



Grandi opere e legge Obiettivo

Nell'insieme è però la Legge Obiettivo al centro dell'attenzione del Governo, e con essa il Programma decennale di infrastrutture strategiche varato nel dicembre 2001, appesantito da un lungo elenco di opere e reso inattuabile dalla mancanza di fondi, che è poi il vero terreno su cui si sta sviluppando la discussione sul futuro della Legge Obiettivo, con il Governo da una parte e le Regioni dall'altra, il primo deciso a far quadrare i bilanci indicando delle priorità, le seconde impegnate a limitare i danni, riducendo al minimo i tagli all'elenco di opere che loro stesse hanno inserito nel Piano decennale.

L'aspetto economico

Il problema dei finanziamenti è quello che più condiziona la scelta dei progetti da realizzare, soprattutto perchè il nuovo approccio guarda con maggiore rigore all'effettiva copertura economica.

Il dato certo è che la disponibilità attuale è di circa 58 miliardi di euro: lo dichiarava il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti nel gennaio 2006; lo conferma la ricognizione su tutte le delibere Cipe presentata dalla Presidenza del Consiglio nell'agosto scorso. Una discrepanza esiste sul valore delle opere previste, perchè il precedente Governo prevedeva un costo complessivo di 125,8 miliardi di euro (circa 243 mila miliardi di lire) in dieci anni, rimanendo sostanzialmente fermo a quanto indicato nella delibera di approvazione del primo Programma di opere strategiche, nel dicembre 2001; i dati forniti dal nuovo Governo lo fanno salire a 173 miliardi di euro, rendendo esplicito un aumento di costi già emerso negli scorsi anni ma mai dichiarato apertamente. Il secondo dato certo e condiviso da tutti è che mancano almeno 115 miliardi di euro per realizzare l'intero elenco di infrastrutture strategiche indicato nel 2001 e integrato negli anni successivi.

L'approccio precedente

Secondo i dati del precedente ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, dal 2001 al 2005 il Cipe ha approvato un centinaio di interventi, per un totale di 72 miliardi di euro di lavori (circa 140 mila miliardi di lire), attivati a volte con finanziamenti minimi; però spesso si tratta di progetti ancora a livello di prelimi-

nare, o pesantemente contestati e/o – lo si ammetteva – senza copertura economica, a partire dalle tre grandi arterie autostradali previste in Lombardia (Brebemi, Tangenziale Est esterna di Milano, Pedemontana), che da sole, secondo i dati Cipe, valgono 7,2 miliardi

Finanziamento delle Grandi opere a gennaio 2006

	Costo	Fonti di finanziamento			
		Unione Europea	Capitali privati	Risorse già stanziare	Risorse pubbliche
Piano decennale	125,80	25,80	33,50	11,90	54,60
Risorse identificate	56,14	7,94	11,80	11,90	24,50
<i>di cui</i>					
Fondi Por		0,49			
Fondi Pon		3,85			
Fondi Ten		3,60			
Convenzione Autostrade Spa			4,80		
Altri			7,00		
Legge Obiettivo (legge 166/2002)					6,10
Finanziaria 2004					4,40
Finanziaria 2006					2,00
Anas (Finanziarie 2002-2005)					4,00
Gruppo FS (Finanziarie 2002-2005)					6,00
Fondi Fas					2,00

Fonte: ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, gennaio 2006

Finanziamento delle Grandi opere ad agosto 2006

Infrastrutture strategiche	Delibera dicembre 2001		Aggiornamento aprile 2006	
	costo	costo	disponibilità	fabbisogno
Sistema valichi	6.365,33	11.635,73	2.794,00	8.841,73
Corridoio plurimodale padano	20.366,99	35.821,37	13.917,93	21.903,44
Corridoio plurimodale Tirreno - Brennero	2.543,55	4.673,85	1.265,60	3.408,24
Corridoio plurimodale tirrenico - nord Europa	39.908,17	47.238,29	16.083,76	31.154,53
Corridoio plurimodale adriatico	2.106,62	2.194,74	1.339,95	854,79
Corridoio plurimodale dorsale centrale	3.753,34	5.091,44	595,93	4.495,51
Sistema Mose per la laguna di Venezia	4.131,65	4.271,62	1.468,09	2.803,52
Ponte sullo stretto di Messina	4.957,98	4.957,98	4.684,30	273,68
Corridoi trasversali e dorsale appenninica	16.061,39	23.932,90	3.264,59	20.668,30
Sistemi urbani	15.366,14	20.515,83	9.168,14	11.347,69
Piastra logistica della Sardegna	1.165,12	2.086,34	428,34	1.658,00
Hub portuali	2.650,45	3.286,73	574,90	2.711,82
Hub interportuali	1.533,34	1.664,47	576,81	1.087,66
Allacciamenti ferroviari e stradali grandi hub aeroportuali	309,87	1.649,45	989,76	659,69
Schemi idrici	4.641,39	4.678,05	1.616,08	3.061,97
Piano degli interventi nell'energetico	-	597,00	597,00	-
Piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni	-	-	-	-
Mantenimento in efficienza edifici sedi di organismi istituzionali	-	304,65	304,65	-
Edilizia scolastica	-	193,88	193,88	-
Totale (milioni di euro)	125.861,41	173.402,39	58.471,76	114.930,62

