sono stati attivati 200 finanziamenti riguardanti 116 opere finanziate interamente o in parte, con una copertura finanziaria del 38,6 per cento.

Il nuovo quadro di priorità indicato nel Dpef 2008-2011 (allegato Infrastrutture) individua le opere (contenute nel programma delle infrastrutture strategiche di cui alla *legge obiettivo*) effettivamente programmabili, nonché le infrastrutture ulteriori ritenute prioritarie. Sono distinte le opere ultimate, quelle in corso integralmente coperte, quelle con copertura parziale e quelle da avviare entro il 2012. A queste opere vanno aggiunte quelle delle reti TEN ritenute prioritarie.

Da questo nuovo quadro si evince che per le 161 infrastrutture strategiche della *legge obiettivo* si prevede un costo complessivo di 93,1 miliardi di euro con un fabbisogno finanziario di 28,4 miliardi. Per le opere prioritarie delle reti TEN (Torino-Lione; Milano-Genova, terzo valico di Giovi; Asse ferroviario Monaco-Verona Galleria del Brennero) è previsto un costo complessivo di 13,4 miliardi con un fabbisogno finanziario di circa 12,6 miliardi.

Per le ulteriori 9 opere da avviare entro il 2012³⁵ si prevede un costo di 4,9 miliardi circa e un fabbisogno di 3,7 miliardi.

Gli interventi previsti riguardano: lo sviluppo ferroviario del *Corridoio 5* e le tratte meridionali del *Corridoio 1*; la realizzazione delle *Autostrade del mare*; le opere di collegamento ferroviario con l'aeroporto di Malpensa e per il potenziamento dei *corridoi* tirrenico ed adriatico; il rafforzamento delle trasversali peninsulari; il decongestionamento dei nodi urbani (metropolitane di Milano, Torino, Bologna, Roma e Napoli).

In materia di finanziamento delle infrastrutture previsto dalla *legge obiettivo* è intervenuta la legge finanziaria per il 2008 con alcune norme già prima richiamate. In particolare l'art. 2, commi da 257 a 262. Il comma 257 autorizza la concessione di contributi quindicennali di 99,6 milioni di euro. A decorrere da ciascuno degli anni 2008, 2009, 2010 per la prosecuzione di interventi di realizzazione delle opere strategiche.

Sempre lo stesso art. 2 al comma 257 stabilisce che "a valere sulle risorse stanziare sui commi 257 e 258 siano autorizzati: 2 contributi quindicennali di 5 milioni di euro a decorrere dal 2008 e dal 2009 per interventi di ricostruzione nel Molise e nella provincia di Foggia colpite dal sisma del 2002; 3 milioni di euro per il 2008 e 2 miliardi per il 2009 per le opere accessorie riguardanti la Pedemontana di Formia (di cui al comma 981 della legge finanziaria del 2007). In proposito la norma specifica che questi ultimi due interventi siano realizzati con la procedura prevista per le infrastrutture strategiche dagli artt. 163 e seguenti del d.lgs n. 163/2006.

Il comma 258 riguarda il programma straordinario di edilizia residenziale pubblica di cui si tratta nel successivo paragrafo 3.2.1.

La legge finanziaria dispone (comma 260) ancora un'autorizzazione di spesa di 3 milioni di euro per il 2008 per il completamento degli interventi della E78 Grosseto-Fano e 4 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per gli interventi a favore della mobilità del servizio delle fiere.

Assume un certo rilievo la norma contenuta nel comma 262 che stabilisce che le quote dei limiti di impegno autorizzati per il finanziamento delle opere della *legge obiettivo* (in base all'art. 13 comma 1 della legge n. 166/2002) decorrenti dall'anno 2006 non impegnate al 31 dicembre 2007 costituiscono economie di bilancio e sono iscritte nella competenza degli esercizi successivi a quelli terminali dei rispettivi limiti (in pratica alla fine del periodo di ammortamento).

I successivi commi 264-270 autorizzano la Cassa depositi e prestiti a costituire presso la gestione separata un apposito fondo di garanzia per le opere pubbliche (FGOP³⁶). Il fondo ha come scopo di garantire un sostegno finanziario ad interventi per la realizzazione di opere pubbliche attraverso contratti di concessione, costruzione e gestione o affidamento a contraente generale. La dotazione iniziale del fondo è stabilita dalla Cassa depositi e prestiti a valere sulle risorse previste ai sensi dell'art. 71, comma 2, della legge finanziaria 2003.

I commi 289 e 290 riguardano interventi dell'ANAS di cui si tratta nel paragrafo 3.1.4.1.

