

- Gli impianti portuali
- Le aree metropolitane
- Gli HUB intermodali
- Gli schemi idrici

per un Paese così antropizzato, per un Paese geograficamente determinante all'interno della nuova configurazione europea, per un Paese fisiograficamente così complesso, per un Paese che da oltre trenta anni non aveva dedicato risorse per costruire una infrastrutturazione organica, da soli costituiscono un riferimento numerico rilevante.

Il numero di opere non è eccessivo e se entriamo all'interno di ognuna di esse ne misuriamo, in modo oggettivo, la obbligata priorità.

Il numero di opere e la rilevanza strategica delle stesse, invece, ha generato una criticità: la difficoltà sia della qualità che della quantità progettuale. Nel 2002, cioè nei primi mesi a valle della approvazione della Legge Obiettivo che del I° Programma delle Infrastrutture Strategiche, il numero dei progetti disponibili sia preliminari che definitivi non superava il 10% del numero globale delle opere programmate.

Quel 10%, a sua volta, aveva una qualità progettuale ed un livello autorizzativo ed istruttorio davvero basso. Solo all'inizio del 2004, dopo quasi due anni dalla approvazione della Legge Obiettivo, la percentuale dei progetti preliminari e definitivi di livello adeguato ha raggiunto la soglia del 70%.

Quindi è stato già un merito rilevante quello di rivisitare e, in alcuni casi, elaborare integralmente le varie proposte progettuali sia da parte della

apposita Struttura Tecnica di Missione prevista dalla Legge Obiettivo, sia da parte delle varie Amministrazioni titolari della progettazione. Tuttavia questa è stata, senza dubbio, e in alcuni casi continua ad esserlo, una incisiva criticità nel processo attuativo del Programma di Governo.

2. L'iter autorizzativo

Ancora oggi spesso si sottovaluta il fatto che la riforma del Titolo V della Costituzione ha praticamente tolto all'organo centrale il ruolo di decidere e di scegliere senza il diretto consenso, senza l'intesa della Regione.

La Corte Costituzionale, dopo l'impugnativa sollevata da alcune Regioni, ha riconosciuto la costituzionalità della Legge Obiettivo solo perché con una apposita norma, successiva alla stessa Legge Obiettivo, il Governo aveva riconosciuto alle Regioni l'azione programmatica delle "Intese".

Questo obbligo costituisce, senza dubbio, un riconoscimento sostanziale del ruolo di ogni singola Amministrazione Regionale nella gestione del territorio, ma toglie, contestualmente, all'organo centrale la possibilità e l'autonomia di tracciare e di definire politiche e strategie che, nel caso dei trasporti, superano la soglia e la dimensione nazionale.

Questa criticità è stata in parte superata dallo strumento della Intesa Generale Quadro sottoscritto con tutte le Regioni; tuttavia è cambiato, in modo sostanziale, quell'itinerario autorizzativo che non contemplava la condivisione tra organo centrale ed organo locale.

A questa che possiamo definire non una criticità ma un incontestabile riconoscimento della rilevanza strategica della Regione ha però, proprio in questi anni, fatto seguito un processo estensivo della istituzione regionale in alcune competenze regionali come quelle relative agli HUB portuali. Tutto questo non è assolutamente una criticità ma, senza dubbio, in alcuni casi questo obbligato consenso dell'Ente locale si è trasformato in un vincolo alla evoluzione di un quadro programmatico sovra regionale e, in alcuni casi addirittura, sopranazionale.

Forse potrebbe essere presa in considerazione una procedura che invochi in un modo più incisivo il ruolo della Conferenza Stato Regioni nei casi in cui una singola Regione non condivida una determinata linea strategica. È senza dubbio una linea metodologica tutta da approfondire ma se il Governo trova non consenziente una Regione nell'attuazione di un'opera che ricopre valenza nazionale o, addirittura, sovranazionale, forse il confronto non dovrebbe esaurirsi nel rapporto tra il Governo e la singola Regione. Il confronto dovrebbe avvenire tra il Governo e la Conferenza Stato Regioni. Dovrebbe in realtà prendere corpo un confronto non tra il Governo e l'organismo responsabile di un ambito territoriale, anche se vasto.