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, agosto 2006

di euro, circa 14 mila miliardi di lire.

Per questo si precisava che le opere affidate o cantierate dal 2002 al 2005 hanno un valore di 51 miliardi di euro (con quelle cantierate che da sole raggiungono i 39 miliardi di euro), equivalenti a circa il 40 per cento di quanto previsto dal Piano decennale, ai quali si aggiungono altri interventi affidati nel 2006.

Quindi, già nel gennaio scorso si segnalava una discrepanza fra il numero di opere approvate dal Cipe e quelle effettivamente avviate o finanziate, dimostrando che quello della copertura economica è stato l'aspetto più sofferto negli ultimi cinque anni, forse perchè si contava molto di più sui capitali privati e su una maggiore disponibilità dello Stato, supportata magari da un pizzico di finanza creativa e dall'aiuto (temporaneo) delle imprese, attraverso la formula del General contractor.

Resta il fatto che l'avvio delle prime opere avviene sbloccando progetti già finanziati, totalmente o parzialmente, fermi soprattutto per motivi burocratici o per incapacità di spesa dei soggetti attuatori (innanzitutto FS, Anas e Concessionarie autostradali); il resto viene coperto con un lavoro da certosini sulle possibili fonti comunitarie e di bilancio, supportate solo da pochi finanziamenti specifici della Legge Obiettivo: dati del gennaio 2006 mostrano che la



Scavi per il metrò di Napoli, in piazza Municipio

legge ha contribuito solo con circa 8 milioni di euro sul totale di 56,14 milioni di risorse identificate e spendibili (dimostrando quindi non una legge di finanziamento ma essenzialmente di procedure).

Quanto ai capitali privati, su cui la Legge Obiettivo puntava molto, il bilancio non è granchè: per ora si registra il prolungamento dell'autostrada della Cisa, da Parma a Verona, il Quadrilatero Marche-Umbria (con un 20 per cento di capitale privato) e la Brebemi, cioè il progetto del collegamento autostradale diretto Milano-Brescia che però è un caso particolare, perchè mantiene un contributo consistente da parte dei privati ma non è più quell'operazione di project financing puro come doveva essere, da realizzare rapidamente e in totale autofinanziamento in cambio di una gestione pluridecennale dell'infrastruttura (vedi dossier Lombardia, dell'agosto 2004).

Per il resto sono ancora ferme le Pedemontane lombarda e veneta (vedi dossier Veneto, settembre 2004), si aspetta la conclusione del progetto per la E45/E55 e si sta lavorando al corridoio tirrenico meridionale, mentre è ancora in alto mare il progetto per la sistemazione dell'Acquedotto campano (dossier Campania, aprile 2005).

Comunque, forse per fare necessità virtù, forse per non impegnare soldi inutilmente, il metodo prevalente in questi cinque anni è stato quello di finanziare le opere

per lotti funzionali (scongiurando quindi il rischio di trovarsi infrastrutture incomplete) e in parallelo con il loro progredire, senza cioè mettere a disposizione oggi risorse necessarie solo tra tre o quattro anni, come ad esempio per il Mose di Venezia, che ha un costo previsto di 4,1 milioni ma ne sono stati stanziati solo 1,2 perchè l'opera ha un tempo di realizzazione di sette anni.

Il problema della continuità dei finanziamenti non veniva visto per l'immediato, ma si prevedeva potesse emergere negli anni successivi solo se i soggetti aggiudicatori non fossero stati in grado di sviluppare le procedure per ottenere i finanziamenti e coprire via via i costi in parallelo con l'evoluzione dei lavori, in modo che tutto potesse marciare di pari passo.

Il nuovo approccio

Per l'ex opposizione oggi al Governo, l'appalto dovrebbe essere fatto solo se il finanziamento fosse assicurato nella sua interezza, quindi sulla base delle risorse disponibili o su un mutuo che si espone nell'arco di molti anni.

