

competenti, in particolare del Ministro per i beni e le attività culturali e del Ministro dell'ambiente e tutela del territorio.

Con la costituzione di Patrimonio dello Stato SpA si avvia una riforma strutturale del nostro sistema economico che va nella direzione di una gestione più trasparente ed economica dell'attivo dello Stato.

Riquadro: LE ESPERIENZE NEGLI ALTRI PAESI E LA LOGICA DELLA VALORIZZAZIONE DEI BENI PUBBLICI

Con l'iniziativa del Governo di avviare la valorizzazione dei beni patrimoniali pubblici attraverso la costituzione della Patrimonio dello Stato SpA, lo Stato italiano si pone, in questo particolare ambito dell'attività pubblica, all'avanguardia tra i paesi più avanzati. Da alcuni anni, infatti, molte nazioni hanno incominciato a porsi il problema della valorizzazione delle attività pubbliche; pochi, tuttavia, hanno preso iniziative concrete al riguardo. Ancora poco numerosi, ad esempio, sono quei paesi che hanno disposto un inventario dettagliato dei beni pubblici utilizzati dal Governo; meno ancora, sono quei paesi che hanno cercato di assegnare un valore di mercato a tali beni; quasi nessuno ha utilizzato tali valori nell'uso dei beni per finalità pubbliche. I vincoli di carattere economico (costo della valorizzazione), di carattere politico e sociale (difficoltà di fare emergere il costo-opportunità del bene pubblico e difficoltà nella determinazione del valore sociale del bene) e di carattere legale (cambiamento della destinazione d'uso) hanno spesso agito come forti deterrenti per avviare i necessari processi di riforma.

Dal punto di vista conoscitivo l'Italia, con l'istituzione della Commissione di indagine sul patrimonio pubblico nel 1985, è stata una delle prime nazioni del mondo ad avviare un serio processo di ricognizione. Tuttavia, la Commissione ha dovuto scontrarsi con serie difficoltà di reperimento dei dati, ma soprattutto poco ha potuto fare per stimare il valore di mercato dei singoli beni, il loro potenziale reddito ed esaminare le alternative possibili per un uso più produttivo. Il valore complessivo del patrimonio immobiliare pubblico è comunque stato stimato, in senso conservativo, in circa il 31 per cento del PIL del 1981; secondo una recente rivalutazione, effettuata dal Ministero dell'Economia e delle finanze sui dati della Commissione, tale valore sarebbe preliminarmente valutato in oltre il 70 per cento del PIL del 2001.

Recentemente, anche la Francia e il Regno Unito hanno avviato analoghi censimenti e hanno annunciato di voler intraprendere processi di valorizzazione e gestione economica dei beni pubblici prendendo esempio dal caso italiano.

Pionieristiche sono invece le esperienze dell'Australia e della Nuova Zelanda. Il bilancio statale di questi due paesi contiene attività finanziarie, attività patrimoniali e altri investimenti a prezzo di mercato al netto degli ammortamenti, mentre il conto economico misura e registra le entrate e le uscite ottenute dai singoli gruppi di attivi (titoli, partecipazioni, crediti, altri investimenti, beni mobili, beni immobili – come edifici, terreni, autostrade – e beni immateriali), e misura attraverso indici di performance la loro redditività.

I casi dell'Australia e della Nuova Zelanda sono stati recentemente presi ad esempio anche dagli Stati Uniti. In particolare, molto è stato fatto a livello di singoli stati per

aggiornare gli inventari dei beni secondo valori di mercato, anche al fine di ottenere un miglior merito di credito da parte delle Agenzie di Rating sull'indebitamento bancario e sull'emissione di obbligazioni municipali.

Negli ultimi anni, quindi, molti paesi hanno incominciato a occuparsi della valorizzazione dei beni pubblici e alcuni di essi hanno già tradotto le riflessioni in azioni politiche. La prima delle azioni intrapresa è stata quella di creare inventari centralizzati secondo criteri funzionali di mercato. Così hanno fatto o stanno attualmente facendo, in ordine cronologico, l'Italia, la Nuova Zelanda, l'Australia, il Regno Unito e la Francia. Secondo passo è stato quello di introdurre nuovi principi e metodologie contabili per meglio registrare e seguire la creazione di valore dei beni. Il terzo passo, che solo in pochi per il momento hanno compiuto, è quello di avviare azioni concrete per la valorizzazione e per una loro gestione economica. Con la nascita di Patrimonio dello Stato SpA, lo Stato italiano si pone così tra le prime nazioni al mondo in un settore importante ed innovativo delle politiche pubbliche e nell'evoluzione verso il mercato della contabilità dello Stato.

IV.3.2 I nuovi interventi per le opere pubbliche: Infrastrutture SpA

La creazione del mercato unico europeo ha comportato l'affermazione di un modello di Stato che non interviene direttamente nei processi produttivi, ma che favorisce – anche attraverso apposite istituzioni – lo svolgimento di determinate attività organizzate e gestite da operatori privati che agiscono in concorrenza tra di loro. Tra tali attività rientrano anche quelle relative alla realizzazione e gestione di opere di pubblica utilità.

In questa logica il Governo ha costituito Infrastrutture S.p.A., una società di capitali, creata dalla Cassa depositi e prestiti, nell'ambito delle linee guida dettate dall'art. 47 della legge Finanziaria per l'anno 2002, con la qualifica di intermediario finanziario, e come tale sottoposta alla vigilanza della Banca d'Italia.