La decisione assunta dal Parlamento Europeo il 21 aprile del 2004 sulla rivisitazione delle reti TEN affronta in modo chiaro il concetto di **"territorialità"**; concetto che indica cosa debba intendersi per rilevanza strategica di un determinato ambito territoriale; la rilevanza strategica di un ambito territoriale, anche se ubicato non in un'area frontaliere, è tale da non consentire autonomie decisionali che possono bloccare il raggiungimento di un interesse che supera quella determinata specificità territoriale.

Il confronto quindi tra Governo e Conferenza Stato Regioni non va visto come una contrapposizione, come una radicalizzazione di schieramenti, ma come naturale occasione per motivare i singoli convincimenti ed evitare che la mancata autorizzazione alla realizzazione, ad esempio, del segmento di un corridoio, possa incrinare la funzione dell'intero corridoio. In proposito si ritiene utile ricordare un esempio davvero interessante, da prendere, addirittura, come modello, è quello relativo all'asse autostradale Civitavecchia – Mestre. In questo caso 5 Regioni hanno condiviso con il Governo una soluzione organica e ogni realtà regionale, pur rappresentando distinti interessi, pur sollevando distinte osservazioni, ha però deciso, congiuntamente, di seguire, insieme, l'iter progettuale e realizzativo. In questo caso quindi le Regioni, e non una singola Regione, hanno vissuto insieme al Governo l'esperienza della “intesa”.

3. La carenza delle risorse

Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2004 – 2007 definiva nelle linee generali un Quadro Fonti Impieghi per onorare e supportare le esigenze finanziarie definite nel I° Programma delle Infrastrutture Strategiche approvato dal CIPE il 21.12.2001. Tale quadro, di seguito riportato, mette chiaramente in evidenza un dato: in dieci anni l'impegno finanziario pubblico avrebbe dovuto attestarsi intorno ad un valore pari a **54,6 miliardi di €**. Un volano a cui vanno aggiunti, come si evince sempre dal Quadro Fonti Impieghi, gli **11,9 miliardi di €** di risorse già destinate da leggi pluriennali di spesa per la realizzazione di opere incluse nel Programma

Quadro fonti impieghi di cui al DPEF 2004 -2007

in miliardi di €	Totali	Unione Europea	Capitali Privati	Risorse disponibili	Risorse pubbliche
		di cui			
Esigenze Finanziarie	125,8	25,8	33,5	11,9	54,6

Senza dubbio anche se la partecipazione pubblica finora può considerarsi rilevante, va tuttavia evidenziato che dall'agosto 2002 (mese ed anno in cui è diventata operativa la Legge 166, la Legge che ha previsto le prime risorse mirate al supporto delle scelte della Legge Obiettivo) le risorse pubbliche assegnate dall'impianto legislativo della Legge Obiettivo risultano pari a **8,1 miliardi di €**. A tali risorse vanno aggiunte quelle garantite dall'A.N.A.S. e dalle Ferrovie dello Stato pari a **10,3 miliardi di €** (a questa somma va aggiunta quella relativa dei privati e della Unione Europea pari a 8,4 Md. di €).

In realtà su 54,6 miliardi di € lo Stato in questi tre anni di operatività della legge 166/2002 ha garantito una quota globale pari a:

$$11,9 \text{ Md. di €} + 8,1 \text{ Md. di €} + 10,3 \text{ Md. di €} = 30,3 \text{ Md. €}$$

Questo valore potrebbe già ritenersi rilevante, addirittura, se il valore di 54,6 miliardi di € lo si articolasse nell'arco temporale di 10 anni saremo pienamente in linea: al quarto anno di attuazione del Piano, infatti, avremmo dovuto avere una disponibilità pubblica, aggiuntiva agli **11,9 miliardi di €**, di circa **21,8 miliardi di €**. Invece lo Stato, finora, ha

garantito **18,4 miliardi di €**. Ci sarebbe in realtà solo uno sfasamento di **3,4 miliardi di €**.

Ma questo approccio, però, non tiene conto del cronoprogramma finanziario che, invece, esige una disponibilità finanziaria non cadenzata nel tempo in modo omogeneo ma esige, proprio per garantire le procedure di gara, per garantire le procedure di affidamento dei lavori, una articolazione temporale con punte più elevate durante l'arco temporale iniziale.

