

rete stradale	(P) SR 10 - Tratta in nuova sede Este (PD) - Legnago (VR)	210,0 0	-	-	210,00	-	-	-	Richiesta Galan del 11 Giugno 2009	no	
<b>Delibera 03/05 del 18.03.05</b>											
rete stradale	Asse viabilità tangenziale Cortina d'Ampezzo							nd	Delibera 3/05 del 18 marzo 2005	no	
metropolitana	Metropolitana lagunare di Venezia							nd	Delibera 3/05 del 18 marzo 2005	no	
<b>Opere programmate nel Dpef Allegato infrastrutture XIV legislatura</b>											
rete stradale	Completamenti di viabilità del Corridoio 5: Opere integrate al Passante di Mestre							nd		no	
<b>Opere programmate nel Dpef Allegato infrastrutture XVI legislatura</b>											
rete stradale	(P) Collegamento tra l'A4 Venezia - Trieste e il sistema turistico del litorale veneto nelle tratte Meolo - Jesolo e Alvisopoli - Bibione	370,0 0	-	-	370,00	-	-	-	Atto Aggiuntivo Intesa Generale Quadro 17 dicembre 2007 e Richiesta Galan con nota del 4 luglio 2007	no	
rete stradale	SS 47 "della Valsugana": ammodernamento tra Bassano del Grappa e Pian dei Zocchi	600,0	-	-	-	-	-	600,00	Atto Aggiuntivo Intesa Generale Quadro 17 dicembre 2007	no	
<b>Opere segnalate dalla regione Veneto: aggiornamento all'intesa quadro</b>											
nodo intermodale allacci viari e ferroviaria	Terminal Intermodale Isola della Scala	141,0 0	-	-	-	-	-	-			

Valle d'Aosta

**Capitolo 6: L'avvio di una nuova politica delle  
infrastrutture e dei trasporti**

**PAGINA BIANCA**

## **Premessa**

In un momento di crisi, quale quello che stiamo attraversando, le due componenti, quella trasportistica e quella infrastrutturale, assumono una particolare interdipendenza. E ciò fa emergere una esigenza di organicità nel processo decisionale; una esigenza che richiede una carica riformatrice capace di superare l'attuale frantumazione settoriale delle competenze.

Una carica riformatrice che non ha bisogno di nuovi strumenti legislativi ma che ha bisogno di un coinvolgimento operativo di chi, direttamente o indirettamente si sente attore di questo comparto preposto alla offerta di servizi essenziali per la crescita e lo sviluppo del Paese.

E questa carica riformatrice è all'interno sia di funzioni gestionali ed organizzative, sia di atti strategici e progettuali. L'Allegato Infrastrutture al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria di quest'anno vuole quindi ricercare ed approfondire anche questa specifica finalità. Sarebbe limitativo affrontare il tema delle infrastrutture senza coniugarlo con quello della gestione e della concreta attuazione delle scelte.

I paragrafi che seguono indicano la tematica e descrivono le azioni che il Dicastero intende portare avanti in questo prossimo triennio.

### **1. una nuova lettura della progettualità della Legge Obiettivo**

La politica di infrastrutturazione del territorio, la distribuzione equa e coesiva delle possibilità di spostamento, quello che in termini economici si definisce accessibilità al territorio, l'immissione di finanziamenti nel sistema economico, la spinta attraverso le infrastrutture a politiche di investimento di natura anticyclica, una separazione netta tra la funzione regolatoria e la funzione proprietaria in capo allo Stato, rappresentano il cambio di passo che il settore di investimenti in infrastrutture si aspetta nel prossimo futuro. Il futuro delle scelte connesse alle decisioni di investimento in infrastrutture, indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata del capitale investito, è sempre più legato ad attività strategiche del sistema Paese, alle priorità che il Paese persegue attraverso attività funzionali ad esso come un incremento nella dotazione infrastrutturale.

Solo in tal modo prende corpo, davvero, una strategia economica, un sistema di priorità economiche e non un sistema di priorità progettuali.

In tal modo si passa dai progetti prioritari alle priorità, alle essenzialità del Paese.

E, va dato atto, questo processo è iniziato, nella storia recente della programmazione soprattutto pubblica in Italia, proprio attraverso la Legge Obiettivo. Il monitoraggio quantitativo descritto nel capitolo precedente, nulla ci dice su quanto abbiamo qualitativamente realizzato. Questo monitoraggio qualitativo deve ora diventare priorità per il paese.