Infrastrutture SpA si propone di favorire il maggiore coinvolgimento possibile di soggetti privati nella realizzazione e gestione di importanti opere infrastrutturali pubbliche e opere per lo sviluppo, attraverso finanziamenti prevalentemente di lunga durata. In tale ambito, essa perseguirà logiche di economia di mercato in aree di investimento che, fino ad oggi, sono state tipiche attività d'intervento pubblico.

Con la creazione di Infrastrutture SpA, il nostro Paese si dota di una tipologia di intermediario finanziario simile a quella già presente da tempo in altri paesi europei (v. Riquadro).

Nella scelta degli investimenti di co-finanziamento, Infrastrutture SpA opererà come un qualunque altro intermediario finanziario, scegliendo gli interventi in base ad una valutazione di pura finanziabilità dell'opera. In altre parole, le scelte di

Infrastrutture SpA saranno orientate dagli stessi principi che giustificano l'intervento dei finanziatori privati. Nella ricerca dell'equilibrio economico e finanziario di Infrastrutture SpA avrà un ruolo preminente la partecipazione di altri soggetti di mercato nella realizzazione delle infrastrutture finanziate. Così come altre istituzioni analoghe che operano già da tempo in altri paesi europei, anche Infrastrutture SpA utilizzerà la tecnica della finanza di progetto. Essa rappresenta quindi un'occasione per contribuire allo sviluppo, anche in Italia, di una tecnica finanziaria che finora ha avuto minore diffusione che in altri paesi, attraverso:

- l'accentramento e successivo sviluppo in Infrastrutture SpA di competenze specifiche nella valutazione dei progetti. Queste competenze saranno complementari a quelle che si stanno sviluppando nel settore bancario italiano, accelerando la propensione generale del sistema verso la finanza di progetto;
- complementarietà e stimolo dell'intervento privato;
- disponibilità di finanziamenti a lungo periodo a complemento dei finanziamenti a scadenze più brevi, tipicamente offerti dal settore bancario privato.

La nuova Società risponderà così sia ad una richiesta del mercato e sia ad una esigenza pubblica, creando un circolo virtuoso tra le finalità imprenditoriali del privato e gli obiettivi di sviluppo e maggiore efficienza interna del settore pubblico.

Infrastrutture SpA, per un efficiente esercizio della sua funzione, sarà dotata di una struttura patrimoniale solida e di un impianto organizzativo snello e qualificato. Essa dovrà attuare una politica degli impieghi capace di una razionale diversificazione dei rischi, tale che il profilo rischio-rendimento dell'attivo consenta, data la struttura del passivo, un ottimale equilibrio economico e finanziario. Tali elementi concorreranno a sostenere un elevato merito di credito, consentendo ad Infrastrutture SpA di operare sul mercato in maniera efficiente, così che la prevista garanzia dello Stato debba essere considerata una mera eventualità.

Riquadro: LE ESPERIENZE ESTERE DI FINANZIAMENTO DELLE OPERE INFRASTRUTTURALI

E' emersa in Europa una comune esigenza degli Stati a dotarsi di intermediari finanziari specializzati nel finanziamento di opere infrastrutturali che, pur

necessitando di finanziamenti di lungo periodo, sono capaci di generare un reddito sufficiente a coinvolgere in misura significativa capitali privati.

Con la costituzione di Infrastrutture SpA l'Italia si dota di un strumento già presente in altri Paesi europei (KFW in Germania; OKB in Austria; ICO in Spagna). Si tratta di soggetti che emettono debito a lungo termine, beneficiano della garanzia dello Stato e operano, sempre più spesso, insieme ad operatori privati.

Attraverso questo tipo di istituzioni sono finanziate piccole e medie imprese, il credito all'esportazione e, attraverso il ricorso alla finanza di progetto, infrastrutture ed opere di interesse pubblico.

In Germania opera la KFW, una banca pubblica detenuta per l'80 per cento dal Governo federale tedesco e per il 20 per cento dalle autorità locali (Länder). La sua attività si svolge a favore del Governo tedesco ed è soggetto alla supervisione del Ministero delle Finanze. La costituzione di KFW risale al 1948, quando fu avviata come una banca di sviluppo per la ricostruzione della Germania. La banca promuove lo sviluppo dell'economia tedesca garantendo prestiti per investimenti di lungo periodo, crediti all'esportazione e finanza di progetto. Più recentemente la KFW ha partecipato all'opera di ristrutturazione industriale e infrastrutturale della Germania dell'Est e alle privatizzazioni. KFW, inoltre, concede prestiti a istituzioni creditizie destinati a finanziamenti a piccole e medie imprese tedesche.

Nel 2001 la KFW ha concesso prestiti per un totale di 10,7 miliardi di euro, di cui 4,1 in opere infrastrutturali e 6,6 a favore delle piccole e medie imprese (si veda tabella 1). Nel primo gruppo, la quota maggiore è costituita dai diversi settori dei trasporti (navale, aereo e reti di trasporto); quote considerevoli sono state assunte da industria e ambiente, energia e costruzioni e telecomunicazioni. Secondo la KFW il finanziamento alle piccole e medie imprese nel 2001 ha contribuito a creare 42 mila nuovi posti di lavoro.

In Austria opera la OKB, una banca di lungo periodo prevalentemente concentrata nei finanziamenti all'esportazione. Costituita nel 1946 ha avuto negli anni un ruolo centrale nello sviluppo dell'economia austriaca. La OKB è un'agenzia pubblica in forma di società per azioni posseduta da alcune delle principali banche tedesche e dalla Banca d'Austria. I progetti finanziati dalla OKB beneficiano della piena garanzia dello Stato. La banca è sottoposta alla vigilanza della banca centrale.