L'Amministrazione, nel corso dell'istruttoria, ha fornito dati ulteriormente aggiornati. Da questi si rileva (Tavola 1 in allegato) che per i vari settori di intervento le risorse ammontano a 108,3 miliardi di euro, con un forte impegno a favore del trasporto su "ferro": 42,4 miliardi per le ferrovie, ai quali si aggiungono i 13 miliardi per metropolitane (considerando la mobilità urbana vanno aggiunti anche i 92 milioni destinati ai tram). Al trasporto stradale sono assegnati

³⁵ Val d'Aosta (1); Lombardia (2); Emilia Romagna (1); Lazio (2); Campania (1); Puglia (1); Basilicata (1).

³⁶ Questo fondo sostituisce il precedente fondo rotativo per le opere pubbliche.

25,4 miliardi, mentre per le autostrade sono previsti circa 12,5 miliardi. Le restanti risorse sono ripartite tra vari interventi, tra i quali si segnalano per la loro entità quelli per la Laguna di Venezia (4,3 miliardi) e per il Ponte sullo stretto di Messina (4,7 miliardi, stralciato e poi reinserito).

Se l'analisi si sposta sulla ripartizione geografica degli interventi (Tavola 2 in allegato) si ha la conferma che, nonostante quanto enunciato nei documenti programmatici del Governo, gli interventi risultano ancora squilibrati a favore del Nord (59,25 per cento), e complessivamente del Centro-Nord (76,05 per cento) rispetto al Sud (23,09 per cento). In questo ambito si evidenziano disparità tra i vari settori di intervento. Al Sud, infatti, alle ferrovie è destinato l'11,48 per cento, rispetto al 31,65 del Centro ed al 52,71 del Nord; in merito agli interventi stradali, la ripartizione è più equilibrata con il 27,84 al Sud, il 31,33 al Centro ed il 19,81 al Nord; una posizione preminente, invece, è assicurata al Sud per quanto riguarda le autostrade con il 21,02 per cento rispetto al 9,17 del Centro e all'8,69 del Nord.

Se si esaminano i dati sotto il profilo dello stato di attuazione (Tavola 3 in allegato) ne esce un panorama alquanto deludente, perché il volume delle opere completate è irrisorio; le cifre più consistenti riguardano “i lavori in corso” e soprattutto i progetti preliminari approvati dal CIPE (tra questi l'ammontare più significativo si riferisce alla ferrovia).

Quanto all'analisi per fonti di finanziamento delle opere strategiche (Tavola 4 in allegato) si può rilevare che i finanziamenti effettivamente disponibili costituiscono il 51,93 per cento del costo attuale; il totale dei finanziamenti pubblici ammonta al 29,45 per cento, mentre il 13,97 riguarda la legge obiettivo; i finanziamenti comunitari sono pari al 2,09 per cento; quello degli enti territoriali al 3,90 per cento; mentre quelli privati al 16,50 per cento. Resta quindi il 48,07 per cento da finanziare.

Dall'analisi finanziaria del programma risulta, come evidenziato nella tabella relativa alla missione 14, che le maggiori risorse sono assegnate agli oneri comuni di parte capitale (55,3 per cento). Agli investimenti è destinato il 44,2 per cento, mentre solo lo 0,5 per cento è assegnato alle spese di funzionamento.

In effetti, nell'utilizzazione delle risorse si ha una percentuale del 100 per cento per le spese di investimento che interessano solo il capitolo 7380 “spese di investimento per la realizzazione dei sistemi metropolitani di Roma, Napoli e Milano”; invece per quanto riguarda gli oneri comuni di parte capitale il tasso è molto inferiore (59,2) e si riferiscono al capitolo 7060³⁷ “fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, nonché di opere di captazione ed adduzione di risorse idriche”³⁸.

3.1.3. Programma 4 “Sistemi ferroviari locali”

In relazione a questo programma - ma queste considerazioni potrebbero riferirsi anche ad altri - va fatta un'osservazione di metodo. All'intestazione “Sistemi ferroviari locali”

³⁷ Sulla gestione di questo capitolo è intervenuta a più riprese la Corte dei conti come ricordato nella precedente relazione. Più di recente la Corte si è espressa con la deliberazione n. 21/2007/G del 14 dicembre 2007, formulando molti rilievi critici in merito alle procedure ed ai risultati conseguiti dal Ministero dell'economia e delle finanze, dal Ministero delle infrastrutture e dalla concessionaria Consip, rilevando che non vi sono “sufficienti informazioni analitiche sull'impiego delle ingenti risorse stanziare per la realizzazione delle infrastrutture”.