Quindi il volano di risorse pubbliche (sempre aggiuntive agli 11,9 miliardi di €) si sarebbe dovuto attestare intorno ad un valore pari a circa **32 miliardi di €**.

Un ulteriore approfondimento ed una ulteriore ricerca va fatta anche sul fronte delle risorse provenienti dalla Unione Europea: inizialmente si era ipotizzato, nel decennio, un volano pari a **25,8 miliardi di €**, oggi si ritiene che si possa contare su un volano di **7,9 miliardi di €**. A tale importo si arriva aggiungendo, alla soglia finanziaria già definita, un volano pari a 3,2 miliardi di € che rappresenta il 20% dei costi presunti dei valichi ferroviari del Frejus e del Brennero.

Questa previsione minima dovrebbe vedere da subito però un chiaro impegno a livello Comunitario, tradotto in atti formali di budget comunitari, per consentire già, nel redigendo Disegno di Legge Finanziaria 2006, una apposita voce, destinata alla realizzazione di tali opere essenziali per il Paese e per l'Europa, che possa però contare su un riferimento chiaro, su un impegno formale che proprio in questi mesi potrebbe assumere la Comunità.

Questa minore assegnazione di risorse pubbliche è motivata da vari fattori uno, senza dubbio, sarà affrontato nel paragrafo successivo ed è relativo al rispetto dei parametri di Maastricht.

Un altro fattore è, invece, da ricercarsi nel momento congiunturale che il Paese vive da ormai tre anni. In proposito è sufficiente un dato: **il PIL negli anni 2002, 2003, 2004 si è sempre attestato sotto la soglia del 30% di quello programmato.**

Questo fattore congiunturale, legato ad un fenomeno diffuso a scala europea, ha prodotto automaticamente un contenimento delle assegnazioni di risorse pubbliche nelle varie leggi Finanziarie che si sono susseguite nell'ultimo triennio. Un contenimento però che non ha ancora prodotto cambiamenti sostanziali nel cronoprogramma tecnico – finanziario fissato dal Governo sin dal 2001. Occorre, però, ricordare che diventa essenziale la decisione che, proprio in termini di assegnazione finanziaria, il Governo prenderà con il Disegno di Legge Finanziaria 2006.

Sin da ora, proprio alla luce sia dei programmi e dei progetti finora approvati dal CIPE, sia dei tiraggi di cassa generati dai cantieri già aperti, si può già indicare una soglia di almeno **12 miliardi di €** nel biennio 2006 – 2007 (tale volano comprende sia le risorse ottenibili dal rifinanziamento della Legge 166/2002, sia quelle relative agli investimenti destinati alle Ferrovie dello Stato ed all'A.N.A.S.).

Un'altra differenza tra previsione di copertura finanziaria e disponibilità reale si è avuta anche sia nella quota di risorse previste a carico della Unione Europea, sia nella quota a carico dei privati. Sia nel

caso della Unione Europea, sia in quello dei privati siamo ancora a circa un terzo della soglia prevista nel richiamato quadro fonti impieghi.

Per questo motivo bisognerà approfondire i motivi e le cause che non hanno consentito, finora, di raggiungere, almeno, la soglia del 50% della quota di risorse proveniente dal sistema privato.

4. La rilevanza dei vincoli comunitari

In più occasioni abbiamo ribadito che oltre l'80% degli interventi inseriti nel I° Programma delle Infrastrutture Strategiche sono strettamente coerenti alle scelte assunte dalla Unione Europea nella riformulazione organica delle reti TEN, quella riformulazione che abbiamo definito in più parti Master Plan delle Infrastrutture e dei Trasporti della nuova Unione Europea. Come più volte ricordato tale Master Plan è stato approvato dal Parlamento europeo il 21 aprile del 2004 e da quella data il quadro strategico comunitario è diventato al tempo stesso un riferimento forte ma anche una condizione obbligata da rispettare.

È utile ricordare, ad esempio, che la Unione Europea garantisce fino al 20%, a fondo perduto, delle risorse necessarie per realizzare le opere previste nei corridoi plurimodali; questa disponibilità, però, essenziale e condizionante i piani finanziari di opere come i nuovi valichi ferroviari, scompare se entro una certa data (2006 – 2010) non vengono cantierati concretamente gli interventi programmati.