In Spagna opera l'ICO, controllato dal Ministero dell'economia ma con personalità giuridica privata, nella forma di entità pubblica di impresa. La banca è stata fondata nel 1971 con la missione di sostenere e promuovere lo sviluppo economico nazionale nei settori di pubblica utilità, favorendo la nascita di nuove imprese e lo sviluppo di settori ad alta tecnologia e altre attività quali la cultura (cinema e media) e la ricerca nel campo delle energie alternative. Così come le sue omologhe europee, anche l'ICO finanzia progetti di interesse pubblico che necessitano di finanziamenti di lungo periodo, condividendoli con soggetti privati. La vigilanza sulla banca viene esercitata dalla banca centrale spagnola.

Tab. 1 - KFW e ICO – Prestiti Concessi attraverso la finanza di progetto
(valori in miliardi di euro; dati al 31 dicembre)

KFW	2001		ICO	2000	
Totale Prestiti e Garanzie Concessi	4,1		Totale Prestiti e Garanzie Concessi	1,4	
Ripartizione per Settore Economico			Ripartizione per Settore Economico		
Industria e Ambiente	0,8	20%	Energia (distribuzione e Co-generazione)	0,3	24%
Energia e Costruzioni	1,1	27%	Energia (eolica)	0,2	15%
Telecomunicazioni	0,2	5%	Trasporti (strade e ferrovie)	0,2	14%
Trasporti Navali	0,4	10%	Telecomunicazioni	0,5	35%
Trasporti Aerei	0,4	10%	Sviluppo Regionale (infrastruttura locale)	0,2	13%
Trasporti (infrastrutture)	0,9	22%			
Arrotondamento	0,3	7%			
Finanziamento a PME	6,6		Finanziamento a Piccole e Medie Imprese	2,3	

Fonte: bilanci aziendali

Nel 2000, ICO ha concesso nuovi prestiti per un totale di 3,7 miliardi di euro, di cui 1,4 per il finanziamento di infrastrutture su larga scala e 2,3 a favore delle piccole e medie imprese (si veda tabella 1). La quota che riguarda le infrastrutture, che ha fatto ampio ricorso alla tecnica della finanza di progetto, è concentrata prevalentemente nei settori dell'energia e dei trasporti. Secondo stime della banca i finanziamenti alle piccole e medie imprese nel 2000 hanno contribuito alla creazione di oltre 30 mila nuovi posti di lavoro.

La finanza di progetto

La finanza di progetto, nata negli Stati Uniti intorno agli anni trenta per finanziare le grandi opere avviate con il New Deal, ha trovato vasta applicazione in Europa a partire dagli anni ottanta, in particolare nel Regno Unito. In un contesto internazionale caratterizzato da una diffusa esigenza di contenimento del disavanzo pubblico e di miglioramento della qualità dei servizi pubblici prestati, la finanza di progetto ha consentito di realizzare infrastrutture tramite l'equilibrio tra interesse pubblico e interesse privato, divenendo, in molti Paesi, uno degli strumenti della politica governativa di sviluppo.

La diffusione della finanza di progetto è stata in Italia più limitata rispetto ad altri Paesi europei quali il Regno Unito, concentrandosi nella seconda metà degli anni novanta nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni.

Le ragioni del minore sviluppo di questa tecnica nel nostro Paese sono legate a ragioni di natura generale e culturale, nonché a taluni aspetti del nostro sistema giuridico e del nostro sistema bancario. Tra queste, si sottolineano le seguenti:

Difficoltà che derivano dall'aver introdotto uno strumento squisitamente privatistico nell'alveo del complesso sistema amministrativo italiano. La tecnica della finanza di progetto è principalmente utilizzata nei Paesi di common law come uno strumento privatistico, complesso, ma nel cui alveo entrambe le parti, settore

pubblico e settore privato, attraverso una corretta negoziazione, giungono alla definizione delle rispettive obbligazioni contrattuali. Lo stesso non è vero in Italia dal momento che l'introduzione del principale modello di finanza di progetto è stato incardinato nella legge-quadro in materia di lavori pubblici, disciplina che, per sua natura, impone una maggiore tutela del settore pubblico, il che limita la capacità negoziale del settore privato.

Complessità dei processi amministrativi e inadeguatezza del quadro normativo. *L'aver ricondotto il contratto di finanza di progetto nel contesto del sistema amministrativo ha fatto sì che tali attività risentano della complessità dei processi amministrativi relativi ad autorizzazioni ed altri atti della Pubblica Amministrazione. Peraltro, anche in ambito civilistico si riscontrano delle distonie, rispetto al modello internazionalmente utilizzato, che limitano il ricorso all'istituto della finanza di progetto: si consideri, ad esempio, che il sistema giuridico italiano contempla solo garanzie reali.*

Minore cultura di progetto nel sistema bancario. *La finanza di progetto richiede tipicamente competenze specifiche. Tali competenze sono più facilmente riscontrabili in sistemi bancari caratterizzati da grandi banche internazionali con una tradizionale attenzione all'analisi del credito e dei progetti finanziati dal credito. Il nostro sistema bancario, caratterizzato storicamente dalla frammentazione e dall'erogazione del credito a realtà industriali consolidate (corporate finance), piuttosto che a progetti specifici, ha avuto in passato minore accesso a tali competenze.*