Più precisamente, il Ministro dell'Economia Tommaso Padoa Schioppa, commentando nell'agosto scorso i risultati sulla ricognizione effettuata sulle delibere Cipe, ricordava che nella procedura di approvazione definitiva l'autorizzazione di spesa deve precedere la fase progettuale (così come previsto per ogni

Vista prospettica del progetto del Ponte di Messina





Nuove fermate nel nodo ferroviario di Bari

nuova legge di spesa), per evitare il fenomeno dei residui passivi e favorire una sincronia tra la fase progettuale e quella finanziaria.

Per Padoa Schioppa, il mancato rispetto di questo principio è una delle cause dell'aumento dei costi delle opere della Legge Obiettivo, risultato superiore del 38 per cento rispetto a quello approvato nella delibera del dicembre 2001.

Da qui l'allarme reiterato della mancanza di fondi e la decisione di procedere a un deciso ridimensionamento del Piano decennale di infrastrutture strategiche varato dal precedente Governo.

Il Piano decennale di infrastrutture strategiche

Per il Programma di grandi opere il cambio di strategia si traduce nella scelta di ridurre il numero dei progetti da finanziare, lavorando per priorità e, al tempo stesso, decidendo un riequilibrio numerico fra nord, centro e sud del Paese.

In questo senso non c'è nulla di nuovo rispetto a quanto affermato più volte da numerosi esponenti dell'ex opposizione oggi al Governo – come ad esempio Anna Donati – che non nega la necessità di realizzare infrastrutture strategiche per il paese ma contesta il metodo, a partire dalla predisposizione di un elenco esteso e indifferenziato.

Se il Governo avesse applicato la Legge Obiettivo a solo cinque grandi opere

forse sarebbe riuscito a realizzarle (e dico forse – precisava Anna Donati nel febbraio scorso – perchè nessuno ha le ricette in questo campo), ma averlo esteso a centinaia d'interventi fa perdere il suo carattere di straordinarietà e diventa l'ordinario, portando in sé i germi del fallimento: si può reggere un conflitto, una procedura accelerata per un numero limitato di

opere, ma è escluso che, in sede europea come in quella italiana, sia possibile derogare su un numero tanto elevato di opere che sostanzialmente costituiscono tutto quanto si vorrebbe realizzare nel nostro Paese.

L'elenco della Legge Obiettivo

Il Piano decennale, secondo i dati forniti nel gennaio 2005 dal precedente ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, comprende ufficialmente 126 opere articolate in 210 progetti, ma nella realtà il numero è di almeno il doppio, perchè spesso sono indicate infrastrutture strategiche o grandi assi che si articolano in una serie di progetti distinti (solo la parte ferroviaria del Corridoio 5 interessa interventi come il valico Torino-Lio-

ne, le tratte Bus-soleno-Torino, la cintura di Torino e le linee Torino-Novara, Novara-Milano, Milano-Verona, Verona-Padova, Padova-Mestre e Venezia-Trieste).

Il problema della lunga lista di opere non è nuovo – precisava Anna Donati – perchè nel 2001 si ripropongono di fatto molti interventi già inseriti nel Piano dei trasporti e della logistica (Pgtl), approvato nel 2001 dal Governo Amato; la differenza è che la Legge Obiettivo ha ignorato la prescrizione di avviare le opere secondo priorità individuate attraverso una Valutazione ambientale strategica (che nel Pgtl anticipava quella fissata obbligatoriamente dalla direttiva europea).

La nuova impostazione

Alla luce della scarsità di risorse denunciata nell'agosto scorso, il nuovo approccio al Piano di infrastrutture strategiche – confermato più volte dal Ministro delle Infrastrutture, Antonio Di Pietro, così come da quello dell'Economia, Tommaso Padoa Schioppa – ribadisce la necessità di realizzare una serie di interventi, si propone di non cancellare del tutto il Piano precedente (attirandosi così le critiche di chi, come il Wwf, vorrebbe un deciso cambio di rotta) e punta a individuare un nuovo elenco di

Veduta della diga di Monte Cutogno, in Basilicata





opere prioritarie, selezionate in base allo stato di avanzamento e secondo criteri di efficacia nell'utilizzo delle risorse realmente disponibili.