Spesso la politica infrastrutturale connessa alla legge obiettivo è stata tacciata di non avere priorità o meglio di rendere ogni singolo progetto prioritario per il Paese.

L'assioma che veniva evocato era tutte priorità nessuna priorità. C'è stato anche chi ha confuso la priorità di un'opera con la dimensione finanziaria dell'opera: un valico, una tratta ad Alta velocità, un asse autostradale sembravano più prioritarie di altri progetti magari di portata locale che non venivano ritenuti sufficientemente prioritari perché di dimensione finanziaria minore.

La realtà dell'operato della Legge Obiettivo, l'avanzamento progettuale, fisico economico e finanziario, hanno semplicemente dimostrato che la principale priorità che la Legge Obiettivo ha soddisfatto è stata la priorità del sistema Paese.

Per questo è necessario offrire alla collettività una visione degli stessi dati indicati nei capitoli precedenti per famiglie infrastrutturali, sia perché le famiglie infrastrutturali rappresentano un unicum su cui le regole di tariffazione e di prezzo, i possibili ritorni economici, la possibile politica fiscale, i profili della valutazione delle fattibilità economiche e

---

finanziarie, la quota parte delle responsabilità regolatorie e proprietarie dello Stato, si manifestano in maniera differenziata registrando una sorta di coerenza interna, sia perché molto spesso le famiglie infrastrutturali rispondono ad un unico soggetto aggiudicatore che nell'esercizio delle proprie attività si comporta come un monopolista nazionale, un monopolista locale, una impresa che vive in una configurazione di mercato di tipo concorrenziale o quasi concorrenziale ed è quindi titolare di differenziate logiche programmatiche.

Lo stato di avanzamento programmatico su queste opere è quindi fortemente differenziato e di conseguenza la politica programmatica necessaria a rimuovere gli ostacoli deve necessariamente essere fortemente differenziata.

Sarà, quindi, opportuno rileggere l'intero quadro programmatico definito dalla Legge Obiettivo attraverso la identificazione di famiglie di interventi in cui domina una chiara essenzialità economica. Una essenzialità ricca di ricadute sul territorio, sulla occupazione, sul processo di crescita economica.

Diventano, così, famiglie organiche, ad esempio:

- **il collegamento dell'asse ferroviario veloce Milano – Trieste;**
- **il collegamenti ferroviari nel Mezzogiorno come Napoli – Bari e Salerno Reggio Calabria;**
- **il sistema autostradale Salerno – Reggio Calabria e l'asse stradale 106;**
- **le piastre logistiche portuali ed interportuali.**

## **2. La liberalizzazione della rete ferroviaria**

Liberalizzare una rete sia idrica, sia di gas, sia elettrica è facile perché significa consentire l'accesso, nella rete, di un prodotto:acqua, gas, elettricità.

Liberalizzare una rete ferroviaria, dobbiamo ammetterlo, è difficile perché significa, anche per motivi di sicurezza, filtrare l'accesso.

Occorre cioè che un apposito soggetto, un apposito organismo certifichi i livelli di sicurezza di coloro che richiedono l'accesso alla rete.

Una volta ottenuta questa autorizzazione prende corpo la richiesta delle tracce, la richiesta, cioè, dei segmenti ferroviari che saranno occupati da un determinato convoglio in un arco temporale predeterminato.

E, una volta ottenute le tracce, prende corpo un rapporto contrattuale, che proprio a causa dei vincoli imposti da un sistema bloccato come un asse ferroviario, spesso produce contenziosi.

Le Ferrovie dello Stato italiane in Europa sono quelle che hanno rispettato in pieno le direttive comunitarie in merito alla liberalizzazione ed hanno ragione quando denunciano la esigenza della "reciprocità", cioè quando non accettano che il rispetto della liberalizzazione ricada solo all'interno del nostro Paese.

Ma il sistema comunitario delle reti ferroviarie risponde davvero al binomio **liberalizzazione – competizione?** a questo interrogativo, purtroppo non possiamo dare una risposta positiva.

Eppure un simile binomio sembra quasi essere un vincolo obbligato per l'intero sistema comunitario. La Direttiva 440/91, la direttiva comunitaria che attivava il processo di liberalizzazione della rete, aveva avuto un periodo di gestazione di oltre dodici anni. La Direttiva 440 del 91 richiedeva in modo inequivocabile:

- L'indipendenza gestionale delle imprese di trasporto.
- L'obbligatorietà della separazione contabile fra gestione dell'infrastruttura ed esercizio dei servizi di trasporto.
- La facoltà di incentivare lo sviluppo dell'infrastruttura.
- Il divieto di sussidi incrociati.
- La facoltà di ridurre l'indebitamento delle imprese di trasporto.
- Il pagamento di un canone per l'utilizzazione dell'infrastruttura.
- La vigilanza dello Stato sulla definizione degli standard e norme di sicurezza.

- Il diritto di accesso e transito sull'infrastruttura per la prestazione di servizi di trasporto internazionale.

Quindi il lungo periodo di gestazione e il lungo periodo di reale attuazione testimoniano un fatto: **la liberalizzazione deve essere necessariamente un atto contestuale, deve essere un atto globale.**

Questa presa d'atto ci consente solo di dire che tra i Paesi della Unione Europea siamo coloro che rispettano "meglio" la direttiva Comunitaria ma la liberalizzazione non è di un Paese. **La competizione non può avvenire all'interno di un segmento della rete comunitaria ma all'interno del sistema comunitario.**

La liberalizzazione nel comparto ferroviario rimane ancora un **TABU'**.

Anche le altre Direttive Comunitarie, come la 15, la 16 e la 17, il cosiddetto I° Pacchetto ferroviario continuano ad invocare ed a ribadire la urgenza a "liberalizzare", fino alla Direttiva 59 che rende ancora più pressante ed incisiva la volontà della Unione Europea a liberalizzare davvero la offerta ferroviaria.

Ebbene, questa lunga storia amministrativa, questa ricca evoluzione normativa non ha trovato una attuazione organica, contestuale e condivisa da parte delle singole reti nazionali.

Senza la vera liberalizzazione, non parte, in nessun modo, la competizione tra distinte società ferroviarie, non prende corpo, addirittura, un nuovo assetto della offerta di servizi ferroviari, almeno per il comparto passeggeri, formato sia da società ferroviarie pubbliche nazionali che da società private.

Senza dubbio negli ultimi trenta anni qualcosa è cambiato, ma i processi di liberalizzazione non possono avere periodi di gestazione così lunghi, non possono essere contrastati in modo così diffuso dalle varie Aziende ferroviarie.

Ebbene si ritiene utile ribadire la volontà di dare corso ad ogni forma di liberalizzazione e di reciprocità all'interno della Unione Europea. Costruire i Corridoi comunitari significa anche sprovincializzare segmenti ferroviari ubicati su tali Corridoi. Sarà, infatti, impossibile dare una identità nazionale a segmenti come Monaco – Innsbruck, come Torino – Milano, come Firenze - Bologna. Sarà, cioè, difficile identificare una correlazione tra rete nazionale e gestione da parte di un azienda nazionale.

Questo è un cammino lungo perché volutamente si preferisce difendere il proprio bacino, si preferisce non rischiare la competizione.

Si ha paura della competizione dimenticando che nessuno metterà in dubbio la titolarità di chi gestisce le reti e di chi, quindi, fissa i pedaggi per l'accesso alle stesse.

Quindi un mercato liberalizzato sarà, senza dubbio, competitivo e soggetti responsabili delle reti, come nel caso italiano la Società Rete Ferroviaria Italiana, avranno la possibilità di porre soglie di pedaggio tali da recuperare concretamente i costi di esercizio e, anche, con un arco temporale più lungo, quelli di investimento.

Questa è una linea coerente alla volontà della Unione Europea e intende solo cercare a scala comunitaria le condizioni per aprire davvero il mercato e, contestualmente, verificare all'interno del nostro Paese quali debbano essere le condizioni da porre, le regole da ribadire per evitare di usare, come soluzione quella peggiore, **e cioè il trasferimento delle possibili soluzioni alla variabile tempo**; soluzione tipica di chi preferisce trasferire ad altri la scelta o le scelte.

Non affrontare in modo organico tale area tematica significa avviarsi verso quello che nel Libro Bianco della Unione Europea viene anticipato in modo esplicito: **tra pochi anni sulla rete ferroviaria si movimenterà solo il 9 – 8% della domanda di trasporto globale.**

Dal 27% del 1975, in trenta anni, il trasporto su ferrovia nella Unione Europea si è così ridotto di due terzi.

**Ha vinto la strada, ha vinto l'inquinamento, ha vinto l'esplosione dei consumi energetici.**

Queste considerazioni impongono un approfondimento per evitare che la offerta ferroviaria diventi una offerta marginale, non sia cioè il tessuto connettivo vero della nuova Unione Europea e, al massimo, risponda solo ad una domanda pendolare o, addirittura, di tipo metropolitano.

In questa Legislatura occorrerà soffermarsi a lungo sulla funzione strategica della offerta ferroviaria perché questa, se resa davvero competitiva, se davvero liberalizzata a scala comunitaria, potrà svolgere un ruolo chiave nell'assetto economico futuro. Infatti questa recessione che il nostro Paese e l'Europa stanno vivendo in questo periodo ha messo in discussione la struttura dei consumi. Una recessione, dopo anni di crescita sistematica a scala nazionale ed internazionale, lascia un segno indelebile, cambia completamente le logiche del mercato, cambia le abitudini.

I fruitori dei servizi di trasporto stanno capendo, e lo capiremo sempre di più, che la scelta di un mezzo di trasporto non è legata solo alla propria comodità ma è legata alla ottimizzazione delle proprie disponibilità economiche.

I cittadini stanno diventando sempre più maturi nell'approccio alla mobilità. Una prova tangibile ci viene data dall'aumento della domanda di trasporto pubblico e, con la ripresa, sicuramente il mondo della produzione ricorrerà alla offerta di trasporto, o alle offerte di trasporto, più vantaggiose.

**Sarebbe folle che il sistema ferroviario italiano ed europeo perdesse una simile occasione.**

### **3. La prevenzione e il controllo del territorio, la sicurezza nei lavori**

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 ognqualvolta decidiamo di realizzare una 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 apposito 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". Sarebbe stato, infatti, inconcepibile cadere nell'assurdo paradosso che spesso viene invocato nel comparto trasportistico dove la massima sicurezza si ha in presenza di traffico zero. 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. Senza dubbio occorre intensificare le modalità con cui vengono effettuati i controlli, tuttavia non possiamo dimenticare che i territori in cui si verificano fenomeni ambientali malavitosi sono quelli in cui la dotazione infrastrutturale è ancora molto bassa.

Quindi il costante impegno del Governo è quello di vincere ogni azione malavita che persegue un chiaro obiettivo: **governare il territorio proprio attraverso il blocco di ogni processo di infrastrutturazione.**

D'altra parte questa chiara volontà del Governo lo si evince leggendo i compiti istituzionali del sopra richiamato Servizio di vigilanza, in particolare tale organismo provvede:

- al supporto delle attività dei soggetti competenti alla predisposizione degli accordi (protocolli d'intesa) con gli organi competenti in materia di sicurezza nonché di prevenzione e repressione della criminalità, finalizzati alla verifica preventiva del programma di esecuzione dei lavori in vista del successivo monitoraggio di tutte le fasi di esecuzione delle opere e dei soggetti che le realizzano;

- allo svolgimento, eventualmente in collaborazione con le Regioni, le Province autonome e gli altri Enti interessati con oneri a proprio carico, delle attività di supporto al CIPE, per la vigilanza delle attività di affidamento da parte di soggetti aggiudicatori e della successiva realizzazione delle infrastrutture;
- al costante monitoraggio e vigilanza dell'avanzamento delle attività progettuali, nonché dell'attività di realizzazione delle opere, sulla base dei dati forniti dai soggetti aggiudicatori e della successiva realizzazione delle infrastrutture;
- all'individuazione delle situazioni di criticità nell'avanzamento dell'iter realizzativo delle opere strategiche;
- alla formulazione di proposte o iniziative per la risoluzione delle criticità riscontrate;
- alla realizzazione di uno specifico sistema di interconnessione informatica dei dati da porre a disposizione del Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere, costituito presso il Ministero dell'Interno (composto da rappresentanti dei Ministeri dell'Interno e delle Infrastrutture e dei Trasporti, della Direzione nazionale antimafia, dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, della Dia e della Direzione centrale della Polizia criminale, che si occupa del monitoraggio dei lavori per prevenire tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata).

Altro tema particolarmente delicato ed urgente è quello legato alla sicurezza nei lavori. Come detto prima e come ribadito già 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, 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, viceversa, la crescita industriale di quelle migliori.

La Pubblica Amministrazione, per superare questa patologia che, nel nostro Paese, 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, alla serietà dei suoi comportamenti (per esempio: **numero di infortuni registrati**; numero di varianti richieste; entità del contenzioso con la Pubblica Amministrazione e suoi esiti, ecc.). Tale sistema dovrebbe ovviamente non sostituirsi a quello ora esistente delle SOA (che, peraltro, da solo si è rivelato del tutto inefficace).

**In realtà, come precisato sempre nell’Allegato Infrastrutture dello scorso anno, 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.**

#### **4. La mobilità nell'urbano: emergenza grave per la crescita e lo sviluppo del Paese**

Lo scorso anno l'Allegato Infrastrutture mise in evidenza che una delle emergenze principali, in realtà forse la principale, nel comparto delle infrastrutture e dei trasporti era quella legata alla assenza di una offerta di trasporto pubblico locale efficiente ed efficace. Una simile grave emergenza è, d'altra parte facilmente misurabile attraverso i seguenti dati:

- all'interno delle nostre grandi aggregazioni urbane, dove vive oltre il 40% della popolazione, **il costo sopportato dalle famiglie** per il trasporto è superiore a **30 miliardi di € all'anno**; un dato scioccante: **i romani consumano ogni giorno carburante per oltre 7 milioni di €**;
- **il costo della congestione** ha superato, nel 2008, i **9 miliardi di €** (solo Roma **900 milioni di €**);
- **la incidentalità nell'urbano**, ha superato, nel 2008, la soglia del 45% del valore globale nazionale; con un numero di vittime superiore a 2.200 unità;
- **il tasso di inquinamento** aveva superato, anche in ambiti urbani di 200.000 abitanti la soglia limite di CO<sub>2</sub>. Una soglia superata, addirittura, 7 – 8 volte al mese (d'altra parte una vettura emette 152,4 grammi equivalenti di CO<sub>2</sub> per passeggero/chilometro);
- **il consumo energetico**, nelle nostrre città, ha raggiunto livelli inimmaginabili: è sufficiente ricordare che un quinto del consumo energetico globale nel nostro paese è dovuto alla mobilità in ambito urbano.

Dopo un anno possiamo solo confermare che tale patologia si è aggravata ulteriormente perché la crisi, la recessione ha trasferito una quota rilevante di domanda di trasporto in ambito urbano sulla offerta pubblica; in alcuni casi c'è stata, addirittura, una crescita superiore al 20%. Il costo dell'uso dell'auto privata è infatti diventato un lusso; un costo insostenibile per i bilanci delle famiglie.

Per una città come Roma dove l'abbonamento a Metrebus costa 300 € l'anno è impensabile spendere 3.000 – 4.000 € per muoversi con mezzo privato; altrettanto si può dire per le altre città con dimensioni superiori alle 100.000 unità.

Questa esplosione della domanda paradossalmente auspicata in tutte le pianificazioni nazionali e regionali non ha trovato però una offerta in grado di rispondere in modo adeguato.

Se affrontiamo poi le problematiche legate alla distribuzione delle merci in ambito urbano scopriamo che il costo del trasporto è il 33% del costo totale dell'autotrasporto.

Scopriamo cioè che la serie di diseconomie generate da questa patologica organizzazione della distribuzione delle merci in ambito urbano è un ulteriore aggravio dei costi dei prodotti, è un ulteriore danno alla economia delle famiglie.

In questo primo anno di Legislatura si è cercato di affrontare una simile emergenza intervenendo sia continuando a investire in reti di trasporto su guida vincolata, sia garantendo risorse in conto esercizio per assicurare una offerta sempre più congeniale alle esigenze della domanda sulla rete ferroviaria.

In merito agli investimenti nelle reti metropolitane la Delibera del CIPE del 26 giugno 2009 ha assegnato un volano globale di risorse pari a 1.424 milioni di € e per quanto concerne le risorse per garantire il trasporto regionale su ferrovia, sempre nel 2009, sono state assegnate alle Regioni risorse per un valore di 1.440 milioni di € per onorare i contratti di servizio con Trenitalia nel triennio 2010 – 2012.

Grandi passi avanti si sono fatti nella definizione del rapporto contrattuale che caratterizza il comparto del trasporto pubblico locale. In realtà però delle sette emergenze sollevate nell'Allegato Infrastrutture dello scorso anno le seguenti quattro rimangono ancora irrisolte:

**Prima emergenza:**

- il forte indebitamento delle aziende, degli enti locali può esplodere entro il secondo semestre del 2008;
- l'indebitamento generato da inefficienza gestionale;
- l'indebitamento generato dal mancato ricorso a scelte impopolari quali quelle legate all'uso di un sistema tariffario corretto.

**Seconda emergenza:**

- la liberalizzazione del settore.

**Terza emergenza:**

- l'inquinamento atmosferico ed il blocco della mobilità.

**Quarta emergenza:**

- il costo della congestione: oltre **9 miliardi di € nel 2007**.