Scarsa disponibilità di fondi a lungo periodo. *Il sistema bancario italiano presenta una tradizionale scarsa propensione ad erogare finanziamenti oltre il medio periodo. I finanziamenti a lungo termine hanno il maggior livello di peso per i rapporti di capitale di vigilanza (coefficiente di rischio pari a 100 per cento) e tendono quindi ad assorbire una quantità più elevata di capitale. Questo aspetto è particolarmente penalizzante per le banche italiane, caratterizzate da livelli relativamente bassi di capitalizzazione. Allo stesso tempo, lo scarso sviluppo passato del mercato delle obbligazioni industriali non ha permesso l'utilizzo di forme di finanziamento complementari al finanziamento bancario, quali ad esempio le obbligazioni emesse dalle società di progetto.*

IV.3.3 La legge obiettivo

L'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n.443, la c.d. Legge obiettivo, conferisce delega al Governo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e altri interventi per il rilancio delle attività produttive. La Legge nasce per dare una concreta risposta al programma di Governo, come esposto nel DPEF 2002-2006, che prevedeva la realizzazione di un programma di opere strategiche per 52.000 milioni di euro ed è fortemente incentrato, sull'accelerazione dello sviluppo economico del Paese, attraverso un importante rilancio della politica infrastrutturale,

di sostegno alla domanda globale interna, nel rispetto di limiti di bilancio e del patto di stabilità interno.

Le opere considerate dalla Legge sono quelle di prevalente interesse nazionale e tali da accelerare la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, avendo come obiettivo il riequilibrio economico e sociale dei diversi territori, con particolare attenzione al Mezzogiorno. L'individuazione è effettuata sulla base di un programma che, approvato con la procedura stabilita dalla Legge, è inserito nel DPEF con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione.

Tra gli scopi della Legge vi è quello di consentire al Governo di adottare, nel rispetto dei nuovi equilibri costituzionali Stato-Regioni, e quindi d'intesa con queste, una serie di strumenti legislativi atti a semplificare ed accelerare le procedure di aggiudicazione di quelle infrastrutture, e insediamenti produttivi, considerati, in funzione delle caratteristiche esposte, strategici per il Paese. Tale obiettivo ha come unico limite il rispetto dei principi comunitari e deve articolarsi attraverso il perseguimento di una serie di criteri direttivi, tra i quali vale menzionare:

- la centralità del ricorso alla tecnica della finanza di progetto, per finanziare, attraverso l'uso del capitale privato, la realizzazione delle succitate infrastrutture;
- l'affidamento della realizzazione, a seguito di gara di evidenza pubblica, a un unico contraente generale o concessionario;
- una generale semplificazione degli istituti giuridici e delle procedure di affidamento, così da ricondurre il quadro giuridico italiano in coerenza con le direttive comunitarie, tanto dal punto di vista delle norme sostanziali, che procedurali;
- la centralità dell'attività svolta dal CIPE in termini di approvazione della programmazione delle opere strategiche, inclusa la fase istruttoria, e di identificazione dei fondi disponibili;

Nel contesto descritto, il Governo ha proceduto all'identificazione del 1° programma di infrastrutture e insediamenti produttivi da realizzare, approvato dal CIPE, nella seduta del 21 dicembre 2001, in via programmatica. Detto programma, elaborato sulla base di una verifica delle esigenze del Paese condotta dal Ministero delle infrastrutture – in collaborazione con il Ministero per gli affari regionali – attraverso un confronto ed un'intesa con le singole Regioni, ha formato oggetto di

attento esame nelle riunioni preparatorie della seduta CIPE. Il programma è articolato per sottosistemi che investono i macrocomparti della mobilità nelle sue varie componenti (valichi, ferrovie, viabilità, porti, interporti, sistemi urbani, etc.), dell'emergenza idrica nel Mezzogiorno, energetico e delle telecomunicazioni. Il programma individua gli interventi in una logica complessiva di sistema, che – per quanto attiene in particolare agli investimenti per la mobilità – è coerente con il disegno di rete tracciato dal Piano Generale dei Trasporti e presuppone una lettura integrata degli interventi medesimi e di quelli ricompresi nei piani dei singoli settori trasportistici. Include opere di grande rilevanza, tra cui il “Ponte sullo Stretto”, inteso a risolvere il problema del collegamento stabile tra la penisola e la Sicilia che già aveva indotto il Parlamento ad approvare, nel 1971, una legge ad hoc.

Gli investimenti complessivi previsti ammontano a 125.858 milioni di euro, di cui il 45 per cento da destinarsi ad infrastrutture locate nel Mezzogiorno. Rispetto al totale, le previsioni di spesa per il primo triennio sono di 24.204 milioni di euro, e in particolare la percentuale da destinare al Mezzogiorno è stata identificata nel 46,5 per cento circa.

Il CIPE si è riservato una approfondita ricognizione di ciascun intervento, sulla base della istruttoria e delle proposte che saranno fornite dal Ministero delle Infrastrutture, esaminando in particolare le fonti di finanziamento specifiche, e, una volta approvato il collegato infrastrutturale, di ricostruire il quadro finanziario triennale, la cui copertura per risorse disponibili, comprendente quelle previste in leggi precedenti, nonché quelle recate dal disegno di legge collegato alla finanziaria 2002, è in corso di definitiva approvazione da parte del Parlamento.

Le prossime leggi finanziarie garantiranno la copertura aggiuntiva fino a raggiungere l'impegno globale assunto dal Governo nel DPEF dello scorso anno e, al tempo stesso, incentiveranno sempre più le soluzioni che coinvolgono capitali privati nella realizzazione delle grandi infrastrutture.