Un altro vincolo da affrontare, come detto in precedenza, è quello relativo alla incidenza sui parametri di Maastricht delle risorse pubbliche

destinate dai singoli Stati alla realizzazione delle opere previste all'interno dei Progetti definiti dal nuovo strumento di Piano della Comunità.

Il nostro Paese, durante il semestre di presidenza della Unione Europea nel 2003, ha cercato in tutti i modi di proporre la non incidenza di tali assegnazioni finanziarie sui parametri di Maastricht. Finora questa corretta proposta non è stata recepita e, automaticamente, ciò costituisce un vincolo rilevante nel processo di infrastrutturazione organica del nostro Paese e di tutti i Paesi della Unione Europea.

In assenza del recepimento di questa esigenza, in realtà è come se venisse meno la logica dell'interesse comune degli Stati membri ad infrastrutturare organicamente l'intero sistema comunitario.

Un altro vincolo sostanziale è stato quello legato alla definizione degli Accordi tra alcuni Stati frontalieri come la Francia, l'Austria e l'Italia in merito alla realizzazione dei nuovi valichi ferroviari del Frejus e del Brennero. Il 30 aprile 2004 ed il 5 maggio 2004 sono stati sottoscritti, rispettivamente, gli appositi Accordi tra l'Italia e l'Austria per il valico ferroviario del Brennero e tra l'Italia e la Francia per il valico ferroviario del Frejus.

A differenza del passato, grazie a quanto definito dalla Comunità nella approvazione delle reti TEN il 21 aprile del 2004, tali accordi, se non onorati, producono automaticamente specifiche penalizzazioni per gli Stati che non hanno consentito il rispetto degli accordi con relativo azzeramento delle risorse comunitarie. Questo rispetto degli accordi trova oggi un ulteriore forma di controllo sistematico nei Coordinatori di Corridoio già definiti da Commissione europea. Senza dubbio è interessante che

finalmente gli accordi tra i vari Stati assumano una forma così incisiva ma al tempo stesso questo impone una chiara responsabilità degli Stati stessi ad evitare che localismi interni mettano in crisi scelte a scala comunitaria.

Le proposte per la prossima Legislatura

Un merito della politica è la lungimiranza delle strategie, la lungimiranza delle idee e delle proposte. In realtà la **Legge Obiettivo**, il **I° Piano delle Infrastrutture Strategiche**, il **Master Plan Europeo**, sono azioni che vanno solo monitorate e attuate. Si è ritenuto quindi opportuno definire nel presente capitolo una serie di proposte capaci di identificare nuovi itinerari quali ad esempio:

- a) **La definizione di un modello gestionale per la manutenzione di alcune infrastrutture realizzate dalla Legge Obiettivo**
- b) **La costituzione di una Scuola Superiore della Logistica sul modello dell'ENAS francese**
- c) **La definizione di progetti mirati per le grandi aree metropolitane, una proposta questa già presente nel Disegno di Legge sulla "Competitività"**
- d) **L'attuazione di un Piano strategico per ottimizzare il contenimento energetico nel comparto trasporti.**
- e) **La definizione di un provvedimento legislativo che faccia ricadere all'interno delle competenze dell'organo centrale le decisioni conclusive in merito alle scelte dei progetti ubicati all'interno delle reti TEN.**
- f) **La costituzione di un Fondo Rischi per le grandi opere della Legge Obiettivo, simile a quello comunitario.**
- g) **La creazione di apposite Società per la gestione dei Corridoi Europei.**

a. La definizione di un modello gestionale per la manutenzione di alcune infrastrutture realizzate dalla Legge Obiettivo

Per quanto concerne le opere in corso di realizzazione in attuazione del I° Programma delle Infrastrutture Strategiche, è necessario, sin da ora, definire un modello organizzativo che consenta, con una adeguata sistematicità operativa, un controllo manutentivo di un numero di opere programmate, progettate, appaltate e realizzate nello stesso arco temporale e che quindi sarà soggetto, nel tempo, ad un processo manutentivo ordinario e straordinario che sarebbe bene monitorare e gestire in logica quanto meno unitaria.

Non si intende proporre un organismo o una sede istituzionale nuova e quindi una aggiuntività burocratica ma solo un modello gestionale mirato, al limite, solo ad un numero di infrastrutture che per complessità, per essenzialità e per rilevanza ingegneristica impone, sin dalla fase realizzativa, un codice comportamentale da seguire durante l'intera vita dell'opera stessa.

Questo approccio è senza dubbio presente in tutti gli interventi, questo approccio è senza dubbio contenuto nelle varie logiche di ammortamento delle singole infrastrutture, tuttavia si ritiene che queste logiche debbano, anche alla luce di alcune tecniche costruttive e della specificità di materiali di costruzione, essere rivisitate.

b. La costituzione di una Scuola Superiore della Logistica sul modello dell'ENAS francese

Sulla “logistica” è necessario individuare, con la massima urgenza, un apposita sede in cui definire in modo organico le discipline e le aree tematiche da approfondire e da porre all'interno di un preciso sistema didattico mirato solo alla formazione di attività professionali congeniali alle esigenze reali del mercato.

Una simile operazione è necessario sia intrapresa dal **Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti** di concerto con almeno altri quattro Dicasteri:

- **Il Ministero della Istruzione, Università e Ricerca Scientifica**
- **Il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali**
- **Il Ministero della Salute**
- **Il Ministero delle Attività Produttive**

Infatti, come emerso proprio dal Patto della Logistica e dal Piano per la Logistica, prodotto dalla Consulta dell'Autotrasporto, la “logistica” possiede una peculiare singolarità: la **forte valenza intersettoriale**, una valenza intersettoriale che spesso, invece, viene vissuta come specificità solo trasportistica.

In realtà le componenti legate alla produzione, al consumo, allo stoccaggio, all'uso degli spazi, alla definizione delle filiere (merceologiche e logistiche), alla sicurezza del trasporto intesa in termini globali ecc.,

ancora oggi non hanno momenti di aggregazione funzionale tali da essere affrontati e risolti con un approccio carico di “**sintesi**”.

Occorre quindi, proprio per la eccellenza di una disciplina così “innovativa” e così “anomala”, che il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti svolga il ruolo di soggetto non solo promotore ma, anche, di soggetto catalizzatore di una simile iniziativa.

Una iniziativa che può, davvero, essere concepita con la stessa impostazione metodologica con cui viene gestito un Istituto come l’ENAS in Francia.

c. La definizione di progetti mirati per le grandi aree metropolitane, come proposto nel Disegno di Legge sulla “Competitività”

Un punto da approfondire, da affrontare e da risolvere è, sicuramente, quello legato alla definizione di una politica organica per la gestione dei trasporti delle grandi aree urbane del Paese. In realtà va costruita una politica mirata per le seguenti dodici città: Torino, Milano, Genova, Mestre – Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, la città dello Stretto, Palermo, Catania.

Dodici realtà urbane dove vive oltre il 30% della popolazione ed in cui, però, non ci sono, ancora, sistemi funzionali ed organici della offerta di trasporto.

Sono città, come d'altra parte ribadito in altre parti del testo, che, attualmente, sono solo serbatoi residenziali in cui, però, si produce oltre il 55% del Prodotto Interno Lordo della intera Nazione.

Queste realtà urbane vivranno nei prossimi anni un forte cambiamento strutturale. In particolare, all'interno delle città prima elencate, si disporrà di interventi il cui importo è oggi stimato intorno ai **20 miliardi di Euro**.

- **la città di Torino sarà collegata con Milano** oltre che in soli 40 minuti, ma con una sistematicità simile ad una offerta di tipo metropolitano; le due città di Milano e di Torino disporranno inoltre, al loro interno, di una offerta di trasporto su guida vincolata tale da rendere davvero interagenti sia le due città, sia la corona di comuni del loro intorno;
- **la città di Milano sarà collegata con un vero corridoio plurimodale** (ferrovia ed autostrada) con Bergamo, Brescia, Verona, Padova, Venezia. In realtà questo asse (il corridoio 5) diventerà un asse dorsale di un tessuto urbano diffuso finalmente servito;
- **la città di Genova** oltre a contare su un asse ferroviario efficiente che la collegherà con Ventimiglia avrà finalmente risolto alcuni problemi della offerta di trasporto interna al complesso nodo; ma Genova sarà collegata, in soli 45 minuti, con Milano e, questo, amplificherà, in modo imprevedibile, le relazioni commerciali fra le due città;