³⁸ Le risorse di tale capitolo, fanno capo al C.d.R. 1- Gabinetto, ma vengono assegnate da questo sulla base delle contribuzioni finanziarie deliberate dal CIPE ai titolari degli altri centri di responsabilità del Ministero con provvedimento adottato dal Ministro. A seguito della presa di posizione critica della Corte nella precedente relazione, il Ministero ha modificato l'assegnazione delle risorse di questo capitolo e la loro gestione, che precedentemente erano direttamente assegnate al Gabinetto e gestite da questo.

corrisponde, nello schema elaborato nel settembre 2007 dalla Ragioneria generale dello Stato, non il riferimento specifico a questi, bensì al “contratto di programma Rete ferroviaria italiana (RFI)”, che, come si rileva nell’esposizione che segue, riguarda vari settori del trasporto ferroviario. Va anche osservato che nella difficile e talvolta opinabile suddivisione di settori tra i due Ministeri, infrastrutture e trasporti, appare prevalente la competenza di quest’ultimo sotto il profilo gestionale nonostante l’intestazione del programma alle infrastrutture. Questa situazione, peraltro, risulta superata dalla fusione dei due Ministeri.

Per le Ferrovie il Dpef 2007-2011 prevedeva investimenti, nel quinquennio, di 22.165 milioni in attuazione del Contratto di Programma Stato-Rete Ferroviaria Italiana (RFI). L’orientamento verso il riequilibrio a favore del Mezzogiorno si concreta nella destinazione di una quota di risorse nazionali non inferiore al 30 per cento.

In merito al sistema ferroviario, come evidenziato dal Dpef 2007-2011, si può rilevare l’andamento negativo del sistema economico-finanziario del comparto, individuato nei tagli dei trasferimenti effettuati dalle leggi finanziarie e nello squilibrio tra costi e ricavi a seguito delle entrate in esercizio delle prime tratte ad alta velocità (AV/AC).

Inoltre, grande attenzione è prestata al trasporto pubblico locale e al riassetto delle grandi aree metropolitane.

Va ricordato che il 31 ottobre 2007 è stato stipulato tra RFI e il Ministero delle infrastrutture il Contratto di Programma 2007-2011 - Parte investimenti³⁹.

L’accordo rientra nell’ambito generale dei rapporti tra il Ministero delle infrastrutture e la società gestore RFI S.p.A., essendo previsto un successivo e separato contratto, da stipulare con il Ministero dei trasporti, riguardante i servizi che RFI S.p.A. deve rendere alla parte pubblica e i relativi corrispettivi economici.

Oggetto del Contratto di Programma 2007-2011 è la disciplina dei rapporti tra lo Stato ed RFI S.p.A. con particolare riferimento: a) alla realizzazione degli investimenti per infrastruttura ferroviaria, manutenzione straordinaria e rinnovo dell’infrastruttura medesima; all’adozione di tutte le misure, gli interventi, le attività e le opere ai fini del miglioramento della qualità dei servizi, dello sviluppo dell’infrastruttura ferroviaria e del rispetto dei livelli di sicurezza compatibili con evoluzione tecnologica; b) alla modalità di finanziamento delle predette attività per individuare i mezzi disponibili per il raggiungimento degli obiettivi.

Il contratto in esame identifica delle classi di investimenti a priorità crescente, per un volume d’investimenti che si attesta su 189 miliardi di euro⁴⁰.

³⁹ L’iter di approvazione del predetto Contratto è stato particolarmente articolato. Infatti, con decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione n. 138T del 31 ottobre 2000 veniva rilasciata a Ferrovie dello Stato S.p.A. e, successivamente, a RFI la concessione per la gestione dell’infrastruttura ferroviaria nazionale in base alle condizioni previste in un atto di concessione e in un Contratto di Programma con durata non inferiore ai cinque anni. Con il decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188 (che ha attuato la direttiva n. 2001/12/CE) si stabiliva che i rapporti tra RFI S.p.A. e lo Stato fossero disciplinati da un atto di concessione e da un contratto di programma stipulato per un periodo minimo di tre anni. A seguito della suddivisione tra Ministero delle infrastrutture e Ministero dei trasporti il precedente Contratto di Programma 2001-2005 è stato prorogato a tutto il 2006, con deliberazione del CIPE n. 159 del 2 dicembre 2005. Al termine del predetto periodo di proroga, e in esito al consolidamento dello “spacchettamento” ministeriale tra Infrastrutture e Trasporti, è sorta la necessità di rinnovare il Contratto di Programma per il quinquennio successivo. Il Contratto di Programma-Parte investimenti 2007-2011, stipulato tra RFI S.p.A. e il Ministero delle infrastrutture, vuole disciplinare e definire i ruoli del gestore e dello Stato in relazione agli investimenti infrastrutturali nel settore ferroviario, alle attività di manutenzione e alla ricerca delle fonti di finanziamento.