La delibera CIPE, al fine di promuovere il coinvolgimento del capitale privato presupposto dal menzionato D.P.E.F. 2002-2006 e ribadito nella legge n. 443/2001, prevede che l'Unità tecnica Finanza di progetto (istituita presso il Comitato dalla legge n. 144/1999), proceda ad effettuare studi pilota selezionati, anche con riguardo alle finalità di riequilibrio socio-economico tra le varie aree del Paese, dai due Ministeri prioritariamente competenti in materia: alcuni di detti studi sono stati già individuati.

L'inserimento di tutti gli interventi individuati nel Programma nelle Intese Generali Quadro, nelle Intese istituzionali di programma e nei relativi Accordi di programma quadro potrà consentire di avvalersi di meccanismi di semplificazione e di monitoraggio propri di quegli strumenti.

In base all'art.1, comma 2 della Legge, il Governo è delegato a emanare uno o più decreti legislativi volti a definire l'iter procedurale finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture individuate nel summenzionato programma. Tale delega è stata raccolta dal Ministero delle Infrastrutture che ha predisposto uno schema di legge delegata, il cui iter approvativo è in corso. Il Governo conta di predisporre ulteriori strumenti legislativi in applicazione della delega conferitagli per mezzo della Legge.

Si riportano quegli interventi che, sempre all'interno del Programma approvato dal CIPE nel dicembre 2001, costituiscono per dimensione, per incisività sul territorio e per rilevanza a scala internazionale, le opere chiave dell'intera operazione attivata dal Governo con la citata delibera. E' utile ricordare che il Mezzogiorno rappresenta in tale quadro oltre il 47 per cento degli investimenti.

PROG. R.	INFRASTRUTTURE STRATEGICHE	PREVISIONE COSTO A CARICO PUBBLICO	AVANZAMENTO PROGETTUALE	AVVIO CANTIERI	PREVISIONE DI SPESA DELLE OPERE NEL TRIENNIO	DISPONIBILITA' INFRASTRUTTURA
1	Valico ferroviario dell'Frejus (solo tunnel)	1.807,80	30%	II semestre 2004	149,77	2011 - 2015
2	Valico ferroviario del Sempione	1.807,80	20%	I semestre 2004	22,23	2009
3	Valico ferroviario del Brennero	2.582,28	20%	II semestre 2005	50,00	2015
4	Asse ferroviario sull'itinerario del Corridoio 5 Lione - Kiev (Torino - Trieste)	7.901,79			1.962,54	
4a	Torino - Novara		100%	I semestre 2002	955,45	2006
4b	Novara - Milano		90%	I semestre 2003	518,46	2007
4c	Milano - Verona		60%	II semestre 2003	180,78	2008
4d	Verona - Venezia - Trieste		40%	I semestre 2004	309,87	2007
5	Asse autostradale medio padano	2.737,22			877,97	
5a	Passante di Mestre	1.962,54	40%	II semestre 2003	568,10	2007
5b	Brescia - Bergamo - Milano	774,68	80%	II semestre 2003	309,87	2006
6	Asse ferroviario Ventimiglia-Genova-Novara-Milano (Sempione)	4.379,55			224,12	
6a	Ventimiglia - Genova		80%	I semestre 2003	118,00	2008
6b	Genova - Milano		60%	I semestre 2004	106,12	2009
7	Asse ferroviario Brennero-Verona-Padova-La Spezia	1.510,64	30%	II semestre 2003	568,10	2008
8	Asse autostradale Brennero-Verona-Padova-La Spezia	1.032,91	40%	I semestre 2004	98,13	2008
9	PROGETTO PER LA SALVAGUARDIA DELLA LAGUNA E DELLA CITTA' DI VENEZIA: SISTEMA MO.SE.	4.131,66	60%	II semestre 2002	609,42	2010
10	Nuova Roma	929,82	20%	I semestre 2004	90,90	2008
11	Asse viario Marche Umbria e quadrilatero di penetrazione interna (tratta marchigiana 689,845-204-5,185-54,744-108,972/tratta umbra 285,801-25,823-59,393-81,8)	1.807,60	20%	I semestre 2004	320,20	2008
12	Asse autostradale Cecina-Civitavecchia	1.859,24	30%	I semestre 2004	438,99	2007
13	Sistema integrato di trasporto del nodo di Roma	3.124,56			1.032,59	
13a	Gran Raccordo Anulare (GRA)	502,00	100%	II semestre 2002	307,29	2005
13b	Area Castelli	232,41	10%	I semestre 2004	129,12	2007
13c	Linea C	1.925,35	70%	II semestre 2003	340,88	2007
13d	Linea B1	464,81	100%	II semestre 2003	255,32	2006
14	Sistema integrato di trasporto del nodo di Napoli	3.885,82	60%	I semestre 2003	1.154,28	2006
15	Sistema integrato di trasporto del nodo di Bari	392,51	60%	II semestre 2003	79,02	2005
16	Sistema integrato di trasporto del nodo di Catania	518,46	60%	II semestre 2003	70,00	2006
17	Asse autostradale Salerno-Reggio Calabria-Palermo-Messina-Siracusa-Gela	13.449,05			3.653,93	
17a	Salerno - Reggio Calabria		90%	II semestre 2002	2.687,13	2005
17b	Palermo - Messina		100%	I semestre 2002	485,80	2003
17c	Messina - Siracusa - Gela		50%	II semestre 2003	481,00	2005
18	Asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria-Palermo-Catania	12.291,67	40%	II semestre 2003	404,39	2008
19	Nodo stradale e autostradale di Genova	2.795,11	10%	I semestre 2004	150,00	2007
20	PONTE SULLO STRETTO DI MESSINA	4.957,99	40%	II semestre 2004	358,36	2012
21	Interventi per l'emergenza idrica nel mezzogiorno continentale e insulare	4.641,40	60%	I semestre 2003	2.478,48	2006
TOTALE		84.374,08			22.542,56	

(Importi in milioni di euro)

IV.3.4 La politica dei trasporti

Attualmente il settore dei trasporti in Italia presenta gravi carenze di tipo infrastrutturale e gestionale; questa situazione determina un freno all'espansione delle regioni più avanzate del paese e un'inibizione dello sviluppo delle aree più arretrate.