Il nuovo Piano (che dovrebbe essere definito entro fine anno, con la Finanziaria 2007) conterrà un elenco ri-aggiornato e ri-ragionato di tutte le opere varate nel 2001 – ha dichiarato il Ministro Di Pietro – perchè il Governo Berlusconi non ha agito male: nella Legge Obiettivo ha elencato tutti i lavori, immensi, grandi e meno grandi, che sono da fare in Italia, ma una cosa è la teoria, un'altra la realtà dei conti; ora spetta al Governo Prodi valutare, compatibilità economiche alla mano, che cosa debba essere fatto e in quale gerarchia di scelta. Un'altro dei criteri per definire le priorità è quello della collocazione geografica: nella rilevazione dello stato di avanzamento delle opere e degli investimenti effettuati emerge una profonda asimmetria tra il nord e il resto del Paese – sostiene Antonio Di Pietro – perchè il 77 per cento dell'investimento complessivo si trova al nord, contro il 13 per cento al centro e il 10 per cento al sud, dove invece si registra il maggior numero di interventi della Legge Obiettivo non finanziati e non approvati dal Cipe.

Questo però non basta per decidere un riorientamento della politica degli interventi a favore del Mezzogiorno – precisa Di Pietro – perchè è necessario anche ristabilire le condizioni di un funzionamento infrastrutturale fisiologico nelle regioni settentrionali; per questo alla questione meridionale si va affiancando la questione settentrionale e solo una strategia nazionale complessiva potrà contribuire a risolvere le due “questioni”.

Posa delle nuove condutture del gasdotto dalla Russia, presso Tarvisio



Mose di Venezia: lavori alle bocche di Malamocco

Le priorità

In questo quadro il Documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef) presentato nel luglio scorso, in particolare l'allegato Infrastrutture, raggruppa gli interventi in diverse “macroclassi”, indicando in particolare tre categorie prioritarie: la prima riguarda le opere che devono essere necessariamente ultimate, perchè hanno già raggiunto uno stato di avanzamento elevato; le altre due comprendono le opere relative ai nodi (schemi idrici, hub, snodi ferroviari e sistemi urbani) e quelle di connessione fra grandi sistemi, siano esse finanziate (interamente o parzialmente) o approvate solo in sede tecnica, per le quali la valutazione si applica secondo lo stato di avanzamento progettuale, la capacità di completamento di altri interventi realizzati o in corso, la valenza strategica della localizzazione.

Per le opere che hanno già superato le fasi preliminari al maggio 2006 (indipendentemente se siano in gara, affidate, con gara già conclusa con l'individuazione del soggetto realizzatore o in corso di esecuzione) il Governo riconosce la necessità di concludere l'iter attuativo, dichiarando di fatto che rappresenta la priorità principale, certa, tanto più che il fabbisogno finanziario (residuo) da reperire riguarda un numero ridotto di interventi: il Quadrilatero Mar-

che-Umbria, la Linea C della metropolitana di Roma, il tronco Catania-Siracusa dell'autostrada Messina-Siracusa-Gela, l'Hub portuale di Trieste.

In tutto si tratta di 25 grandi opere cantierate, per un costo totale di circa 10,1 miliardi di euro (dei quali 3,1 da reperire), di 20 opere affidate (costo 9,1 miliardi, di cui 2,5 da reperire) e di 14 in gara (3,8 miliardi, con soli 210 milioni da reperire).

Le opere sui nodi approvate dal Cipe sono considerate prioritarie anche se in una fase di progettazione non avanzata, valutabili solo in base alla tipologia funzionale, allo stato di avanzamento in termini progettuali e di disponibilità di risorse e alla capacità di completamento di altri interventi già avviati; fra tutti spiccano però gli schemi idrici, che il Governo ritiene siano una priorità delle priorità.

Complessivamente sono 28 i progetti sui nodi di cui si sta valutando la priorità (costo 9,2 miliardi, di cui 3,4 da reperire), mentre sono una trentina gli interventi a rete direttamente connessi alle possibili opere prioritarie, per un costo stimato di 35,9 miliardi, di cui 14,4 da reperire; a queste se ne aggiungono circa 20 realizzabili entro il 2011, dal costo di 8,1 miliardi, di cui 3,2 da reperire.

Come si vede, i conti già non tornano, perchè a fronte di 58 milioni di euro disponibili, quasi la metà va a opere cantierate, affidate o in gara (circa 23 miliardi di euro, di cui 5,8 da reperire), mentre le altre valutazioni di possibili priorità riguardano progetti dal costo complessivo di oltre 53 miliardi, di cui 21 da reperire. Questo senza contare le grandi opere stradali e ferroviarie non comprese nella Legge Obiettivo, perchè nell'insieme solo per pagare le opere stradali Anas, messe in gara o in fase di realizzazione, ci vorrebbero 4 miliardi di euro – ha ricordato Antonio Di Pietro alla Camera dei Deputati – mentre per coprire le fatture in scadenza nel 2007 di Rfi ci vogliono circa 8 miliardi di euro: un totale di 12 miliardi di euro, quasi la metà della prossima Finanziaria.