⁴⁰ Dette classi sono suddivise in:

Le principali novità che si possono cogliere nel Contratto di Programma 2007-2011 rispetto alle versioni precedenti sono: la previsione di classi di investimenti a seconda del livello di priorità; la previsione di una verifica costante e *in itinere*, ad opera del Ministero delle infrastrutture, dell'esatto adempimento degli obblighi contrattuali assunti da RFI S.p.A.; l'introduzione di indicatori di misurazione del risultato predisposti dal Ministero delle infrastrutture d'intesa con il gestore per la verifica dell'esatto adempimento contrattuale; la previsione di sanzioni pecuniarie a carico di RFI S.p.A. per scostamenti superiori ad un margine di accuratezza pari al 15 per cento dei costi a vita intera delle opere, dei tempi di ultimazione delle opere, del valore della produzione annua e del numero di opere la cui messa in esercizio è prevista nell'anno.

Nel contratto è previsto, entro il mese di gennaio di ciascun anno, l'aggiornamento delle tabelle e delle tavole allegate per contemplare le eventuali nuove risorse finanziarie rese disponibili dalle leggi finanziarie. E' prevista la revisione delle tabelle allegate, su richiesta di una delle parti e nel corso di validità del contratto, a causa delle variazioni delle risorse finanziarie disponibili o degli obblighi di legge sopravvenuti. Ogni modificazione delle tabelle e delle Tavole allegate è sottoposta al parere del CIPE e a quello delle commissioni permanenti della Camera e del Senato (Allegato 1).

Il contratto prevede che RFI S.p.A. possa realizzare le modificazioni del proprio assetto organizzativo interno anche attraverso il riassetto societario per consentire il miglior adempimento degli obblighi assunti nei confronti del Ministero delle infrastrutture. Inoltre è previsto che RFI S.p.A. possa stipulare accordi aggiuntivi con le Regioni e gli Enti territoriali, informando il Ministero per la preventiva autorizzazione.

Come già evidenziato, al Ministero delle Infrastrutture è consentito di esercitare le attività di controllo e di vigilanza necessarie per verificare l'adempimento degli obblighi contrattuali, anche mediante la valutazione dello stato e della progettazione dei lavori, analizzando e valutando i costi ed effettuando la vigilanza sulle specifiche tecniche di settore, il monitoraggio delle opere e degli investimenti. Al Ministero è altresì consentito di verificare la rispondenza del bilancio annuale di RFI S.p.A. agli obblighi che derivano dalla concessione, con particolare riguardo al perseguimento degli obiettivi del Contratto di Programma. Periodicamente (e comunque almeno una volta l'anno) il Ministero delle infrastrutture procede alla verifica dell'esatto adempimento degli obblighi contrattuali⁴¹. In merito all'applicazione delle sanzioni pecuniarie assumono rilevanza gli scostamenti prima indicati. È previsto l'obbligo di comunicazione, da parte di RFI S.p.A., al Ministero, entro il 28 febbraio di ogni anno, del valore delle predette voci alla fine dell'intero esercizio di riferimento. Escludendo i casi di forza maggiore e quelli di palese mancanza di responsabilità, RFI S.p.A., al verificarsi di scostamenti superiori al 15 per cento, è tenuta al pagamento di una sanzione pecuniaria pari ad una percentuale del valore annuo della produzione. La misura della sanzione pecuniaria è dell'1 per cento per uno scostamento dal margine di accuratezza fino al 10 per cento, del 2 per cento per uno scostamento dal 10 al 20 per cento e del 5 per cento per scostamenti superiori al 20 per cento.

Il contratto del 31 ottobre 2007 recepisce una serie di disposizioni legislative riguardanti gli stanziamenti addizionali per l'anno 2007 di euro 700 milioni finalizzati alla realizzazione

opere in corso (valore 71 miliardi di euro); opere prioritarie da avviare (valore 34 miliardi di euro); altre opere da realizzare (valore 38 miliardi di euro); opere previste a completamento del piano (valore 46 miliardi di euro). A queste categorie di opere si affiancano i programmi di investimento ultimati al 31/12/2006 (per un totale di 10,63 miliardi di euro).