Il settore del trasporto merci e logistica italiano risulta caratterizzato da operatori che hanno una debole struttura imprenditoriale, anche a causa del deficit di

concorrenza, che li porta ad essere in una posizione subalterna rispetto ai concorrenti esteri, i quali sono più strutturati per dimensione, per capacità imprenditoriale e per livello organizzativo e tecnologico. Sono necessari quindi provvedimenti volti a ridurre questo svantaggio competitivo. In tale ottica, soprattutto dopo le forti penalizzazioni subite nell'ultimo biennio dal blocco di alcuni transiti lungo l'arco alpino, penalizzazioni che hanno raggiunto nel 1° trimestre 2002 un valore superiore ai 3.000 milioni di euro, occorrerà prevedere nei prossimi strumenti normativi, azioni mirate a supportare tutte le iniziative che rendano efficiente il sistema logistico e restituiscano alle aziende di trasporto quanto hanno perso in termini di efficienza proprio in questo ultimo biennio. E' opportuno ricordare che sul tema dei valichi il Governo ha già prospettato in sede comunitaria questa grave emergenza che incrina la competitività dei nostri processi produttivi, soprattutto se si tiene conto che il volume di circa 135 milioni di tonnellate di merci, transitate lungo l'arco alpino nell'anno 2001, rappresenta oltre il 35 per cento del volume globale di import-export dell'Italia.

Sul territorio italiano si riscontra una disomogeneità nella dislocazione e nell'efficienza delle infrastrutture; la politica degli investimenti perciò dovrebbe essere affrontata in termini di potenziamento infrastrutturale e di aumento dei livelli di efficienza, in termini di qualità, affidabilità, e sicurezza.

Una condizione essenziale per consentire la riqualificazione del Mezzogiorno è legata alla qualità dell'offerta dei servizi da parte dei soggetti preposti alla gestione dei servizi di trasporto in quest'area.

Il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) dovrebbe dare un contributo alla chiara ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra i diversi livelli di governo, garantendo un maggior coordinamento tra i vari soggetti pubblici, evitando così ritardi, e dispersione delle risorse economiche nella realizzazione degli interventi.

Un obiettivo particolare, anche alla luce di quanto definito dal Libro Bianco dell'Unione Europea, sarà quello di incentivare sia le forme di intermodalità che di interoperabilità (con particolare riferimento al settore ferroviario e marittimo). Questa scelta non è mirata a penalizzare la modalità stradale, bensì ad ottimizzare i processi logistici, telematici, informatici e tecnologici, evitando in tal modo che segmenti essenziali, come la rete ferroviaria ed il sistema di trasporto via mare, non partecipino al processo organico dell'offerta di trasporto. Senza dubbio lo squilibrio

verso la strada è stato generato dall'effetto dei processi di terziarizzazione e dei nuovi modelli di organizzazione della produzione e non ha trovato contestualmente un tessuto connettivo trasportistico capace di rispondere alla evoluzione della produzione e dei consumi e alla conseguente organizzazione del territorio. L'incremento del traffico su gomma è all'origine di esternalità negative per impatto ambientale e incidentalità. Per ridurre questo squilibrio, alla luce anche degli obblighi imposti dal Protocollo di Kyoto, è prevista la promozione del cabotaggio, l'incremento dell'uso delle vie fluviali e della ferrovia e l'incremento della quota di domanda di trasporto pubblico. Tra gli obiettivi del Governo vi è quello di sostenere la liberalizzazione del settore ferroviario in modo da accrescere la quota di merci trasportata da questa modalità e incentivare il trasporto combinato dando contemporaneamente piena attuazione ai progetti delle "autostrade del mare". In tale ottica un ruolo determinante svolgono i nodi portuali ed in particolare i soggetti preposti alla gestione; cioè le Autorità portuali alle quali andrà sempre più riconosciuta una autonomia finanziaria e per le quali sarà messa allo studio la possibilità di recupero di una quota percentuale delle entrate doganali. Fermo restando che tali risorse siano destinate alla realizzazione delle opere previste nei programmi di infrastrutturazione definiti dal CIPE.

Nell'ottica di riduzione dei costi esterni particolare attenzione dovrà essere rivolta al riequilibrio modale attraverso il contenimento delle mobilità a maggiore impatto ambientale e lo sviluppo di servizi telematici alternativi alla mobilità.

In quest'ottica si inseriscono anche gli interventi volti a ridurre i rischi legati al trasporto di sostanze pericolose sia via mare che via terra.

Nella realizzazione degli interventi è tuttora scarso il coinvolgimento delle risorse private. L'approccio della finanza di progetto potrà dare un valido contributo all'impiego delle risorse di mercato e della capacità operativa dei soggetti privati.

Un punto nevralgico per il trasporto è rappresentato dalle aree urbane e metropolitane dove, a causa della concentrazione di attività residenziali e produttive, vi è un'elevata densità di mobilità. Il Governo intende integrare le politiche territoriali già avviate tramite la promozione di iniziative innovative finalizzate alla riqualificazione ed al rinnovamento dei sistemi urbani e metropolitani. A tale scopo il Governo intende operare secondo quattro assi rispondenti ciascuno ad altrettanti obiettivi di riqualificazione e rinnovamento dei sistemi urbani e metropolitani. Tali assi in particolare riguardano: la riqualificazione delle periferie, la riqualificazione di

ambiti urbani in declino, la riqualificazione e ammodernamento delle reti infrastrutturali in funzione dello sviluppo sostenibile, le Società di trasformazione urbana.

In questo contesto il Governo, anche al fine di recuperare i ritardi infrastrutturali che ancora caratterizzano il Paese rispetto al resto d'Europa, intende perseguire i seguenti obiettivi:

- Individuare gli strumenti necessari all'attuazione delle politiche disegnate nei Piani Generali dei Trasporti approvati negli ultimi anni, dando certezza al percorso progettuale ed eliminando i vincoli normativi che ne hanno impedito la realizzazione.
- Dare piena attuazione ai provvedimenti che il Governo ha approvato nell'ultimo anno: la legge Obiettivo, la delibera CIPE del 21 dicembre 2001, il disegno di legge collegato alla Finanziaria 2002.
- Rafforzare lo snellimento delle procedure e dare chiarezza al quadro programmatico nel settore dei trasporti ancorandolo alle scelte strategiche del Paese, coerentemente con quanto stabilito dalla legge Obiettivo.
- In linea con i contenuti del disegno di legge collegato alla Finanziaria 2002, traghettare e attuare le seguenti finalità:
 - aggiornamento dell'ultimo Piano Generale Trasporti;
 - accelerazione dei lavori pubblici attraverso la revisione della relativa normativa (legge Merloni);
 - identificazione delle modalità capaci di coinvolgere capitali privati e, al tempo stesso, capaci di accedere ai fondi previsti dall'Unione Europea, in modo da attuare il programma definito dal CIPE nella seduta del 21 dicembre 2001;
 - miglioramento della sicurezza nelle varie modalità di trasporto;
 - adeguamento delle normative relative al trasporto rapido di massa;
 - realizzazione del Piano triennale dell'Informatica nel sistema dei trasporti e della logistica;
 - rilancio del cabotaggio e delle intermodalità.

IV.4 IL PROGETTO MEZZOGIORNO

Nella strategia del Governo continua ad assumere un ruolo centrale l'obiettivo di rilanciare il Sud del Paese, mirando a chiudere progressivamente i divari che ancora lo separano dal resto d'Europa, accrescendo il benessere dell'area, e facendone fattore propulsivo della crescita dell'intera Italia. In particolare, il Governo, attraverso un forte impulso degli investimenti d'impresa, della produttività e della competitività, mira a portare il tasso di crescita del Mezzogiorno a superare significativamente e a lungo il tasso di crescita medio europeo e a ridurre drasticamente il disagio sociale, elevando fortemente il tasso di attività della popolazione in età lavorativa.

L'accelerazione dello sviluppo al Sud può dare un contributo determinante nel raggiungere entrambi gli obiettivi europei di coesione economico-sociale e di stabilità finanziaria sanciti dal Trattato di Amsterdam. Sviluppo e coesione, specie se attuati con criteri di efficienza e rigore, possono dare alla stabilità finanziaria un forte contributo.

IV.4.1 Gli obiettivi programmatici

A seguito di un prolungato sottoinvestimento in capitale pubblico, dell'inefficienza e inefficacia della spesa realizzata e della debolezza delle strutture dell'amministrazione pubblica, il Mezzogiorno ha accumulato, rispetto al resto del paese, un grave divario in termini di infrastrutture materiali e immateriali. Questo divario deve essere colmato attraverso un forte intervento aggiuntivo. Con il miglioramento sostanziale nelle comunicazioni, materiali e virtuali, nella logistica e sicurezza, nella ricerca e formazione, nella valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, si potrà realizzare un balzo nella produttività e negli investimenti; ne è però condizione irrinunciabile il conseguimento di un grado essenziale di stabilità nell'erogazione dei servizi primari quali acqua ed energia.

Accelerazione e qualificazione degli investimenti pubblici e cofinanziati da privati in infrastrutture di servizio, materiali e immateriali; attuazione di progetti di qualità e integrati localmente; modernizzazione dell'amministrazione pubblica; promozione diretta degli investimenti privati: sono questi i quattro principali assi di intervento. Essi verranno perseguiti con il rafforzamento di un impegno finanziario aggiuntivo in

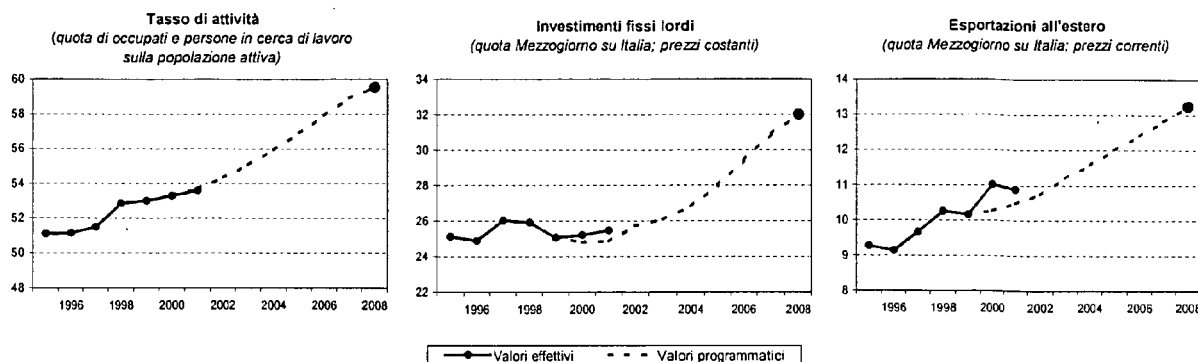
termini di spesa in conto capitale e con la previsione di risorse ordinarie adeguate e opportunamente perequate. L'impegno finanziario aggiuntivo sarà concentrato nel "Fondo comunitario" e in un "Fondo nazionale per lo sviluppo", che raccoglierà le risorse nazionali tradizionalmente destinate alle "aree depresse" e al relativo Fondo, che sarà così ridenominato.