⁴¹ La mancata osservanza dell'obbligo di comunicazione dei dati e delle notizie da parte del gestore ferroviario costituisce inadempimento ai sensi dell'art. 8, comma 2.

degli investimenti relativi alla rete tradizionale dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (DL 2 luglio 2007, n. 81, convertito in legge 3 agosto 2007, n. 127), nonché il cd. "Quarto Addendum" del 26 luglio 2007 al Contratto di Programma 2001-2005⁴².

Il decreto fiscale n. 159 collegato alla legge finanziaria 2007 (convertito nella legge n. 222/2007) prevede lo stanziamento per l'anno 2007 di ulteriori risorse finanziarie per un valore complessivo di euro 1.035 milioni⁴³.

Con la legge finanziaria 2008 è stato previsto uno stanziamento per investimenti in infrastrutture ferroviarie⁴⁴.

A gennaio 2008 si è provveduto ad elaborare l'aggiornamento delle tabelle del Contratto come previsto dall'art. 3. La Commissione Trasporti della Camera dei Deputati il 19 febbraio 2008 ha espresso parere favorevole in merito allo schema di aggiornamento del Contratto di Programma. Va ricordato che il 26 febbraio 2008 anche la Commissione Lavori Pubblici del Senato ha espresso parere favorevole a tale modifica.

In merito al Contratto di Programma 2007-2011 - Parte servizi va rilevato che esso è tuttora in fase di approvazione. Con il "Quarto Addendum" del 26 luglio 2007 si è deciso di prorogare il Contratto di Programma 2001-2005 fino alla sottoscrizione del nuovo documento, al fine di assicurare il mantenimento di tutti gli obblighi di gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale attraverso l'utilizzo delle risorse finanziarie destinate dallo Stato al gestore⁴⁵.

Quanto al finanziamento del progetto AV/AC Torino-Milano-Napoli, il Contratto di Programma 2007-2011 prevede l'affiancamento, alle risorse stanziato dallo Stato, del ricorso al mercato finanziario come modalità aggiuntiva di copertura del fabbisogno finanziario residuo. Per l'esercizio 2007 il progetto AV/AC della linea Torino-Milano-Napoli è stato finanziato dall'attuazione dei provvedimenti di finanza pubblica previsti dalla legge finanziaria 2007 e da operazioni di reperimento di risorse sui mercati finanziari (si tratta di un contratto di mutuo stipulato con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per euro 1.062 milioni)⁴⁶.

⁴² Quest'ultimo documento prevede la ripartizione delle risorse per euro 1.700 milioni (euro 850 milioni per ciascuno degli anni 2007 e 2008) finalizzate alla copertura degli investimenti per lo sviluppo, la gestione e la manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, la razionalizzazione dei fondi disponibili derivanti da economie su alcuni progetti di investimento per un valore complessivo di euro 54,2 milioni, la riallocazione delle risorse FERS per euro 9,98 milioni e TEN per euro 151,2 milioni, per un valore complessivo di euro 161,2 milioni.

⁴³ Le risorse sono così ripartite: a) euro 800 milioni per la prosecuzione delle opere in corso sulla rete tradizionale prevista dal Contratto di Programma 2007-2011; b) euro 225 milioni per assicurare, nel periodo di vigenza del Contratto di Programma, la continuità dell'attività di manutenzione straordinaria della rete tradizionale.

⁴⁴ Gli stanziamenti sono pari ad autorizzazioni di cassa: di euro 1.776 milioni sul capitolo 7122 per l'anno 2008, quale prosecuzione degli investimenti ferroviari previsti dalla tabella A del Contratto di Programma 2007-2011; di euro 28 milioni sul capitolo 7123 per l'anno 2008 quali contributi relativi a specifici provvedimenti legislativi e per il finanziamento della progettazione definitiva del raddoppio dell'intero tracciato della linea ferroviaria Parma-La Spezia. Alle autorizzazioni di cassa si aggiungono contributi quindicennali in conto impianti di euro 100 milioni per la rete AV/AC e di euro 100 milioni per la rete convenzionale conferiti annualmente, a partire rispettivamente dal 2006 e dal 2007, sul capitolo 7124; e autorizzazioni di spesa per euro 1.300 milioni sul capitolo 7124, che rappresentano la quota relativa al 2008 dei complessivi euro 8.100 milioni stanziati dalla finanziaria 2007 per il sistema AV/AC Torino-Milano-Napoli.

⁴⁵ Nel luglio 2007 è stato avviato un tavolo tecnico con le competenti strutture del Ministero delle infrastrutture e del MEF e, a seguito di detti incontri, la proposta di schema di Contratto di Programma 2007-2011-Parte servizi è stata trasmessa da RFI S.p.A. al Ministero delle infrastrutture.

⁴⁶ La somma così presa a mutuo è stata destinata in ragione di euro 142 milioni a RFI ed euro 920 milioni a TAV. Altre risorse sono state reperite con la sottoscrizione, avvenuta in data 10 agosto 2007, di un contratto tra Ferrovie dello Stato S.p.A. e Banca Europea degli Investimenti (BEI) per il finanziamento del progetto Torino-Milano-Napoli del valore massimo di euro un miliardo. Detta somma è stata messa a disposizione di RFI e di TAV. Al 31 dicembre 2007 sono stati erogati 39 milioni di euro a RFI e 388 milioni a TAV.

I contributi statali per l'esercizio 2007 ammontano ad euro 100 milioni ai sensi del comma 84, della legge finanziaria 2006, e ad euro 320.000, pari all'80 per cento dell'annualità 2007 dei contributi previsti dal comma 964 della legge finanziaria 2007, sottoposti a vincolo dal comma 758 della stessa legge, sbloccato con l'art. 3 del citato DL n. 159/07.

Va ricordato che ulteriori finanziamenti del progetto AV/AC Torino-Milano-Napoli giungono dai contributi dell'Unione Europea fatti valere sul fondo di rotazione gestito dall'IGRUE⁴⁷.

Per quanto riguarda il finanziamento del progetto AV/AC Milano-Verona, Verona-Padova e Milano-Genova, esso è collocato, dal Contratto di Programma 2007-2011, tra le opere in corso di esecuzione, le cui attività sono coperte interamente da fondi dello Stato⁴⁸.

Dall'analisi finanziaria della tabella riguardante la missione 14, emerge che gli stanziamenti definitivi ammontano a 835,9 milioni che riguardano solo gli investimenti e costituiscono il 16,7 per cento dell'intera missione. A fronte di una massa spendibile pari a 2,6 miliardi ed autorizzazioni di cassa pari ad 1,1 miliardo, si registra un pagato totale di 878,6 milioni, pari al 79,6 per cento delle autorizzazioni di cassa ed al 33,3 per cento della massa spendibile.

Il Piano degli Investimenti 2007-2011, intervenendo nella politica infrastrutturale generale della rete ferroviaria nazionale, non tiene sufficientemente conto dell'effettiva misura degli utili conseguiti nell'espletamento del servizio.

3.1.4. Programma 7 “Sistemi stradali ed autostradali”

3.1.4.1. I principali interventi realizzati da ANAS S.p.A.

Il Dpef 2007-2011 prevedeva l'attivazione del Piano della viabilità con la concessione all'ANAS, ai sensi delle disposizioni della legge finanziaria 2007, di un volume di investimenti di circa 4.291 milioni per interventi di completamento e complementarietà con opere già realizzate o in corso.

Nell'ambito del programma 7, la cui realizzazione è di competenza del Ministero delle infrastrutture, le attività principali oggetto di attuazione pratica consistono negli interventi finanziari per la Convenzione con ANAS S.p.A., nella vigilanza e nel controllo tecnico-operativo su ANAS S.p.A. e sui gestori delle infrastrutture viarie della rete nazionale, nonché nell'approvazione delle concessioni di costruzione e nella gestione di varie infrastrutture.

I documenti programmatici del Governo prendono in considerazione l'aspetto attuativo delle politiche di riforma e di ammodernamento delle infrastrutture stradali ed autostradali, nonché il ruolo della concessionaria ANAS S.p.A. nell'ambito della realizzazione e gestione delle principali opere.

Nel Dpef 2007-2011 il Governo evidenziava una elevata concentrazione di traffico su alcune direttrici con conseguenti fenomeni di congestione soprattutto nel centro-nord ed in corrispondenza dei nuclei urbani, con una distribuzione della domanda di trasporto su gomma fortemente squilibrata (con oltre il 50 per cento concentrato in cinque Regioni: Piemonte,

⁴⁷ Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea.

⁴⁸ Il CIPE, a seguito della revoca delle concessioni rilasciate alla TAV, ha disposto che la subtratta Treviglio - Brescia fosse affidata in appalto con gara ad evidenza pubblica e, alla luce di questa decisione, RFI S.p.A. ha avviato una revisione del progetto definitivo della predetta subtratta. Le altre opere del sistema sono attualmente prive della copertura finanziaria integrale che dovrà essere reperita con futuri stanziamenti dello Stato.

Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna e Veneto), rilevando che secondo i dati del 2003 si era raggiunto un volume di traffico complessivo sulle autostrade italiane pari a 77.436 milioni di veicoli per chilometro, dei quali il 23,7 per cento relativi a veicoli pesanti e il 76,3 per cento relativi a veicoli leggeri⁴⁹.

L'attività di programmazione collegata al Documento prende le mosse dalle novità introdotte dal decreto legislativo n. 461 del 29 ottobre 1999, che ha riorganizzato il sistema stradale nazionale affidando alle Regioni nuove competenze in materia di programmazione, realizzazione e gestione del patrimonio viario e devolvendo alle stesse competenze precedentemente assegnate ad ANAS S.p.A. In seguito a tale devoluzione vi è stato, in alcuni contesti, il trasferimento alle Regioni di oltre tre quarti del patrimonio gestito da ANAS S.p.A. Si identifica il quadro complessivo degli interventi di questa società nel seguente modo: 1) opere cantierate per euro 3.023,84 milioni; 2) opere affidate per euro 877,68 milioni; 3) opere non appaltate, afferenti al contratto di programma triennale 2003-2005, per euro 1.458,93 milioni. Scendendo nel dettaglio delle opere autostradali il Governo rileva un quadro complessivo di opere in corso per euro 4.462,26 milioni, opere in gara per euro 60,90 milioni, mentre l'importo di altre opere è stimato in euro 10.432,20 milioni. Lo scenario evolutivo prevede la necessità di risolvere il congestionamento cronico della rete autostradale dovuto alla inadeguatezza della rete rispetto alla crescente domanda di mobilità. In particolare le criticità sono costituite dalla necessità di messa a norma delle principali autostrade, dal completamento dei corridoi longitudinali tirrenico e dell'Adriatico, dalle dorsali Napoli-Milano e Roma-Venezia, dal potenziamento o creazione di *by-pass* di alleggerimento dei grandi nodi metropolitani⁵⁰ e di decongestionamento delle conurbazioni territoriali, dal potenziamento della trasversale Sicilia-Calabria, dall'ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, dal completamento dei tratti Messina-Palermo e Cagliari-Sassari. Si tratta, secondo il Dpef 2007-2011, di criticità già rilevate dal PGT⁵¹ fin dal 2000. Gli interventi della *legge obiettivo*, che hanno consolidato un'integrazione delle priorità del PGT, per quanto riguarda il sistema stradale, sono: 1) individuazione dell'asse Tirreno-Brennero come direttrice strategica di sviluppo dei traffici; 2) maggior rilievo assegnato alla direttrice Roma-Venezia; 3) individuazione di itinerari trasversali appenninici in direzione est-ovest; 4) individuazione di interventi mirati, con la creazione di opportuni *by-pass*, al decongestionamento dei principali nodi urbani.

Il Dpef per gli anni 2008-2011, nell'ambito dell'analisi dello stato di attuazione delle opere approvate dal CIPE, elenca le principali criticità risolte dall'azione di Governo. Tra queste si segnala lo sblocco delle opere tariffabili e il riavvio delle progettazioni da parte dell'ANAS S.p.A. Relativamente al primo punto va ricordato che sono state approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tutte le convenzioni autostradali inserite nel programma delle infrastrutture strategiche (Allegato 2).

⁴⁹ Sempre nell'ambito del Dpef 2007-2011 si ricava che dal 1990 al 1995 l'estensione autostradale è aumentata del 4 per cento, mentre dal 1995 al 2000 detto aumento si è attestato allo 0,7 per cento, e nel periodo compreso tra il 2000 e il 2003 l'aumento ha registrato un segno positivo pari allo 0,1 per cento. Nello stesso periodo si è assistito ad un forte decremento dell'estensione delle strade di interesse nazionale e ad un aumento delle strade regionali e provinciali. Si tratta di una distribuzione squilibrata sul territorio nazionale con una netta prevalenza di autostrade al nord (dove si concentra 51 per cento della rete con 806 km per il Piemonte, 580 km per la Lombardia, 569 km per le Emilia-Romagna, 478 km per il Veneto e 375 km per la Liguria), mentre 17 per cento della rete riguarda le Regioni del centro e il restante 32 per cento nel sud del Paese. Lo squilibrio del sistema autostradale è attribuito ad un ritardo dello sviluppo infrastrutturale risalente alla metà degli anni '70, e in particolare alla legge n. 492 del 16 ottobre 1975 che, sull'onda della crisi energetica di quegli anni, decretò il blocco della costruzione di nuove autostrade e dei tratti autostradali e dei trafori di cui non fosse ancora stata effettuata l'assegnazione dell'appalto.

⁵⁰ In particolare il tratto Asti-Cuneo, la Pedemontana Lombarda, il tratto Brescia - Milano, la Pedemontana Veneta e il Passante di Mestre.

⁵¹ Piano Generale dei Trasporti.

Nell'ambito dell'identificazione delle infrastrutture prioritarie il Documento programmatico, nel riconoscere il ruolo di gestore del sistema stradale ed autostradale del concessionario, rileva che ANAS S.p.A. ha assunto, in virtù della privatizzazione, compiti di concessionario oltre a quelli di concedente. In particolare l'ANAS S.p.A.: a) gestisce la rete stradale e autostradale di interesse nazionale, curando la relativa manutenzione ordinaria e straordinaria, b) realizza il progressivo miglioramento ed adeguamento della rete stradale di interesse nazionale, c) costruisce, sia direttamente, sia mediante concessione a terzi, nuove autostrade e strade di interesse nazionale anche a pedaggio, nella eventualità che sia utilizzata la formula della finanza di progetto, d) esercita il controllo sulla gestione dell'autostrada in concessione, e) acquista, costruisce, conserva, migliora e incrementa i beni mobili e immobili destinati al servizio della rete stradale e autostradale di interesse nazionale, f) adotta i provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulla rete stradale e autostradale, g) esercita sulla rete stradale e autostradale i diritti e i poteri attribuiti dalla legislazione vigente, h) partecipa a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione.

Il quadro normativo generale ripercorre il duplice ruolo dell'ANAS S.p.A., quale concessionario, nella gestione, costruzione e controllo della rete stradale, di interesse nazionale, ed autostradale e, quale concedente, caratteristica che si è accentuata nella trasformazione da ente statale a società per azioni⁵². In quest'ambito il Ministero delle infrastrutture esercita funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza tecnica sull'ANAS S.p.A. La legge finanziaria 2007 ha previsto una serie di interventi che tendono a regolare i rapporti tra la predetta società e l'amministrazione centrale.

Nella legge finanziaria 2008 le disposizioni concernenti le missioni relative al "Diritto alla mobilità" e alle "Infrastrutture pubbliche e logistica" sono contenute nell'art. 2 e, precisamente, per quanto riguarda il programma sui Sistemi stradali e autostradali, nei commi 289 e 290. Dette norme prevedono che, al fine della realizzazione di infrastrutture autostradali, le funzioni e i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti all'ANAS S.p.A. "possono essere trasferiti con decreto del Ministro delle infrastrutture dall'ANAS S.p.A. ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato dall'ANAS S.p.A. e dalle Regioni interessate o da soggetto da esse interamente partecipato"⁵³.

In proposito va ricordato che l'art. 2 comma 82 del DL 262/2006 convertito nella legge 286/2006 prevedeva che in occasione del primo aggiornamento del piano finanziario, il Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze assicurasse che tutte le clausole convenzionali in vigore fossero inserite in una convenzione unica sostitutiva a tutti gli effetti della convenzione originaria. I successivi commi 83 e 84 prevedevano che le clausole di detta convenzione unica rispondessero ad una serie di condizioni e che gli schemi di questa fossero redatti, sentito il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e che fossero sottoposti all'esame del CIPE. Successivamente il comma 1030 della legge finanziaria 2007 aveva apportato alcune modifiche volte ad articolare meglio e definire in modo puntuale le funzioni e i poteri dell'ANAS, quale soggetto concedente, nei rapporti con le società concessionarie autostradali. In particolare con la

⁵² La privatizzazione dell'ente pubblico economico ANAS in ANAS S.p.A. è avvenuta a seguito del DL 8 luglio 2002, n. 138 (convertito nella legge 8 agosto 2002, n. 178).

⁵³ E' prevista la nascita di una società per azioni costituita pariteticamente tra ANAS S.p.A. e la Regione Veneto per l'attività di gestione degli accordi di collegamento tra l'A4 e la Venezia-Trieste; e che detto nuovo organismo eserciti la gestione nel rispetto delle norme in materia di appalti pubblici ed è sottoposto a controllo dei soggetti partecipanti. Si prevede anche il trasferimento degli oneri finanziari connessi con il reperimento delle risorse per la realizzazione delle opere anche subentrando nei contratti stipulati direttamente da ANAS S.p.A., nonché il divieto, per quest'organismo, di partecipare ad iniziative diverse che non siano direttamente necessarie o connesse con la realizzazione delle infrastrutture autostradali dell'area nord-est.