Si tratta di una strategia che mira a utilizzare pienamente le vaste risorse – umane, culturali e naturali – scarsamente utilizzate del Mezzogiorno, creando nuove opportunità di investimento e lavoro, che non potrebbero essere offerte da altre aree del paese. Esiste così e si rafforza una complementarità fra i mercati delle due aree del paese e fra l'obiettivo di uno sviluppo accelerato del Mezzogiorno e il proseguimento della crescita nel Centro-Nord del paese. Saranno funzionali a questa complementarità e coesione sia la riduzione decisa del *gap* infrastrutturale del Sud sia la realizzazione di un nuovo, forte progetto di marketing territoriale.

Il Governo opera in questo ambito in stretto e continuo partenariato istituzionale con le Regioni alle quali molte responsabilità sono state trasferite per norma costituzionale (nel caso delle risorse ordinarie) o per scelta politica (nel caso delle risorse aggiuntive, che, sempre per norma costituzionale - art. 119, comma 5 - lo Stato centrale destina "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona"). Oltre che con le Regioni del Mezzogiorno, stretto e continuo è anche il partenariato istituzionale con le Regioni del Centro-Nord, anche in considerazione del fatto che l'intervento speciale a fini di riequilibrio economico e sociale è esteso a tutte le "aree sottoutilizzate" - espressione che meglio di quella correntemente in uso di "aree depresse" coglie le opportunità competitive racchiuse in un più alto utilizzo del potenziale - e forti somiglianze hanno i criteri programmatici di intervento nelle due aree del paese.

Il risultato da conseguire nel Sud è sintetizzato dagli obiettivi che il Programma concordato con la Commissione Europea ha fissato per la progettazione e per la realizzazione delle spese in conto capitale negli anni fino al 2008. Tali obiettivi riguardano sia il contesto economico-sociale, sia, più direttamente, il livello e la qualità delle infrastrutture. Essi danno dimensione concreta al miglioramento di benessere a cui il progetto Mezzogiorno mira e permettono il monitoraggio dei risultati conseguiti durante il percorso di convergenza.

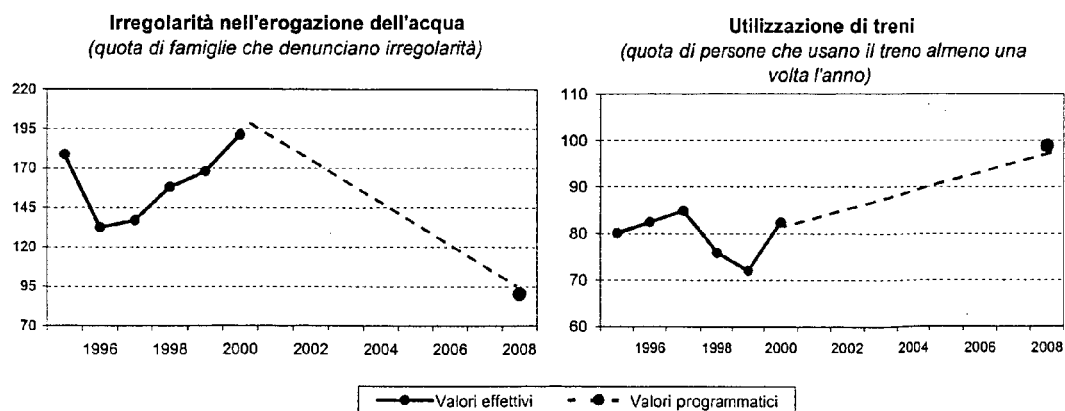
Fig.4.1 – Mezzogiorno: alcuni percorsi programmatici di miglioramento del contesto
(Indice: Italia 2000 = 100)



Fonte: Elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
(1) Valori programmatici medi degli scenari di crescita del Programma di sviluppo del Mezzogiorno (1999) e del Quadro Comunitario di Sostegno (2000), resi coerenti con il quadro macroeconomico generale.
(2) Sull'incremento nel 2000 della quota delle esportazioni del Mezzogiorno rispetto al totale Italia ha pesato l'aumento dei valori medi unitari delle vendite dei prodotti petroliferi, in parte rientrato nel 2001.

Alcuni di questi obiettivi vengono riportati di seguito e commentati nel riquadro; verranno poi aggiornati e discussi in dettaglio nel V Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo. I dati mostrano che alcuni risultati stanno seguendo il percorso programmatico. Per altri, invece, come l'erogazione dell'acqua, addirittura si accresce il livello di divario; altri ancora, come il grado di utilizzazione del mezzo ferroviario di comunicazione, mostrano notevole volatilità di breve termine e sostanziale invarianza di medio termine (Figg. 4.1 e 4.2).

Fig. 4.2 – Mezzogiorno: alcuni obiettivi programmatici di infrastrutturazione.
(Indice: Italia 2000 = 100)



Fonte: Elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo