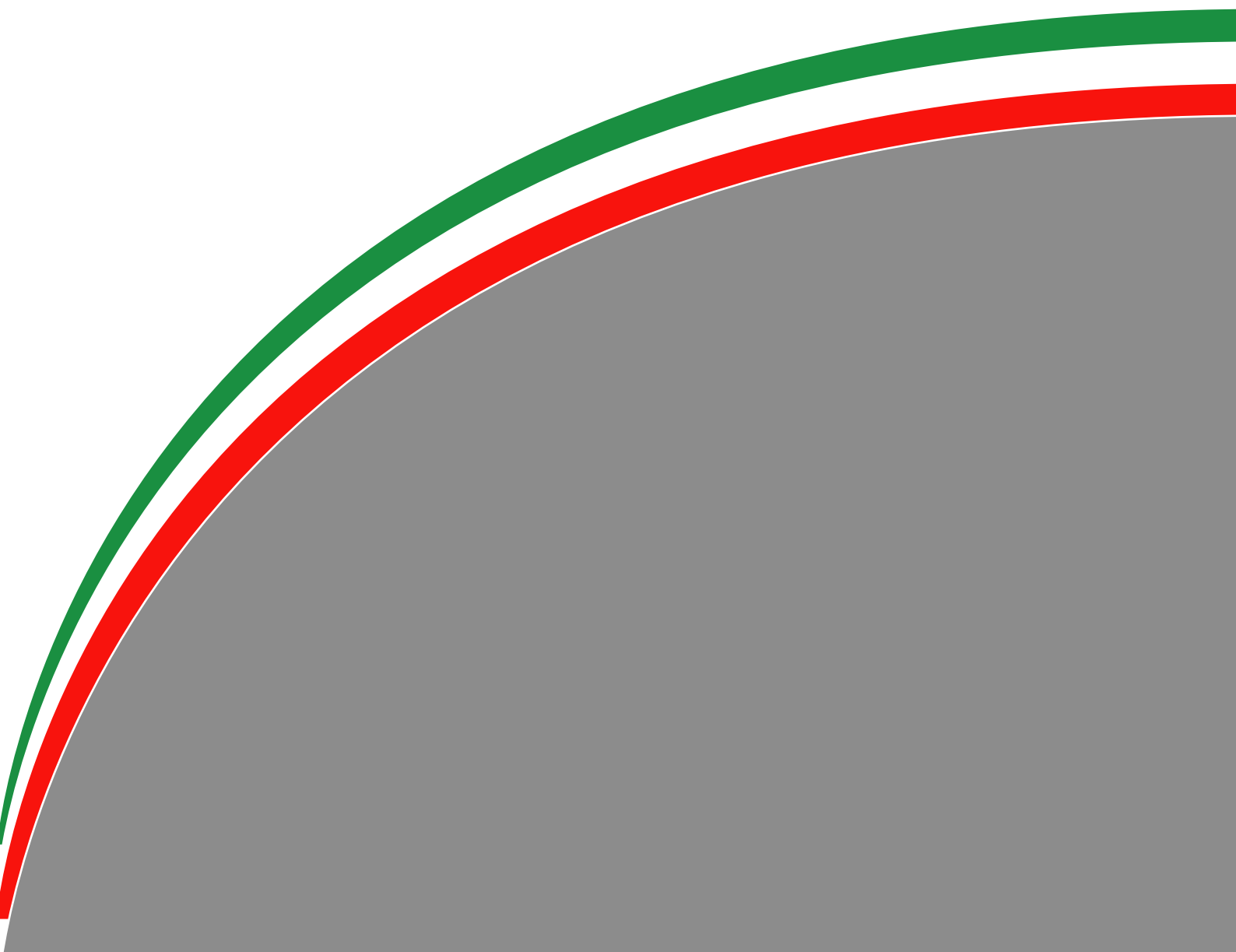




*Comitato Interministeriale
per la Programmazione Economica*

Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche

Presentata al CIPE nella seduta del 6 marzo 2009



INDICE

SINTESI	3
1. LA POLITICA DEI TRASPORTI NEL CONTESTO EUROPEO	7
2. LA LEGGE OBIETTIVO	11
2.1 Innovazioni procedurali	11
2.2 Modalità di finanziamento	13
2.3 Monitoraggio e vigilanza	15
2.4 Contenzioso	18
3. LA VALENZA STRATEGICA E LE DIMENSIONI DEL PROGRAMMA	21
3.1 Variazione delle dimensioni del Programma nel tempo	22
3.2 Distribuzione settoriale e territoriale delle opere	26
4. LE FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA: LE RECENTI MISURE DEL GOVERNO	29
4.1 Il finanziamento delle singole opere nell'ambito di una programmazione finanziaria pluriennale	30
4.2 Attivazione ed erogazione mutui	31
4.3 Le risorse e il ruolo dei privati	41
4.4 Risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate	48
5. LO STATO DI ATTUAZIONE	53
ALLEGATO 1 – ELENCO OPERE STRATEGICHE DEL PROGRAMMA APPROVATE DAL CIPE	59

INDICE DELLE TAVOLE

TAB. 1 - Corridoi europei: costo delle opere che interessano l'Italia	9
TAB. 2 - Nuove opere approvate dal CIPE nel 2006-2008	25
TAB. 3 - Distribuzione settoriale delle opere approvate dal CIPE	27
TAB. 4 - Articolazione delle risorse per fonte di finanziamento	29
TAB. 5 - Assegnazioni CIPE per macro area	32
TAB. 6 - Assegnazioni CIPE per settore	33
TAB. 7 - Contratti di mutuo attivati (aggiornati al 25 febbraio 2009)	34
TAB. 8 - Opere di legge obiettivo inserite in convenzioni autostradali	44
TAB. 9 - Riduzioni e pre-allocazioni FAS disposte nell'anno 2008	50
TAB. 10 - Opere a valle dell'approvazione progettuale, per settore e distribuzione territoriale	53
TAB. 11 - Opere in progettazione, per settore e distribuzione territoriale	54

INDICE DELLE FIGURE

FIG. 1 – Cronoprogramma di spesa	55
FIG. 2 – Cronoprogramma degli affidamenti	56

SINTESI

Nel 2001, il Governo italiano si è posto un obiettivo ambizioso: recuperare il divario infrastrutturale accumulato dall'Italia rispetto ai principali competitor europei.

Per raggiungerlo è stata innanzitutto approvata una disciplina innovativa rispetto al regime ordinario di approvazione, finanziamento, esecuzione e vigilanza sui lavori pubblici: la legge 443/2001, c.d. legge obiettivo. In secondo luogo, sempre nel 2001, il CIPE ha approvato un Programma delle infrastrutture strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

Nel tempo il Programma ha registrato modifiche e integrazioni. Con delibera 69/2008 il CIPE ha espresso parere positivo sull'Allegato infrastrutture al DPEF 2009-2013 e chiesto una relazione aggiornata sui costi e le coperture delle opere del Programma già sottoposte al CIPE e sullo sviluppo delle iniziative comunitarie concernenti le infrastrutture, in modo specifico le reti TEN-T.

In ossequio a tale richiesta, è stata elaborata la presente Relazione.

Con la medesima delibera 69/2008, il CIPE ha invitato il Ministero delle infrastrutture a trasmettere al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze un prospetto in cui vengano dettagliati gli interventi da attivare nel prossimo triennio e la quota da imputare alle risorse destinate all'attuazione del Programma. In ottemperanza alla delibera, il Ministero delle infrastrutture ha trasmesso il quadro degli interventi da sottoporre al CIPE.

Il Programma è frutto di un ampio confronto istituzionale, integrandosi:

- a monte, con la programmazione comunitaria, mirando in primo luogo a realizzare le tratte nazionali dei grandi corridoi europei; il costo complessivo delle opere ferroviarie, stradali e puntuali ubicate nel nostro territorio ammonta a circa 104 miliardi di euro, di cui 43 miliardi di euro relativi a opere già cantierate. La centralità del nostro Paese nel nuovo spazio geo economico europeo è testimoniata dall'assegnazione di oltre il 20 per cento dei 6,8 miliardi di euro stanziati dal bilancio comunitario a favore del Brennero, della Torino – Lione e del Terzo valico dei Giovi; si tratta della quota maggiore tra tutti i Paesi membri;
- a valle, con la volontà delle Regioni e degli Enti locali sia nella scelta delle opere sia nelle procedure di approvazione della localizzazione e di valutazione dell'impatto

ambientale dei progetti. L'andamento del contenzioso, sempre favorevole all'Amministrazione, dimostra il pieno rispetto delle competenze istituzionali attribuite dalla Costituzione e dalle leggi.

Per cogliere la rilevanza strategica del Programma, basta scorrere l'elenco di alcune opere approvate e finanziate in questi anni.

Oltre ai grandi valichi alpini e all'alta velocità ferroviaria lungo le direttrici Torino - Venezia e Milano - Napoli, cospicui investimenti sono in corso sulle reti metropolitane delle nostre principali città (Milano, Roma e Napoli), in linea con l'esigenza di alleggerire il traffico sulla rete stradale e autostradale nazionale.

Al Nord, saranno presto avviati i cantieri di fondamentali assi autostradali finanziati in gran parte con risorse private (Bre.Be.Mi, Pedemontana lombarda) ed è ormai in piena fase realizzativa il Mo.S.E. Al Centro, si stanno rafforzando le dorsali appenninica (Quadrilatero) e tirrenica (autostrada Rosignano - Civitavecchia), con ovvi benefici di alleggerimento della A1 oggi troppo carica.

Al Sud, si sta mettendo mano all'ammodernamento dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria e della S.S. Jonica e alla infrastrutturazione del settore idrico con oltre il 90 per cento delle opere già in fase di cantiere. In Sicilia, è stata completata l'autostrada Messina - Palermo e si stanno realizzando la Siracusa - Gela, la Caltanissetta - Agrigento e la Palermo - Agrigento.

Molte di queste opere erano programmate da decenni e, purtroppo, mai seriamente avviate prima del 2001.

Nel tempo le dimensioni del Programma sono ovviamente aumentate per effetto dell'inserimento di nuove opere e dell'aggiornamento dei costi. Sulla base della rilevazione¹ effettuata ai fini della presente Relazione, il costo totale delle opere approvate dal CIPE è pari a circa 116,8 miliardi di euro; la copertura finanziaria è pari a 66,9 miliardi (57 per cento), di cui 41,1 pubblici e 25,8 privati; il fabbisogno finanziario residuo ammonta a 49,9 miliardi.

Si tratta di disponibilità finanziarie ragguardevoli che testimoniano lo sforzo compiuto sia dall'erario che dai privati.

¹ La rilevazione (citata all'interno della relazione come "Rilevazione PIS febbraio 2009") è stata condotta inviando un questionario ai 164 Responsabili Unici del Procedimento (RUP) per le opere esaminate dal CIPE. Il questionario era articolato in quattro sezioni, relative rispettivamente a: costo dell'opera, copertura finanziaria, evoluzione finanziaria e cronoprogrammi, di spesa e di attuazione. I questionari sono stati inviati ai RUP a partire dalla metà di novembre 2008 e l'operazione di raccolta dei dati si è conclusa nell'ultima settimana di febbraio 2009. La Rilevazione è stata curata congiuntamente dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Nella precedente legislatura, attraverso una serie di norme tuttora oggetto di molteplici contenziosi in sede nazionale e comunitaria, è stato posto un freno alla realizzazione degli investimenti, soprattutto nel settore autostradale e dell'alta velocità ferroviaria. La grave crisi finanziaria e produttiva che ha investito l'economia mondiale ha reso ancora più difficile reperire risorse finanziarie pubbliche e private per sostenere gli investimenti e la crescita.

Il Governo, con una serie di provvedimenti adottati nei primi mesi della legislatura, è intervenuto tempestivamente per superare le criticità finanziarie e attuative del Programma e attenuare gli effetti della crisi, ponendo le premesse per una ripresa strutturale.

Con riferimento alle risorse pubbliche, è stato istituito un apposito Fondo per il finanziamento delle infrastrutture, al quale il CIPE ha già destinato una prima assegnazione di 7,3 miliardi di euro a valere sulle risorse del Fondo aree sottoutilizzate. Inoltre, molti contributi pluriennali, assegnati negli anni precedenti dal CIPE alle singole opere del Programma a valere sulle risorse della legge obiettivo, sono stati autorizzati nel corso dell'ultimo trimestre del 2008. Infine, per il finanziamento dell'EXPO' 2015, è stato superato il vincolo triennale del bilancio, assicurando la copertura finanziaria sulla base dei tiraggi per ciascuno degli anni da qui al 2015.

Sul fronte delle risorse private, sono state approvate la metà delle concessioni autostradali e dettate norme per accelerare le fasi di aggiudicazione e realizzazione delle opere. Le tratte dell'alta velocità ferroviaria verranno realizzate dai contraenti generali nell'ambito dei rapporti convenzionali con RFI.

Oltre alle predette misure, per attrarre maggiori capitali privati, il Governo ha recentemente adottato e promosso iniziative volte a rafforzare l'attività di alcune istituzioni finanziarie nazionali e comunitarie operanti nel settore delle opere pubbliche (Cassa Depositi e Prestiti; BEI, Fondo Marguerite, ecc.).

Anche grazie a tali misure, sulla base delle indicazioni fornite dalla Rilevazione, nel 2010 il valore delle opere affidate dovrebbe risultare di 76,6 miliardi di euro, pari a circa il 65,5 per cento del costo totale delle opere approvate dal CIPE; nel 2013 si prevede che la spesa superi il 50 per cento delle opere approvate.

Si tratta di un risultato di indubbio valore per l'azione del Governo e per i benefici che ne potranno derivare per l'intero Paese.

1. LA POLITICA DEI TRASPORTI NEL CONTESTO EUROPEO

Le scelte strategiche che hanno portato alla definizione del Programma delle Infrastrutture Strategiche (di seguito Programma) e la sua successiva evoluzione sono profondamente radicate nel processo di programmazione di uno spazio geo economico più complesso quale quello europeo.

La programmazione nazionale attuata principalmente attraverso il Piano generale dei trasporti, dal primo del 1986 fino al Piano dei trasporti e della logistica del 2001, si è intersecata con il *Master Plan* del Gruppo Christophersen (1993) e con il *Master Plan* del Gruppo di Alto Livello di Van Miert (2004), che ha ridefinito la dimensione infrastrutturale di quello spazio geoeconomico individuando alcuni Corridoi e alcuni progetti prioritari per l'economia europea che interessano anche il nostro territorio.

La geoeconomia di prossimità, la necessità di assicurare un migliore livello di scambi tra i Paesi dell'Unione Europea (UE) allargata a 27, la necessità di favorire la libera circolazione di persone e merci anche in direzione degli scambi extra UE, sono gli obiettivi che il sistema dei trasporti europeo si è dato sotto la definizione di *Wider Europe*. In tale nuovo contesto, ai predetti obiettivi si è aggiunto quello di avvicinare i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo all'Europa, principalmente attraverso le infrastrutture europee che attraversano la nostra penisola.

L'Europa considera ormai acquisita la fase dell'identificazione delle opere prioritarie e punta con decisione alla loro realizzazione, anche con l'erogazione di specifici contributi comunitari a valere su stanziamenti di bilancio già decisi per il periodo 2007–2013. L'individuazione dei profili di spesa per la realizzazione delle opere e degli impegni a carico dei soggetti istituzionalmente preposti al finanziamento delle stesse, con il coinvolgimento di strumenti tipici di partenariato pubblico-privato, è il tratto distintivo dell'attuale fase della politica dei trasporti europea.

Con l'approvazione del bilancio comunitario, l'Europa ha assegnato al nostro Paese 25,6 miliardi di euro a valere sui fondi strutturali 2007-2013 e oltre il 20 per cento dei 6,8 miliardi di euro destinati alle reti TEN (per lo più ai valichi alpini Torino - Lione, Brennero, Trieste - Divaccia).

Il Governo italiano, nella seduta del 9 ottobre 2008 del Consiglio dei Ministri dei Trasporti dell'Unione Europea, ha sottolineato la necessità di un monitoraggio di tutte le azioni di carattere fisico, normativo e finanziario previste per la realizzazione delle reti TEN-T,

finalizzato anche a garantire l'opportuno coordinamento con le procedure di attivazione delle risorse stanziare nei Programmi Operativi Nazionali e Regionali del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 per le opere di infrastrutturazione multimodale di ogni singolo Corridoio.

Tra le misure di carattere normativo, spiccano quelle volte a incentivare il trasferimento di quota delle merci dalla strada alla ferrovia, considerando anche le interazioni esistenti tra nodi ed archi di rete multimodali presenti lungo il Corridoio e l'introduzione di un monitoraggio ambientale uniforme lungo ogni singolo Corridoio TEN-T.

Proprio il passaggio dalla fase di programmazione a quella di assegnazione delle risorse e realizzazione delle opere ha portato alla piena responsabilizzazione dei singoli Stati nel realizzare non solo i segmenti frontaliere ma anche le tratte dei Corridoi interne ai singoli Stati.

Il costo complessivo delle opere ferroviarie, stradali e puntuali dei Corridoi 1 (Berlino – Palermo), 5 (Lisbona - Torino – Trieste - Kiev) e 24 (Rotterdam - Genova) che interessano il nostro Paese ammonta a circa 104 miliardi di euro. Ad oggi, sono già stati deliberati dal CIPE progetti per circa 75 miliardi di euro e cantierate opere per circa 45,2 miliardi di euro.

Il Corridoio 1 (Berlino – Palermo) comprende opere per circa 59 miliardi di euro, di cui 27 per opere stradali e 32 per opere ferroviarie. Fino a quattro anni fa, prevedeva solo un asse di collegamento tra due nodi logistici: il nodo intermodale di Verona e quello di Monaco. Oggi è un'infrastruttura economica che si estende fino a Palermo con elevato grado di integrazione tra rete stradale e ferroviaria, coinvolgendo in modo diretto tutti i *partner* territorialmente interessati (amministrazioni locali, società ferroviarie, stradali, ecc.). Fra le opere del Corridoio 1 già approvate dal CIPE vi sono, ad esempio, il nodo di Verona, il quadruplicamento della linea ferroviaria Fortezza - Verona e la galleria ferroviaria di base del Brennero. Il costo complessivo delle opere cantierate ammonta a 38 miliardi di euro, di cui 23 relativi a opere già completate. La restante parte è in fase di avanzata progettazione.

Sul Corridoio 5 (Lisbona – Kiev), il CIPE ha approvato interventi con un costo di circa 38 miliardi di euro (10,8 per opere stradali e 27,1 per opere ferroviarie), di cui oltre 11 miliardi relativi a opere già ultimate o cantierate. Fra le opere approvate dal CIPE vi sono, ad esempio, le reti ferroviarie ad alta velocità Milano - Verona e Verona – Padova.

Il Corridoio 24 (Rotterdam – Genova), definito "Corridoio dei due Mari" in quanto collega il Mare del Nord e il Mediterraneo e fa sì che Genova e Rotterdam diventino due grandi *hub* terminali di un canale secco capace di ottimizzare al massimo i processi logistici, dispone

oggi di progetti ferroviari già approvati dal CIPE per un valore globale di 7 miliardi di euro, fra i quali il terzo valico ferroviario dei Giovi ad alta velocità e il collegamento Voltri-Brignole,.

Ai predetti Corridoi si aggiunge il Corridoio 8 (Bari – Varna) e il progetto di natura Transeuropea "Autostrade del mare". Il Corridoio 8 non fu inserito tra i Corridoi principali delle reti TEN in quanto attraversava Paesi non ancora interni all'Unione Europea; a seguito dell'ingresso della Bulgaria nell'UE e con il Progetto Euromediterraneo, l'Italia ha chiesto che anche questo Corridoio entri a far parte delle reti TEN e la Commissione Europea sta valutando la proposta nell'ambito dell'aggiornamento della predetta decisione.

Il Corridoio 8 si compone delle infrastrutture stradali e ferroviarie di adduzione ai traffici Est Ovest ubicate sul corridoio adriatico e di quelle portuali relative alle città di Bari, Taranto e Brindisi aventi un costo complessivo pari a 5,9 miliardi euro, di cui 0,4 relativi a progetti già approvati dal CIPE. La realizzazione delle opere relative a questo Corridoio sarà agevolata dalle iniziative adottate dal Governo per dare concreta attuazione al progetto "Autostrade del mare"; il ricorso all'Ecobonus e le numerose infrastrutture retroportuali in via di costruzione consentiranno in particolare di abbattere i costi e le inefficienze dell'ultimo miglio.

La tabella 1 presenta una sintesi dei costi delle opere stradali e ferroviarie dei Corridoi 1, 5, 24 e 8 che interessano il nostro Paese.

TAB. 1 – Corridoi europei: costo delle opere che interessano l'Italia
(miliardi di euro)

Corridoio	Opere	Costo totale	Cantierato	Completato
1 Berlino – Palermo	Stradali	27,2	18,0	10,0
	Ferrovie	32,0	20,0	13,0
	Stradali e ferroviarie	59,2	-	-
5 Lisbona – Kiev	Stradali	10,8	-	-
	Ferrovie	27,1	7,2	4,2
	Stradali e ferroviarie	37,9	-	-
24 Rotterdam – Genova	Ferrovie	7,0	-	-
8 Bari – Varna	Stradali e ferroviarie	5,9	-	-

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Struttura tecnica di missione.

In conclusione, il nostro Paese è profondamente coinvolto nel processo europeo di infrastrutturazione, teso a favorire la circolazione di persone e beni lungo alcune grandi direttrici Nord Sud ed Est Ovest. È in questo contesto che sono incardinate, e come tali vanno valutate, le scelte strategiche che hanno portato alla definizione e successiva evoluzione del Programma di cui alla presente relazione.

2. LA LEGGE OBIETTIVO

Nel solco del “Piano generale dei trasporti e della logistica” e delle indicazioni comunitarie sulle reti TEN è intervenuta la legge 443/2001 (c.d. legge obiettivo), che ha demandato al Governo di:

- individuare, tramite apposito Programma predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con gli altri Ministeri interessati e con le Regioni e Province autonome, le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese;
- emanare uno o più decreti legislativi intesi a delineare un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture di cui al Programma, sulla base di criteri e principi puntualmente indicati.

L'insieme delle norme che attuano i principi e gli obiettivi contenuti nella legge delega assegnano un ruolo centrale al CIPE e introducono innovazioni di particolare rilevanza rispetto al regime ordinario di esecuzione dei lavori pubblici nelle fasi dell'approvazione dei progetti, del finanziamento e della vigilanza sulla fase esecutiva e di contenzioso.

2.1 Innovazioni procedurali

Per quanto riguarda le fasi della progettazione e le modalità di realizzazione, il decreto legislativo 190/2002 ha stabilito precisi termini e procedure:

- confermando il ruolo fondamentale della Valutazione di impatto ambientale (VIA) e il riparto di competenze tra Stato e Regioni previsto dalla normativa *ad hoc*, ma anticipando la VIA stessa alla fase della progettazione preliminare, al pari di tutte le altre incombenze suscettibili di influire sulla fisionomia e sulla stessa realizzabilità dell'opera considerata;
- prevedendo, per le opere soggette a VIA statale, l'istituzione di una Commissione speciale VIA, allargata, nel caso di interventi di concorrente interesse regionale, ai rappresentanti della Regione o Provincia interessata;
- rendendo obbligatoria l'acquisizione, da parte delle Regioni, del parere dei Comuni interessati alla realizzazione dell'opera, ma conferendo carattere non vincolante a detto parere;

- richiedendo l'intesa della Regione competente sulla localizzazione dell'opera e disponendo, nel caso di motivato dissenso della Regione stessa (il cui Presidente partecipa alle riunioni del CIPE dedicate all'approvazione del relativo progetto), una procedura complessa che culmina nell'emanazione di un DPR, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri;
- stabilendo, ai fini della determinazione del limite di spesa dell'intervento, il tetto del 5 per cento per le eventuali opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale dell'opera, escludendo tuttavia da tale tetto gli oneri di mitigazione dell'impatto ambientale individuati nell'ambito della procedura VIA;
- rinviando alla fase dell'istruttoria sul progetto definitivo, cioè ad una fase più matura della progettualità, la Conferenza dei servizi che ha carattere istruttorio;
- demandando al CIPE, del pari integrato con il Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata, l'approvazione, contestualmente al progetto definitivo, del programma di risoluzione delle interferenze;
- fissando a regime, quali modalità di realizzazione dell'opera, la concessione di costruzione e gestione e il ricorso alla figura del Contraente generale, che: a) assume la piena responsabilità della corretta e tempestiva esecuzione dell'opera nei confronti del soggetto aggiudicatore; b) viene liquidato, in tutto o in parte, solo dopo l'esecuzione dei lavori; c) se composto da più soggetti, può costituire all'uopo apposita società di progetto.

Il decreto legislativo 190/2002 è stato integrato con il decreto legislativo 189/2005 (comprensivo di un "allegato tecnico") che ha:

- dettato norme più particolareggiate sull'approvazione dei progetti, con ricadute rilevanti sui profili di copertura degli stessi;
- più puntualmente disciplinato la fattispecie delle varianti;
- introdotto la categoria della "società pubblica di progetto" che, sviluppando un'ipotesi operativa già avanzata per il cofinanziamento del progetto dell'Asse viario Umbria - Marche (il cosiddetto Quadrilatero), può fruire di proventi da parte del territorio per la parziale copertura del costo dell'opera, utilizzando i ricavi aggiuntivi, in termini di imposte e di diritti camerali, connessi con la realizzazione dell'opera stessa.

Le disposizioni dei decreti legislativi citati sono state poi trasfuse nella parte II – titolo III – capo IV del decreto legislativo 163/2006, che ha subito nel tempo alcune integrazioni. Norme specifiche sono previste per gli insediamenti produttivi e per le infrastrutture private

strategiche per l'approvvigionamento energetico, prevedendo anche norme transitorie e derogatorie.

2.2 Modalità di finanziamento

Sul fronte del finanziamento, una prima novità apportata dal decreto 163/2006 riguarda la possibilità di concedere finanziamenti già sul progetto preliminare nell'ottica di eliminare *ab initio* eventuali ostacoli alla realizzabilità dell'opera. Il CIPE – soprattutto nella prima fase di attuazione del Programma, allorché per poche opere erano disponibili progetti a stato più avanzato, sui quali concentrare le risorse – si è avvalso di tale possibilità, pur approvando nel contempo anche progetti preliminari di grande rilevanza non forniti di completa copertura finanziaria (valichi ferroviari del Brennero e della Torino - Lione).

La riconduzione in capo al CIPE delle attività di approvazione dei progetti e di attribuzione delle risorse è una giusta intuizione della legge obiettivo, in quanto il Comitato è la sede appropriata di compensazione tra le esigenze di sviluppo del Paese e quelle di stabilità finanziaria. Vedremo nel capitolo 4 che tale compito non si è rivelato agevole.

Una seconda novità, dato il fabbisogno finanziario del Programma, è stata quella di attrarre maggiori capitali privati. Al fine di sviluppare corrette forme di ricorso al partenariato pubblico–privato per la realizzazione e gestione delle opere inserite nel Programma, già il decreto legislativo 190/2002 prevedeva che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti potesse chiedere la collaborazione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP), operante presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e che lo stesso CIPE potesse usufruire del supporto tecnico dell'UTFP nella fase di approvazione dei progetti relativi a tali infrastrutture.

L'analisi in sede istruttoria dei piani economico finanziari dei singoli progetti - da parte dei Ministeri economia e infrastrutture, degli uffici del Comitato e dell'UTFP - è stata rafforzata dalle previsioni dell'art. 4, commi 134 e seguenti, della legge 350/2003. Ai sensi di tali disposizioni, infatti, la richiesta al CIPE di assegnazione di risorse per le infrastrutture strategiche che presentino un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione, e che non siano incluse nei piani finanziari delle concessionarie e nei relativi futuri atti aggiuntivi, deve essere corredata da un'analisi costi-benefici e da un piano economico finanziario, redatto dal soggetto aggiudicatore secondo uno schema tipo approvato dallo stesso CIPE, che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione e i proventi derivanti dall'opera. Con delibera 11/2004, il CIPE ha approvato:

- uno schema tipo di piano economico finanziario sintetico, che deve essere trasmesso al CIPE da parte di tutti i soggetti aggiudicatori che richiedono fondi di legge obiettivo;
- uno schema tipo di piano economico finanziario in forma analitica, da utilizzare al fine di facilitare la compilazione del predetto piano sintetico e comunque da allegare alla documentazione progettuale delle opere per le quali si rendano necessari supplementi di istruttoria sugli aspetti di carattere economico finanziario.

Per prassi, l'UTFP ha sempre chiesto di acquisire il piano economico finanziario analitico ai fini dell'emanazione del parere.

Atteso che l'intervento dell'UTFP al momento dell'approvazione dei progetti preliminari e/o definitivi delle infrastrutture strategiche, è risultato spesso tardivo rispetto alla necessità di impostare correttamente la collaborazione pubblico-privato nella realizzazione delle iniziative, l'art. 161, comma 1-bis del decreto legislativo 163/2006, così come modificato dal decreto legislativo 113/2007, ha previsto che le amministrazioni aggiudicatrici predispongano studi di fattibilità delle opere, secondo modelli definiti con delibera del CIPE, prima dell'inserimento delle opere stesse nel Programma e che, su tali studi, siano acquisite da parte delle stesse amministrazioni le valutazioni dell'UTFP, dirette a verificare, per le infrastrutture che presentano un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione, le forme di ricorso a capitali privati e la loro concreta attuabilità.

L'UTFP ha già fornito supporto all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici nella definizione delle "Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici mediante le procedure previste dall'art. 153 del Codice" e delle "Linee guida per la redazione dello studio di fattibilità" delle opere ordinarie. Nel corso del 2009 verranno definiti i modelli per la predisposizione degli studi di fattibilità delle opere strategiche che, giova ricordarlo, possono essere sottoposte all'approvazione del CIPE a partire dal progetto preliminare.

La possibilità di impostare correttamente le operazioni in finanza di progetto dipende ovviamente anche dall'esperienza accumulata negli anni dall'UTFP nell'esame delle opere sottoposte all'approvazione del CIPE. Le opere cofinanziate da privati rappresentano un insieme sufficientemente ampio da poter esprimere prime valutazioni sui punti di forza e di debolezza delle varie forme di partenariato pubblico-privato sperimentate nell'attuazione del Programma.

Come vedremo meglio al capitolo 4 della presente Relazione, relativo alle coperture finanziarie, numerose norme hanno reso complessa l'attivazione delle fonti finanziarie di copertura delle opere, anche per l'oggettiva difficoltà di contemperare gli obiettivi di efficienza ed efficacia della spesa con quello della stabilità finanziaria.

2.3 Monitoraggio e vigilanza

Sempre in tema di portata innovativa della legge obiettivo è da segnalare che la medesima assegna al CIPE, con il supporto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la vigilanza sull'esecuzione dei progetti approvati e/o finanziati dal CIPE, norma che l'art. 4, comma 139, della legge finanziaria 2004 ha reiterato, prevedendo che la funzione venga esplicata anche "nell'interesse dei soggetti finanziatori" per gli interventi che, essendo suscettibili di ritorno economico (v. sopra), hanno formato oggetto di finanziamento da parte di privati. Con delibera 63/2003, il CIPE ha regolamentato i rapporti con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in merito alla vigilanza sull'affidamento e la realizzazione degli interventi.

Con riferimento al monitoraggio delle opere, occorre distinguere le attività di vigilanza cartolare, documentale, sulle dimensioni, le coperture finanziarie, il fabbisogno e lo stato di avanzamento del Programma, dalle attività di verifica più approfondite, mirate a rimuovere eventuali criticità e assicurare la realizzazione delle singole opere.

Sul primo fronte, le conoscenze sull'andamento del Programma sono migliorate di anno in anno grazie alle numerose ricognizioni effettuate dal CIPE. Una prima forma generale di monitoraggio sull'attuazione del Programma è stata effettuata con la delibera 130/2006, con la quale il CIPE ha rivisitato il programma, aggiornando costi e coperture dei progetti sino allora sottoposti al proprio esame (Allegato 1) e riportando l'articolazione, in sub-interventi, delle voci complesse (Allegato 2). Nell'occasione il Comitato, tenendo conto delle critiche sollevate anche dalla Corte dei Conti in merito ad una certa indeterminatezza della portata complessiva del Programma, ha disposto che eventuali, ulteriori articolazioni delle voci complesse comportanti lo "sforamento" del costo indicato nell'Allegato 1 possano essere effettuate solo sulla base della procedura di cui all'art. 1 della legge 443/2001, come integrata dall'art. 13 della legge 166/2002.

Una seconda verifica sull'attuazione del Programma è stata operata da un apposito gruppo di lavoro interministeriale, istituito dal Comitato nella seduta del 29 settembre 2006, che ha raccolto le sue conclusioni in un rapporto sottoposto al CIPE nella riunione del 17 novembre 2006. Successivamente, il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) 2008-2012 ha riportato, in apposite tabelle, lo stato procedurale delle opere in Programma.

Infine, il DPEF 2009-2013 ha proposto una tabella aggiornata del quadro ricognitivo, di cui alla menzionata delibera 130/2006; il CIPE, nell'esprimere un primo parere positivo sullo schema del DPEF con delibera 69/2008, ha previsto l'emanazione di una delibera di rivisitazione della delibera 130/2006 e di quantificazione aggiornata dei costi e delle coperture delle opere già sottoposte al CIPE.

Da qui ha tratto spunto la ricognizione di cui alla presente Relazione, nel proseguo citata come “Rilevazione PIS”, aggiornata al febbraio 2009.

Per quanto riguarda la verifica e lo stimolo delle attività necessarie per l'avvio e il completamento delle singole opere, il decreto legislativo 190/2002 ha previsto la figura dei Commissari straordinari, nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con il Presidente della Regione o Provincia autonoma o con il Sindaco della Città metropolitana interessata.

Con successivi DPCM, sono stati nominati i Commissari straordinari incaricati di seguire i provvedimenti e gli atti necessari alla sollecita progettazione, istruttoria, affidamento e realizzazione delle opere relative ad una determinata area geografica. Più in dettaglio, sono stati nominati un Commissario per il settore idrico e sette Commissari per il monitoraggio delle infrastrutture ubicate in altrettante aggregazioni territoriali (Nord Est; Liguria/Lombardia; Emilia-Romagna/Toscana; Sardegna/Umbria/Marche; Lazio/Abruzzo/Molise; Campania; Puglia/Basilica/Calabria/Sicilia).

Di fatto, i Commissari hanno contribuito a realizzare una base conoscitiva centrale unitaria, raccogliendo informazioni che, per opere particolarmente complesse, sovente sono diffuse tra una pluralità di soggetti. Non sono stati invece attribuiti loro i poteri straordinari volti a rimuovere ostacoli e inerzie dei soggetti responsabili in via ordinaria per la realizzazione delle opere, in particolare:

- i poteri sostitutivi di cui all'art. 13 del decreto-legge 67/1997 (meglio noto come decreto “sblocca cantieri”), che ha subito nel tempo ben quattro interventi correttivi e integrativi volti a rafforzarne l'incisività. Peraltro, anche nel caso in cui questi poteri fossero stati conferiti, va evidenziato che scontano almeno due importanti limitazioni: 1) il Commissario straordinario si avvale, dal punto di vista operativo, delle stesse Amministrazioni alle quali si deve sostituire; 2) nel caso vi siano competenze concorrenti degli Enti territoriali, il Commissario è tenuto a dare comunicazione preventiva del provvedimento che intende assumere all'Amministrazione interessata, la quale entro breve termine può disporre la sospensione anche provvedendo diversamente;
- i poteri previsti dalla legge 225/1992 (meglio nota come legge di “protezione civile”) che, diversamente da quelli previsti dalla “sblocca cantieri”, sono esercitati dal Commissario di protezione civile, avvalendosi di una propria struttura appositamente costituita, e comportano l'avocazione diretta delle competenze in capo al Commissario stesso: questi assume la gestione totale e diretta delle fasi di

approvazione progettuale, affidamento e realizzazione dell'opera. Sebbene i presupposti per l'attivazione di tali poteri siano necessariamente circoscrivibili a casi di particolare emergenza, che ovviamente non ricorrono per gran parte delle opere inserite nel Programma, il ricorso a essi può dare risultati positivi, come nel caso del Passante di Mestre.

L'esperienza dei Commissari di legge obiettivo non ha quindi prodotto risultati particolarmente significativi e, anche quando i poteri commissariali sono stati attribuiti ai Provveditori alle opere pubbliche nel corso della precedente legislatura, il loro ruolo di impulso e accelerazione si è rivelato modesto.

Il ricorso ai Commissari per superare lentezze e ritardi è ricorrente. Da ultimo, il decreto-legge 185/2008 stabilisce che siano nominati con DPCM appositi Commissari straordinari, con il compito di vigilare e assicurare il rispetto dei tempi di realizzazione degli investimenti pubblici di competenza statale ritenuti prioritari per lo sviluppo economico del territorio. Si prevede, inoltre, che i Commissari, il cui compenso è condizionato al rispetto dei termini di esecuzione delle opere, abbiano sin dal momento della nomina i poteri anche sostitutivi previsti dall'art. 13 del decreto-legge 67/1997 e possano proporre al Ministro competente o al Presidente della Regione interessata la revoca dell'assegnazione delle risorse. Rispetto ai poteri conferiti dalla legge obiettivo, il Commissario straordinario assume qui alcuni poteri ulteriori, è maggiormente responsabilizzato ed è chiamato a rapportarsi principalmente, se non esclusivamente, con il Ministro delegato.

L'esperienza maturata fino a oggi sembra indicare che per la regolare esecuzione delle opere non esiste un'unica soluzione istituzionale, organizzativa e procedurale. Quando le amministrazioni deputate in via ordinaria alla progettazione, approvazione e realizzazione delle opere non sono in condizione di operare efficacemente, è giusto ricorrere a soluzioni alternative come, ad esempio, l'esperienza del cosiddetto federalismo infrastrutturale, già funzionante in Lombardia e Veneto, e la nomina dei Commissari dotati di effettivi poteri.

Sempre in tema di alta vigilanza del Programma, di particolare rilievo è l'art. 15, comma 5 del decreto legislativo 190/2002 che demanda a un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, l'individuazione delle procedure per il monitoraggio delle infrastrutture e degli insediamenti industriali per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa. Sulla base di detta norma, con decreto interministeriale 14 marzo 2003 più volte integrato, è stato costituito il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, che, nella seduta del 27 ottobre 2004, ha dettato linee guida per l'inserimento di specifiche clausole

nelle delibere approvative di progetti di infrastrutture strategiche e, in particolare, di clausole intese alla stipula di Protocolli di legalità.

Successivamente, il citato decreto legislativo 189/2005 ha disposto, nell'ottica descritta di prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa, che i bandi di gara per la selezione del Contraente Generale e, nei limiti della compatibilità, le procedure di affidamento mediante concessione includano nel costo dell'opera un'aliquota forfettaria, non sottoposta a ribasso, per l'attuazione di misure indirizzate a tal fine.

Il decreto legislativo 113/2007 ha successivamente integrato l'art. 176 del decreto legislativo 163/2006, con una disposizione che rimette direttamente al CIPE di definire, sulla base di proposte del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, uno schema più articolato dei predetti Protocolli di legalità, che includa anche il monitoraggio dei flussi finanziari che interessano l'intera filiera dei soggetti partecipanti alla realizzazione di interventi finanziati a carico delle risorse destinate al Programma (dal soggetto appaltatore ai sub-appaltatori e fornitori).

Con delibera 50/2008, poi integrata con delibera 107/2008, il CIPE, su proposta del predetto Comitato, ha avviato al riguardo una sperimentazione, tra l'altro individuandone l'oggetto in parte della filiera dei sub-appaltatori e fornitori della linea C della metropolitana di Roma ed indicando i criteri cui improntare la sperimentazione (obbligo di utilizzo di conti dedicati e di pagamento tramite bonifici *on line*, che riportino il Codice unico di progetto assegnato all'intervento).

2.4 Contenzioso

La rilevanza degli interessi coinvolti nella realizzazione delle opere pubbliche espone qualsiasi procedura di approvazione, finanziamento e aggiudicazione a rischi di contenzioso. Particolare importanza rivestono, dunque, le disposizioni in materia processuale. Non solo vengono fissati termini accelerati per la trattazione delle relative controversie, ma anche, in linea con le indicazioni delle direttive 89/665/CEE del Consiglio in data 21 dicembre 1989 e 92/13/CEE del 25 febbraio 1992, viene fissato il principio, basilare per risolvere il ben noto problema del contenzioso che spesso blocca la realizzazione anche di opere strategiche, del "risarcimento per equivalente", sì che la sospensione o l'annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione non determina la risoluzione del contratto eventualmente già stipulato dai soggetti aggiudicatori.

L'impianto normativo testé ricostruito ha retto ai ricorsi finora presentati da Pubbliche Amministrazioni e da privati.

La legge è stata in primo luogo tacciata di incostituzionalità da alcune Regioni, che ravvisavano in essa lesioni delle prerogative a loro attribuite dalla Costituzione in tema di programmazione delle infrastrutture interessanti il territorio di competenza, e il legislatore è intervenuto introducendo, all'art. 13 della legge 166/2002, alcune modifiche finalizzate ad assicurare una più completa salvaguardia delle prerogative regionali, in particolare disponendo che gli interventi previsti nel Programma venissero ricompresi in un'Intesa Generale Quadro, avente validità pluriennale, tra il Governo e ogni singola Regione o Provincia autonoma al fine del congiunto coordinamento e della realizzazione delle opere.

La Corte Costituzionale, in relazione a dette integrazioni, con sentenza 25 settembre 2003, n. 303, ha sostanzialmente riconosciuto la legittimità dell'impianto normativo, richiamandosi comunque all'imprescindibilità dell'intesa tra Stato e Regione ai fini dell'attuabilità del Programma e sottolineando come l'Intesa possa anche essere successiva ad un'individuazione operata unilateralmente dal Governo e come i finanziamenti concessi alle opere siano da considerare inefficaci finché l'Intesa non si perfezioni.

In ossequio alla citata sentenza della Corte Costituzionale, le scelte di programmazione del CIPE sono state condivise con le Regioni tramite il ricorso alla stipula delle Intese Generali Quadro previste dal citato art. 13 della legge 166/2002, che si configurano quali atti programmatici stilati tra lo Stato e le singole Regioni, allo scopo di realizzare nei fatti quei processi programmatici trasversali tra istituzioni e territori.

Il contenzioso ha finora registrato un andamento favorevole all'Amministrazione: su circa 240 ricorsi (amministrativi o giurisdizionali), riguardanti 43 opere strategiche, proposti da parte di Enti, società, associazioni e privati, circa un terzo è stato già deciso, sempre in modo favorevole al Comitato (respinti o dichiarati improcedibili o inammissibili), ovvero ha formato oggetto di rinuncia. Solo in un caso la Corte costituzionale ha annullato una delibera CIPE per conflitto di attribuzione con la Regione interessata (delibera 67/2003, relativa alla metropolitana di Bologna), mentre in altri casi si sono registrate decisioni di accoglimento parziale dei ricorsi, limitatamente però all'impugnativa dei provvedimenti attuativi delle delibere CIPE approvative dei progetti, delle quali non è stata scalfita la legittimità. A riprova di ciò, il citato decreto-legge 185/2008, riprendendo norme sul contenzioso analoghe a quelle della legge obiettivo, detta disposizioni speciali per il contenzioso amministrativo delle altre opere di competenza statale ritenute di interesse prioritario: da un lato, riducendo sensibilmente i termini processuali dinanzi ai tribunali amministrativi regionali; dall'altro,

stabilendo che in caso di annullamento degli atti della procedura il giudice possa disporre esclusivamente il risarcimento degli eventuali danni in misura non eccedente il decimo dell'importo delle opere risultante dall'offerta presentata in sede di gara.

3. LA VALENZA STRATEGICA E LE DIMENSIONI DEL PROGRAMMA

Come abbiamo visto nei capitoli precedenti, il Programma approvato dal CIPE con delibera 121/2001 è frutto degli indirizzi maturati a livello nazionale ed europeo sul tema della mobilità; nel tempo il Programma ha registrato costanti integrazioni avvenute per il tramite dei Documenti di programmazione economica e finanziaria tra il 2003 ed il 2008, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 281/1997 e per il tramite di alcune leggi finanziarie.

Il Programma è strutturato in corridoi, intesi come porzioni di territorio multimodale rispondenti in termini funzionali ad esigenze di riorganizzazione dell'offerta infrastrutturale nazionale ed europea, e si estrinseca in 14 famiglie di infrastrutture che individuano altrettanti sottosistemi riconducibili al settore trasportistico di tipo reticolare, di tipo puntuale, agli schemi idrici, al comparto energetico ed al comparto delle telecomunicazioni. Esigenze infrastrutturali intese come strade, ferrovie, autostrade, *hub* portuali ed interportuali, sistemi urbani, allacciamenti ai grandi *hub* aeroportuali, la piastra logistica della Sardegna, le infrastrutture idriche necessarie ad una normale erogazione delle acque, il Mo.S.E., il Ponte sullo Stretto, rappresentano tessere di un mosaico inevitabilmente complesso che va letto nella sua visione sistemica.

Col passare degli anni, le scelte strategiche del Programma hanno avuto impatti significativi anche sulla redazione di molti atti programmatici ad evidenza pubblica: il Contratto di Programma delle Ferrovie, scomposto in lato investimenti e lato servizi, il Contratto di Programma dell'ANAS e molti Piani Pluriennali delle Autorità portuali rappresentano alcuni esempi di atti programmatici che hanno in parte recepito indicazioni sistemiche che venivano dalla legge obiettivo configurandosi secondo il profilo oggi conosciuto. Oltre l'80 per cento del valore del Programma è incluso nei vigenti Contratti di programma ANAS e RFI per il 2007-2011; l'asseverazione della congruità economica e l'analisi costi benefici svolta rispettivamente da ANAS e RFI per ogni singola opera inclusa nei citati contratti rafforza non solo la credibilità strategica del Programma, ma riconosce al Programma stesso l'utilità che originariamente lo ha generato.

Nel tempo, il Programma è stato integrato da piani specifici di settore e da politiche di intervento più mirate alla programmazione territoriale. Si devono leggere in quest'ottica le integrazioni del Programma avvenute per il tramite della costituzione di un Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici, previsto dall'art. 80, comma 21, della legge 289/2002, con particolare riguardo a quelli insistenti nelle zone soggette a rischio

sismico; o dell'individuazione e realizzazione di un Programma degli edifici istituzionali, resosi indispensabile per il decoro delle sedi rappresentanti la Repubblica Italiana; fino ad arrivare al Programma di accelerazione varato dalla legge finanziaria 2004 che ha stanziato, a valere sulle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), 1.130 milioni di euro, successivamente integrati con ulteriori 892 milioni per le opere strategiche ubicate nel Mezzogiorno e 40 milioni per la progettazione ferroviaria sempre nel Mezzogiorno. Inoltre, sono stati destinati alla manovra di accelerazione 200 milioni di euro di risorse a valere sulla legge 166/2002.

L'avviamento tra il 2001 e il 2006 dei lavori per alcuni Sistemi urbani, comprese le metropolitane di Roma e di Napoli, i lavori in corso sull'autostrada Salerno - Reggio Calabria, la conclusione dei lavori sull'autostrada Messina - Palermo, l'avvio delle trattative con l'Unione Europea per la costituzione di Società di corridoio per la realizzazione dei valichi del Brennero e del Frejus, la forte accelerazione sugli investimenti nel settore delle acque, modificando oggettivamente lo scenario trasportistico del Paese, hanno innescato in maniera irreversibile alcuni processi di ottimizzazione della catena logistica e della *supply chain*.

Si è così proceduto a redigere un Piano Nazionale della Logistica, approvato dal CIPE con la delibera 44/2006, che offre una lettura aggiornata del territorio, suddiviso in macro aree al cui interno sono inserite piattaforme logistiche di diversa natura modale volte a migliorare la razionalizzazione dei flussi di traffico. Il Piano ha portato non tanto a una modifica dei costi del Programma, quanto a una sua più razionalizzazione.

3.1 Variazione delle dimensioni del Programma nel tempo

La variazione della dimensione finanziaria del Programma è stata nel tempo fotografata dai Documenti di programmazione economico-finanziaria che si sono succeduti tra il 2003 e il 2008.

Nel 2001, al momento della prima approvazione da parte del CIPE, il Programma ha un costo di 125,9 miliardi di euro, a fronte di disponibilità per 11,9 miliardi di euro.

Tra le 127 opere strategiche inserite nel Programma del 2001, l'Allegato infrastrutture al DPEF 2003–2006 ne indica 21 come “opere chiave”, mentre il successivo DPEF 2004–2007, in sintonia con gli indirizzi comunitari volti a garantire la programmazione finanziaria accanto a quella fisica, individua anche gli interventi che, per qualità e livello di progettazione, risultano idonei al finanziamento nel successivo triennio.

Con la delibera CIPE 3/2005, che recepisce l'evoluzione del Programma contenuta nel DPEF 2005-2008, la dimensione finanziaria del programma sale a 131,4 miliardi di euro. Il maggior valore è determinato dall'inserimento di 10 nuovi interventi, di cui:

- 2 *ope legis*, relativi all'istituzione di un fondo per il mantenimento dell'efficienza degli edifici sedi di organismi istituzionali e al piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici;
- 2 relativi agli schemi idrici;
- 6 complementari ad altri interventi del settore trasportistico già inseriti nel Programma.

Con il DPEF 2006–2009 si registra un aumento più significativo: il costo del Programma sale a 173,4 miliardi di euro, anche per effetto dell'inserimento da parte delle Camere delle opere comprese nel Piano di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e dell'aumento dei prezzi delle materie prime del settore delle costruzioni, stimato intorno al 4,2 per cento dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Nella seduta del 17 novembre 2006, il CIPE prende atto della ricognizione già citata sullo stato di attuazione del Programma, confermando sostanzialmente il valore del Programma in 174 miliardi di euro e individuando in circa 91 miliardi di euro il “perimetro finanziario” di tutti i progetti che, a differenti stadi di progettazione, erano stati oggetto di una delibera CIPE e che quindi rappresentano, secondo una diversa tempistica e a valere su diverse fonti di finanziamento, impegni assunti dallo Stato nella realizzazione del Programma.

La delibera CIPE 45/2007, nell'approvare il DPEF 2008-2012, aggiorna sia i dati di costo (97,5 miliardi di euro), copertura (53,5 miliardi di euro) e fabbisogno (44 miliardi di euro) delle opere già deliberate dal CIPE (allegato A alla delibera), sia quelli delle opere indicate come prioritarie ancora da sottoporre al Comitato (allegato B). Tra queste ultime opere figurano l'autostrada A4 Torino-Milano, diversi megalotti della S.S. 106 Jonica e la viabilità d'accesso ai porti di Savona e la Spezia, la E45-E55 Romea, la Grosseto–Fano e l'Alta Velocità Alta Capacità (AV/AC) Fortezza-Verona e Ronchi-Trieste.

In breve, nel corso della precedente legislatura, a fronte dell'approvazione di nuove opere con un conseguente ovvio aumento del costo complessivo del perimetro del Programma relativo agli interventi già approvati dal CIPE, si registra un abbandono sostanziale delle attività relative ad alcune grandi opere come il Ponte sullo Stretto, il collegamento ferroviario Torino-Lione e le linee AV/AC già deliberate dal CIPE a causa dell'annullamento dei contratti dei Contraenti generali.

Con la delibera CIPE 69/2008 di approvazione del DPEF 2009-2013, il costo totale del Programma è fissato in 174,2 miliardi di euro, confermando sostanzialmente quanto era stato già indicato dalla citata delibera 130/2006. Con la medesima delibera, il CIPE ha chiesto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con gli uffici del Comitato (DIPE) e con le altre Amministrazioni interessate, di quantificare i costi e le coperture delle opere già approvate dal Comitato, individuando le modifiche di costo effettivamente intervenute rispetto a quelle solo stimate, gli ampliamenti del Programma nel frattempo disposti ope legis nonché le risorse da destinare all'attuazione del Programma in ragione dei cronoprogrammi procedurali e di spesa degli interventi in corso e da attivare nel prossimo triennio.

Sulla base della Rilevazione effettuata, il costo totale delle opere approvate dal CIPE è pari a circa 116,8 miliardi di euro, al netto del nuovo collegamento internazionale Torino-Lione, opera stralciata dal perimetro², con un incremento del 28 per cento circa rispetto ai 91 miliardi del novembre 2006. La copertura finanziaria è pari a 66,9 miliardi (57 per cento del costo), di cui 41,1 pubblici e 25,8 privati. Il fabbisogno finanziario residuo ammonta a 49,9 miliardi³.

L'incremento di costo rispetto al 2006 è imputabile in misura sostanziale (19,5 miliardi) all'approvazione di nuove opere da parte del CIPE, così come sintetizzato nella tabella 2 a pagina seguente.

Per circa 7,4 miliardi di euro⁴, l'aumento è dovuto alla variazione di costo nel passaggio tra le diverse fasi progettuali e realizzative delle opere. In particolare:

- per le opere in progettazione, l'aumento è di circa 3 miliardi di euro dovuto essenzialmente alla galleria ferroviaria del Brennero, al collegamento ferroviario AV/AC Verona – Padova, all'ampliamento autostrada A4 da Quarto d'Altino a Villesse e al nodo stradale di Perugia;
- per le opere in gara, l'aumento è di 0,1 miliardi di euro, imputabile soprattutto all'autostrada Brescia - Bergamo – Milano (Bre.Be.Mi);
- per le opere affidate, l'incremento di 0,8 miliardi di euro è dovuto essenzialmente al Ponte sullo Stretto e al raccordo autostradale A4 Valtrompia;

² Al riguardo si noti che il Consiglio di Stato, VI Sez., con la sentenza n. 4482 del 23.8.2007 ha dichiarato improcedibile per cessata materia del contendere il ricorso in appello proposto dalla Comunità Montana Bassa Valle di Susa e Val Cenischia, nel presupposto che il progetto per la realizzazione della linea ferroviaria Torino-Lione, approvato dal CIPE con la delibera 113/2003, sia stato stralciato dall'ambito applicativo della legge 443/2001 e ricondotto nell'alveo delle procedure ordinarie ex art. 81 del DPR 616/1977.

³ Come evidenziato al paragrafo 4.1, la Corte dei Conti ha ricusato il visto a delibere relative ad alcune opere del Programma per un valore complessivo pari a 6,9 miliardi di euro.

⁴ Sempre al netto del nuovo collegamento Torino - Lione.

- per le opere cantierate, il differenziale di costo è pari a 3,5 miliardi di euro dovuto essenzialmente alla Salerno – Reggio Calabria e al maggior valore del Passante di Mestre.

Infine, dalla “Rilevazione PIS” sono emerse variazioni di costo di segno opposto dovute a ulteriori aumenti delle materie prime e a ribassi d'asta.

TAB. 2 - Nuove opere approvate dal CIPE nel 2006-2008

(milioni di euro)

Opera	Costo
Interconnessione schemi idrici Tirso e Flumendosa-Campidano e migliore utilizzazione dei bacini vallivi Tirso-Fluminimannu di Pabillonis-Mogoro 3° lotto	18,583
Nuova linea metropolitana M4 Lorenteggio-Linate, 1^ tratta funzionale Lorenteggio-Sforza Policlinico	788,700
Viabilità di accesso all' <i>hub</i> portuale di Savona, interconnessione tra i caselli dell'A10 di Savona e Albisola e i porti di Savona e Vado: variante alla S.S.1 Aurelia nel tratto tra Savona torrente Letimbro e Albisola Superiore	239,414
Itinerario S.S. 78 S.G.C. Grosseto-Fano tronco Grosseto-Siena lotti 5-6-7-8 adeguamento a 4 corsie della S.S. 223 "Di Paganico" dal Km 30+0.40 al Km 41+600	271,123
Sviluppo rete elettrica di trasmissione nazionale: progetto per autorizzazione di costruzione e esercizio degli elettrodotti 380 kV S. Barbara	90,000
Acquedotto potabile del Sinni 1° 2° e 3° lotto	76,700
S.S. Jonica megalotto 3	1.234,754
Completamento interporto di Guasticce: viabilità ed opere di urbanizzazione primaria	26,077
Metropolitana di Milano linea M5 Garibaldi-San Siro	657,052
Metropolitana di Milano linea M2 Cologno Nord-Vimercate	532,916
Metropolitana di Milano linea M3 San Donato-Paullo	798,018
Quadruplicamento Verona-Fortezza di accesso sud alla Galleria di base del Brennero	2.563,400
Diga di Ponte Chiauci: opere di completamento	25,011
Raddoppio ferroviario Pontremolese: tratte Parma-Osteriazza e Berceto-Chiesaccia	2.303,758
Coltivazione giacimenti idrocarburi di Tempa Rossa	877,000
Metropolitana di Milano linea M4 Sforza Policlinico-Linate (lotto 2)	910,082
Riqualifica viabilità ex S.S. 415 Paullese: potenziamento della tratta Peschiera Borromeo-Spino d'Adda, lotto ponte sull'Adda	5,130
Autostrada A4: adeguamento quarta corsia tratta Novara-Milano	265,319
Metropolitana di Torino linea 1, tratta 4 Lingotto-Bengasi	258,544
Sistemazione nodo AV/AC di Verona	670,000
Accessibilità Valtellina: variante di Morbegno, variante al 2° stralcio del 1° lotto	287,713

Opera	Costo
Collegamento stradale, in variante alla S.S. 341 Gallaratese, tra Samarate e confine provinciale, tratto A8-S.S. 527	133,002
Accessibilità Malpensa: collegamento S.S. 11 a Magenta, tangenziale ovest Milano + variante Abbiategrasso e adeguamento S.S. 494 Abbiategrasso-Ponte Ticino	419,107
Autostrada Asti – Cuneo; tangenziale di Cuneo lotto 1-6	118,491
Variante dell'abitato dell'Aquila	20,053
S.S. 675 Umbro-laziale, tronco 3 lotto 1 stralcio A	52,055
Metrotranvia Milano (Parco Nord) Desio-Seregno	214,210
Itinerario Palermo-Agrigento (S.S. 121 – S.S. 189): ammodernamento della tratta Palermo-Lercara Friddi	1.218,411
Viabilità di accesso <i>hub</i> portuale di La Spezia: interconnessione tra i caselli della A12 e il porto: variante S.S. 1 Aurelia 3° lotto tra Felettino e il raccordo autostradale	240,818
Sistema metropolitano ferroviario regionale (SMFR) del Veneto, 2° stralcio	140,000
A4 Torino-Milano tronco II, variante di Bernate Ticino	249,488
Autostrada A12 tratta Cecina (Rosignano Marittimo) - Civitavecchia	3.787,800
Totale	19.492,729

Fonte: Elaborazione DIPE su dati "Rilevazione PIS", febbraio 2009.

3.2 Distribuzione settoriale e territoriale delle opere

La tabella 3 riporta la distribuzione settoriale delle opere già approvate dal CIPE.

I settori strade/autostrade, ferrovie e metropolitane assorbono circa l'87 per cento del valore complessivo delle opere approvate dal CIPE. Il 44 per cento del volume di investimenti concerne interventi "su ferro" (ferrovie e metropolitane), in linea con le finalità ispiratrici del Piano generale dei trasporti e della logistica che, come ricordato, mira al superamento del monomodalismo stradale.

Con riferimento alle risorse stanziare, come si evince dai dati riportati nel capitolo 4, il Mo.S.E. da solo ha assorbito il 21,2 per cento del totale delle risorse assegnate dal CIPE a valere sulle risorse della legge obiettivo; a strade/autostrade e metropolitane è stato assegnato, rispettivamente, il 47,7 e il 15,5 per cento.

TAB. 3 - Distribuzione settoriale delle opere approvate dal CIPE

Settore	Costo <i>(milioni di euro)</i>	%
Corridoi ferroviari	37.184,6	31,8
Corridoi stradali	49.635,3	42,5
Metropolitane	14.317,7	12,3
Nodi intermodali	236,7	0,2
Difesa del suolo – Mo.S.E.	4.298,3	3,7
Ponte sullo Stretto	4.684,3	4,0
Energia e rete elettrica	1.793,0	1,5
Edilizia	1.497,3	1,3
Schemi idrici	1.400,2	1,2
Porti e interporti	1.754,0	1,5
Totale	116.801,4	100,0

Fonte: Elaborazione DIPE su dati "Rilevazione PIS", febbraio 2009.

Per quanto riguarda il livello di copertura finanziaria, la situazione più critica è quella delle ferrovie che, complessivamente, registrano una percentuale di copertura finanziaria pari al 18 per cento del costo complessivo delle opere; strade/autostrade, metropolitane e porti/interporti registrano livelli di copertura molto più alti, tra il 60 e il 76 per cento. Il Mo.S.E. ha una copertura finanziaria pari al 76 per cento, mentre il settore idrico si avvicina al 100 per cento.

Nel Sud, il peso delle opere ferroviarie è notevolmente inferiore a quello nazionale, in parte perché la realizzazione dell'asse ferroviario AV/AC Roma - Napoli ha in buona misura preceduto la legge obiettivo e in parte per la concentrazione dei grandi valichi ferroviari nel Centro Nord. In questa area del Paese, il Programma è servito ad accelerare l'ammodernamento e la realizzazione di importanti opere stradali e autostradali come l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, la S.S. Jonica, la Messina-Palermo, la Caltanissetta-Agrigento e la Siracusa-Gela nonché l'infrastrutturazione del settore idrico. Anche gli investimenti in metropolitane, pari al 28,6 per cento del totale nazionale, appaiono significativi in risposta alle esigenze di un territorio con elevata e diffusa antropizzazione.

Le finalità di riequilibrio socio-economico tra le varie macro aree del Paese prevedono di destinare almeno il 30 per cento delle risorse ordinarie al Mezzogiorno. La quota a favore del Mezzogiorno delle assegnazioni del CIPE a valere sulle risorse della legge obiettivo si attesta al 33 per cento, a fronte del 26 e del 39 per cento circa assegnato rispettivamente al Centro e al Nord; la quota restante (2 per cento) è rappresentata da interventi diffusi sul territorio (grandi stazioni, edilizia scolastica, reti elettriche) e dal progetto di raddoppio della ferrovia Pontremolese.

Le risorse pubbliche complessive destinate all'area sono pari al 47 per cento circa del totale. Grazie al forte impegno pubblico per il Sud, gli investimenti programmati e in corso risultano in buona misura coperti.

La distribuzione delle risorse e l'articolazione tra le diverse fonti di finanziamento nelle altre macro aree del Paese riflettono l'andamento e le caratteristiche delle opere più significative del Programma. I finanziamenti a valere sulle risorse della legge obiettivo sono fluiti in misura significativa verso alcuni grandi progetti: MO.S.E (Veneto), Quadrilatero (Marche e Umbria) e Metro C (Roma). In Lombardia, stanno per essere approvati i progetti definitivi di nuovi importanti assi autostradali, finanziati in gran parte con risorse private (Bre.Be.Mi, Pedemontana lombarda).

4. LE FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA: LE RECENTI MISURE DEL GOVERNO

A seguito della "Rilevazione PIS", si è rilevato che le risorse disponibili per le opere già esaminate dal CIPE ammontano a 66,9 miliardi di euro, pari al 57,3 per cento del costo totale delle opere approvate dal CIPE: 41,1 miliardi di euro sono risorse pubbliche, mentre le risorse private ammontano a circa 25,8 miliardi di euro.

L'articolazione delle risorse per fonte di finanziamento è illustrata nella tabella 4.

A fronte di stanziamenti non trascurabili in valore assoluto e in termini di copertura dei costi delle singole opere, si sono riscontrate oggettive difficoltà da parte degli operatori nell'attivazione delle risorse pubbliche e private del Programma. La continua evoluzione del quadro normativo e regolamentare - attraverso una serie di norme dettate principalmente, ma non solo, da ragioni di finanza pubblica e contenimento tariffario - ha creato un clima di incertezza, cui è necessario porre urgentemente rimedio.

TAB. 4 - Articolazione delle risorse per fonte di finanziamento

Fonte	Importo (milioni di euro)	%
Legge obiettivo	14.092,8	21,1
FAS per la legge obiettivo	2.021,9	3,0
FAS	1.621,5	2,4
Altre risorse Stato	9.935,2	14,9
Unione Europea	1.499,7	2,2
ANAS	1.556,3	2,3
RFI	6.028,8	9,0
Regioni e Province	2.554,5	3,8
Comuni	1.778,7	2,7
Privati	25.802,2	38,6
Totale	66.891,6	100,0

Fonte: Elaborazione DIPE su dati "Rilevazione PIS", febbraio 2009.

4.1 Il finanziamento delle singole opere nell'ambito di una programmazione finanziaria pluriennale

Una prima questione riguarda l'interpretazione delle norme che regolano tempi e modalità di assegnazione delle risorse pubbliche ai singoli progetti. Come accennato nel capitolo 2, nella prima fase di attuazione del Programma, il CIPE si è avvalso della possibilità di concedere finanziamenti già sul progetto preliminare, pur approvando nel contempo anche progetti preliminari di grande rilevanza non forniti di copertura finanziaria (come il valico ferroviario del Brennero).

E' poi subentrato il decreto legislativo 189/2005, corredato dal citato allegato tecnico (l'attuale allegato XXI al decreto legislativo 163/2006), ove si prevede, all'art. 2, che la relazione illustrativa del progetto preliminare debba riportare "la sintesi delle forme e delle fonti di finanziamento per la copertura della spesa". Invero, il decreto legislativo riferiva l'applicazione obbligatoria delle disposizioni di cui all'allegato tecnico solo alle nuove progettazioni, restando, per i progetti in corso o banditi antecedentemente, in facoltà del soggetto aggiudicatore di adeguare o meno il progetto alle disposizioni stesse, con eventuale variazione del relativo corrispettivo.

L'art. 253 del decreto legislativo 163/2006, recante "norme transitorie", al comma 27 lett. f) ha ribadito che le disposizioni di cui sopra "si applicano ai progetti delle infrastrutture la cui redazione sia stata bandita o ... affidata ovvero ... oggetto di deliberazione dell'organo competente dopo la data di entrata in vigore del decreto legislativo 189/2005", confermando la facoltà del soggetto aggiudicatore di avvalersi delle medesime norme anche per progetti banditi antecedentemente.

La Corte dei Conti, in parte richiamandosi alla nuova normativa ed in parte citando il principio di prudenza cui deve ispirarsi l'azione amministrativa, ha riacquisito il visto a delibere di approvazione di progetti preliminari e finanziamento della progettazione definitiva di alcuni interventi di rilevanza strategica e notevole dimensione finanziaria (quadruplicamento della linea AV/AC Fortezza - Verona, il nodo ferroviario di Verona, la linea ferroviaria Pontremolese). Il valore complessivo delle opere riacquisite è pari a 6,9 miliardi di euro, con un fabbisogno residuo, al netto delle disponibilità, di 6,7 miliardi di euro.

La Corte ha ritenuto in particolare che non fossero elementi sufficienti a garantire la copertura finanziaria del predetto ingente fabbisogno: la copertura del costo della progettazione definitiva; la suddivisione in lotti delle opere, con precedenza di copertura finanziaria ai lotti più funzionali al soddisfacimento della domanda; la scomposizione delle varie fasi di attività tra le diverse tabelle del Contratto di Programma di RFI, in ragione della

maturazione delle esigenze finanziarie (la fase di progettazione è finanziata nella tabella relativa alle opere in corso, mentre gli oneri per la realizzazione sono finanziati nella tabella relativa alle opere prioritarie da avviare).

A fronte di tale posizione della Corte, si scontano le crescenti difficoltà di bilancio che richiederebbero l'assegnazione delle coperture finanziarie al momento in cui vi è un reale tiraggio di risorse e quindi alla fase di aggiudicazione o, ancora meglio, di cantierizzazione. La stessa prassi seguita finora di procurare l'integrale copertura finanziaria in sede di approvazione della progettazione definitiva di un'opera è riconducibile solo indirettamente all'art. 166, comma 5 del decreto legislativo 163/2006 che recita "l'approvazione del progetto definitivo consente la realizzazione e, per gli insediamenti produttivi strategici, l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato"; dà cioè il via libera all'attuazione dell'opera.

Come detto in precedenza, il Comitato appare la giusta sede di compensazione tra le esigenze di sviluppo del Paese e quelle di stabilità finanziaria. Affinché questa attività di compensazione possa essere correttamente esercitata, vanno celermente individuate soluzioni procedurali, eventualmente anche normative, che consentano:

- al Ministero dell'economia e delle finanze di imputare al bilancio dello Stato le risorse finanziarie di copertura in ragione dei tiraggi di cassa delle singole opere;
- alla Corte dei Conti di verificare nella programmazione finanziaria pluriennale dello Stato, costruita sulla base dei predetti tiraggi e non, come ora, della copertura per competenza dei progetti preliminari e definitivi, adeguate forme di copertura finanziaria delle opere o di singoli lotti funzionali approvati dal CIPE.

Un primo esempio incoraggiante si è avuto con le disposizioni del decreto - legge 112/2008 (articolo 14), convertito dalla legge 133/2008, relative al finanziamento dell'EXPO 2015: superando il vincolo triennale del bilancio statale, è stata disposta un'autorizzazione di spesa per ciascuno degli anni dal 2009 al 2015 in coerenza con le previsioni di spesa riportate nel piano finanziario, sottoposto al Bureau International des Expositions (BIE) considerando, relativamente agli interventi finanziati, l'impatto dei tiraggi sui saldi di finanza pubblica per ciascuno dei predetti anni.

4.2 Attivazione ed erogazione mutui

Un secondo fattore di criticità riguarda l'attivazione dei fondi specificamente assegnati dal CIPE alle singole opere a valere sugli stanziamenti annuali di bilancio a favore del

Programma. L'art. 13 della legge 166/2002, nello stanziare le prime risorse per l'attuazione del Programma, aveva stabilito limiti di impegno quindicennali decorrenti dagli anni 2002-2003 e 2004 e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto interministeriale 20 marzo 2003 n. 5279 aveva, tra l'altro, definito le modalità di erogazione dei finanziamenti concessi dal CIPE, prevedendo la preventiva sottoposizione del contratto di mutuo ai Ministeri concertanti, l'erogazione del mutuo secondo stati di avanzamento del progetto, l'individuazione del tasso di riferimento e la comunicazione, da parte dei soggetti finanziatori, delle intervenute erogazioni al CIPE ed ai suddetti Ministeri.

A oggi, le assegnazioni effettuate dal CIPE ammontano complessivamente a 14,1 miliardi di euro circa, di cui circa 94 milioni assegnati alle opere con visto ricusato dalla Corte dei Conti. Si riportano di seguito le tabelle 5 e 6 con l'articolazione delle assegnazioni per macro aree e per settore.

Sulle assegnazioni del CIPE risultano attivati mutui per 8,8 miliardi di euro, pari a circa il 63 per cento delle assegnazioni CIPE. Gli importi erogati ai soggetti aggiudicatori ammontano a 2,7 miliardi di euro, pari a circa il 28 per cento dell'importo dei mutui complessivamente attivati⁵ e a circa il 18 per cento dell'importo complessivo delle assegnazioni CIPE.

TAB. 5 - Assegnazioni CIPE per macro area

Macro-Area	Assegnazioni (milioni di euro)	%
Centro	3.699,4	26,3
Inter-area ¹	260,8	1,9
Nord	5.464,9	38,7
Sud	4.667,7	33,1
Totale	14.092,8	100,0

¹ Si veda il capitolo 3, paragrafo 3.1.

Fonte: Elaborazione DIPE su dati "Rilevazione PIS", febbraio 2009.

⁵ Si noti che l'importo del mutuo, se attivato, può marginalmente differire dall'assegnazione CIPE a causa dell'evoluzione dei tassi di interesse nel periodo intercorrente tra la data di assegnazione e quella di stipula del mutuo.

TAB. 6 - Assegnazioni CIPE per settore

Settore	Assegnazioni (milioni di euro)	%
Corridoi ferroviari	314,1	2,2
Corridoi stradali	6.716,7	47,7
Metropolitane	2.186,6	15,5
Nodi intermodali	0,0	0,0
Difesa del suolo - Mo.S.E.	2.994,3	21,3
Ponte sullo Stretto	0,0	0,0
Energia e rete elettrica	0,0	0,0
Edilizia	510,8	3,6
Schemi idrici	809,6	5,7
Porti e interporti	560,7	4,0
Totale complessivo	14.092,8	100,0

Fonte: Elaborazione DIPE su dati "Rilevazione PIS", febbraio 2009.

La tabella 7 nelle pagine seguenti riporta un prospetto relativo ai mutui attivati per singola opera. La percentuale di contributi non ancora attivati riguarda principalmente le assegnazioni deliberate dal CIPE nel corso dell'ultimo biennio e pertanto riflette i tempi fisiologici di attivazione delle risorse. Più preoccupante appare il dato relativo alla spesa dei contributi già attivati: qui, i ritardi accumulati per l'affidamento e la cantierizzazione delle opere si sommano con i lunghi tempi intercorsi tra l'assegnazione del CIPE e l'attivazione dei singoli contributi.

Una prima norma intesa a limitare i riflessi dell'accensione dei mutui sul bilancio statale, è stata adottata dal legislatore con la legge finanziaria 2004, che – all'art. 4, comma 177 – ha previsto che i limiti di impegno iscritti in bilancio in base a specifiche disposizioni legislative sono da intendere come contributi pluriennali per la realizzazione di investimenti, ovvero quale concorso dello Stato, secondo una quota da precisare con decreto interministeriale, al pagamento di una quota degli oneri derivanti dai mutui o da altre operazioni finanziarie che i soggetti interessati diversi dalle pubbliche amministrazioni, quali definite secondo i criteri di contabilità nazionale SEC 95, sono autorizzati ad effettuare per la realizzazione di investimenti.

TAB. 7 - Contratti di mutuo attivati (aggiornati al 25 febbraio 2009)

Opera	Assegnazioni CIPE (milioni di euro) (a)	Mutui attivati (milioni di euro) (b)	% su assegnazioni (b/a)	Importo erogato (c)	% su attivati (c/b)
Passante di Mestre	113,4	113,4	100,0	36,9	32,6
Quadrilatero Marche Umbria	1.430,6	920,0	64,3	56,5	6,1
Autostrada Salerno-Reggio Calabria	1.965,2	2.000,0	101,8	471,4	23,6
Consolidamento collina Camaldoli	6,5	6,5	99,4	3,8	59,1
Vallone San Rocco	26,5	30,8	116,3	1,3	4,1
Strada a scorrimento veloce fondo Valle Isclero	60,8	60,8	100,0	45,7	75,2
Alifana linea 1 Metro Napoli	89,4	89,4	100,0	89,4	100,0
G.R.A. di Roma	392,2	392,2	100,0	236,5	60,3
Mo.S.E.	2.961,3	2.161,3	73,0	1030,7	47,7
Acquedotto Favara di Bugio	39,6	39,6	100,0	34,7	87,7
Acquedotto Gela-Aragona	53,6	53,6	100,0	2,3	4,3
Adduttore del Sinni	18,4	18,4	100,0		0,0
Acquedotto Frida-Sinni-Pertusillo	15,8	15,8	100,0	10,2	64,4
Comprensorio dx Ofanto e dx Rendina in Agro di Lavello	19,9	19,9	100,0		0,0
S.S. 156 Monti Lepini	60,0	60,0	100,0	15,0	25,0

Opera	Assegnazioni CIPE (milioni di euro) (a)	Mutui attivati (milioni di euro) (b)	% su assegnazioni (b/a)	Importo erogato (c)	% su attivati (c/b)
Metropolitana di Napoli completamento linea 1: collegamento Dante–Centro Direzionale	223,0	123,0	55,1	92,7	75,4
Grandi Stazioni opere complementari	260,8	260,8	100,0	26,4	10,1
Accessibilità metropolitana Fiera di Milano	109,2	109,2	100,0	21,6	19,8
Accessibilità Fiera di Milano	182,8	182,8	100,0	150,7	82,4
Schemi idrici Sardegna Flumineddu-Tirso	0,2	0,2	100,0	0,2	100,0
Schemi idrici Sardegna sud-orientale	55,2	55,2	100,0	0,3	0,6
Sistemi idrici Tirso e Flumendosa-Campidano	52,9	52,9	100,0	37,8	71,4
Interconnessione schemi idrici Tirso e Flumendosa- Campidano e migliore utilizzazione dei bacini vallivi Tirso - Fluminimannu di Pabillonis-Mogoro 3° lotto	13,6	13,6	100,0	13,6	100,0
Asse autostradale Messina-Siracusa-Gela	9,0	9,0	100,0	9,0	100,0
Tre valli - tratto Eggi-San Sabino	14,6	14,6	100,0		0,0
Interporto di Civitavecchia	11,2	11,2	100,0	2,3	20,6
Metropolitana di Bologna	210,6	3,1	1,5	1,8	59,2
Metropolitana di Roma linea C	546,8	316,0	57,8	19,6	6,2
Piastra portuale di Taranto	21,5	21,5	100,0		0,0
Interporto di Catania	33,6	21,6	64,2	4,8	22,2
Interporto di Gioia Tauro	12,2	12,2	100,0	10,4	85,4
Ferrovia Passo Corese-Rieti	90,0		0,0		

Opera	Assegnazioni CIPE (milioni di euro) (a)	Mutui attivati (milioni di euro) (b)	% su assegnazioni (b/a)	Importo erogato (c)	% su attivati (c/b)
Piastre logistiche Umbre (Terni-Narni-Foligno)	29,3	29,3	100,0		0,0
Schema idrico diga del Menta (1° lotto)	23,2	23,2	100,0	23,2	100,0
Potenziamento acquedotto del Ruzzo	36,8	36,8	100,0	1,9	5,3
Opere acquedottistiche nelle valli Noce e del Sinni	26,0	6,0	23,1		0,0
Acquedotto valle dell'Agri	17,3	6,0	34,7		0,0
Nodo ferroviario di Catania: interrimento stazione centrale	11,6		0,0		
Completamento utilizzazione irrigua e potabile dei Rii Monti Nieddu, Is Canargius e bacini minori	52,3	52,3	100,0		0,0
Potenziamento S.S. 131 Carlo Felice	124,0	124,0	100,0	33,0	26,6
Linea Bari-Taranto: raddoppio tratta S. Andrea-Bitetto	31,0		0,0		
Potenziamento ferroviaria Saronno-Seregno	48,5		0,0		
Collegamento area pontina-A2: Cisterna-Valmontone-A2	100,0	100,0	100,0		0,0
Corridoio tirrenico meridionale: A12-Appia	259,6	259,6	100,0		0,0
Nuova linea metropolitana M5 da Garibaldi a Monza Bettola	175,7	175,7	100,0		0,0
Prolungamento linea metro M1 a Monza Bettola	54,0	54,0	100,0		0,0
Ristrutturazione dell'adduttore idraulico S. Giuliano-Ginosa	31,9		0,0		
Asse ferroviario Monaco-Verona: galleria del Brennero	45,0		0,0		
Ammodernamento S.S. 275 Maglie-S.M. di Leuca	0,0				
Hub portuale di Civitavecchia	141,3	69,8	49,4	16,5	23,7

Opera	Assegnazioni CIPE (milioni di euro) (a)	Mutui attivati (milioni di euro) (b)	% su assegnazioni (b/a)	Importo erogato (c)	% su attivati (c/b)
Adeguamento S.S. 28 Colle di Nava	4,8	4,8	100,0		0,0
Metropolitana di Napoli: linea 6	94,7		0,0		
S.S. 28 variante abitato di Imperia - Aurelia bis	5,0	5,0	100,0		0,0
Potabilizzatore di Conza	38,6	38,6	100,0		0,0
<i>Hub</i> di Trieste: piattaforma logistica tra lo scalo legnami e il punto franco oli minerali	32,0		0,0		
Trasporto rapido costiero (TRC) Rimini Fiera – Cattolica: 1° stralcio funzionale tratta Rimini-Riccione	42,9		0,0		
Edifici istituzionali	250,0	250,0	100,0		0,0
Montescuro ovest	20,4	20,4	100,0		0,0
Trasporto rapido di massa per la città di Parma	172,0	170,9	99,3	7,8	4,5
Completamento della S.S. Cassia a 4 corsie	6,6	6,6	100,0		0,0
Bretella autostradale Campogalliano-Sassuolo di collegamento tra la A22 e la S.S. 467 Pedemontana	234,6		0,0		
Allacci interporto Fiumicino <i>Hub</i> interportuali area romana allaccio all'autostrada A12 Roma-Civitavecchia della viabilità ordinaria del Comune di Fiumicino a supporto dell'interporto di Roma Fiumicino	18,0		0,0		
Schemi idrici Regione Molise irrigazione del basso Molise con le acque dei fiumi Biferno e Fortore	75,0	75,0	100,0		0,0
Metropolitana leggera di Brescia – Metrobus: modifiche migliorative del 1° lotto funzionale Prealpino-S. Eufemia	40,0		0,0		
Centro merci di Novara	21,0	21,0	100,0		0,0

Opera	Assegnazioni CIPE (milioni di euro) (a)	Mutui attivati (milioni di euro) (b)	% su assegnazioni (b/a)	Importo erogato (c)	% su attivati (c/b)
Itinerario Caianello (A1) - Benevento. Adeguamento a 4 corsie della S.S. "Telesina" dal km 0+000 al km 60+900	110,0		0,0		
Completamento schema idrico Basento Bradano attrezzamento settore G	69,3	69,3	100,0		0,0
Completamento galleria Pavoncelli bis	22,9	22,9	100,0		0,0
Variante di Cannitello	19,0		0,0		
Prolungamento della rete ferroviaria nella tratta metropolitana di Catania dalla stazione FS all'aeroporto: tratta Stesicoro-aeroporto	90,0		0,0		
Schema idrico Basento-Bradano: tronco di Acerenza distribuzione 3° lotto	101,7		0,0		
Collegamento Lecco-Bergamo: variante Cisano bergamasco	25,8		0,0		
S.S. 17 variante all'abitato dell'Aquila	10,8		0,0		
Accessibilità Malpensa: collegamento S.S. 11 a Magenta - tangenziale ovest Milano + variante Abbiategrasso e adeguamento S.S. 494 Abbiategrasso-Ponte Ticino	65,0		0,0		
Nuova linea metropolitana M4 Lorenteggio-Linate - 1^ tratta funzionale Lorenteggio-Sforza Policlinico	80,0		0,0		
Viabilità di accesso all' <i>Hub</i> portuale di Savona - interconnessione caselli A10 di Savona e Albisola con porti di Savona e Vado: variante alla S.S. 1 Aurelia nel tratto tra Savona torrente Letimbro e Albisola superiore	239,4		0,0		
S.S. 106 "Jonica" megalotto 3	698,4		0,0		
Quadruplicamento linea Verona-Fortezza di accesso sud alla galleria di base del Brennero - lotti 1 e 2	53,0		0,0		

Opera	Assegnazioni CIPE (milioni di euro) (a)	Mutui attivati (milioni di euro) (b)	% su assegnazioni (b/a)	Importo erogato (c)	% su attivati (c/b)
S.S. 106 "Jonica" megalotto 4 tratto variante di Nova Siri	9,2		0,0		
S.S. 675 Umbro-Laziale tronco 3 lotto 1 stralcio A	52,1		0,0		
Itinerario S.S. 78 S.G.C. Grosseto - Fano tronco Grosseto - Siena lotti 5-6-7-8 adeguamento a 4 corsie della S.S. 223 "Di Paganico" dal Km 30+0.40 al Km 41+600.	271,1		0,0		
Completamento interporto di Guasticce: viabilità ed opere di urbanizzazione primaria	26,1	26,1	100,0		0,0%
Diga di ponte Chiauci: opere di completamento	25,0		0,0		
Metropolitana di Torino linea 1 tratta 4 Lingotto - Bengasi	129,7		0,0		
Sistemazione del nodo AV/AC di Verona	16,0		0,0		
Accessibilità Valtellina variante di Morbegno: variante al 2° stralcio del 1° lotto	60,0		0,0		
Metrotranvia Milano (Parco Nord) Desio-Seregno	128,5		0,0		
Itinerario Palermo-Agrigento (S.S. 121 – S.S. 189): ammodernamento della tratta Palermo-Lercara Friddi	211,7		0,0		
Viabilità di accesso <i>hub</i> portuale di La Spezia: interconnessione tra i caselli della A12 e il porto: variante S.S. 1 Aurelia 3° lotto tra Felettino e il raccordo autostradale	214,6		0,0		
Totale	14.092,8	8.835,9	62,7	2.508,0	28,4

Fonte: Elaborazione DIPE su dati "Rilevazione PIS", febbraio 2009.

Di fatto, non si è mai provveduto a fissare, settore per settore, la quota del concorso statale, tanto è vero che nel 2004, allorché era già entrata in vigore la legge 350/2003, sono stati coperti integralmente a carico delle risorse della legge obiettivo cinque interventi (interventi idrici Monti Nieddu in Sardegna, acquedotto del Sinni, acquedotto del Ruzzo, diga del Menta – 1° lotto e adduttore di S. Giuliano Ginosa), mentre tre interventi sono stati integralmente finanziati nel 2006, quattro nel 2007 e tre nel 2008.

Un secondo passaggio è rappresentato dalla normativa dettata dalla legge finanziaria 2007, che, per gli esercizi 2007, 2008 e 2009, ha reso indisponibile quota delle dotazioni delle unità previsionali iscritte nel bilancio dello Stato. Nella delibera 21/2008, il CIPE, nel determinare le risorse allocabili dal Comitato stesso, ha pertanto tenuto conto degli accantonamenti disposti a carico degli stanziamenti destinati all'attuazione del Programma. La medesima legge finanziaria 2007, ad integrazione di quanto contenuto al citato art. 4, comma 177, della legge finanziaria 2004, ha stabilito che, in sede di attuazione di disposizioni autorizzanti contributi pluriennali, il relativo utilizzo venga disposto con decreto del Ministero competente, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa verifica dell'assenza di effetti peggiorativi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto. La legge prevede che, in caso siano accertati effetti peggiorativi, tali effetti vengano compensati a valere sulle disponibilità di apposito fondo contestualmente istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Le nuove disposizioni si applicano anche ai contributi concessi in precedenza e per i quali, all'epoca dell'emanazione delle disposizioni stesse, non erano stati ancora attivati i mutui. Di fatto, le risorse del predetto fondo sono risultate inadeguate in relazione ai ritardi nell'accensione dei mutui e alla loro concentrazione sull'annualità 2007. Con il decreto legge 154/2008 (art. 6, c. 2) il fondo è stato rifinanziato per gli anni 2010 e 2011.

E' evidente che, come accennato, la normativa sopravvenuta ha inciso notevolmente sui tempi procedurali necessari per l'effettiva attivazione dei finanziamenti concessi dal CIPE e, in casi limitati, sulla stessa possibilità di accendere tempestivamente i mutui allorché eventuali effetti finanziari negativi non trovino compensazione nella dotazione del citato Fondo.

4.3 Le risorse e il ruolo dei privati

Un terzo fronte di criticità riguarda le risorse che i privati sono disposti a impiegare sulle opere tariffabili. In materia di concessioni autostradali, fonte di cospicue risorse private, si è assistito a un succedersi di interventi normativi, sovente di segno opposto, che non ha certamente favorito la stabilità del quadro regolatorio, necessaria per attrarre efficacemente i capitali privati e assicurare la realizzazione delle opere.

L'impianto di carattere generale definito dall'art. 11 della legge 498/1992, come specificato dalle delibere CIPE 141/1994 e 319/1996, è stato in primo luogo derogato dall'art. 21 del decreto-legge 355/2003, convertito nella legge 47/2004, che ha approvato il IV atto aggiuntivo alla convenzione di Autostrade per l'Italia, demandandone il formale recepimento a un successivo decreto interministeriale. Il IV atto aggiuntivo contiene significative differenze rispetto alla delibera CIPE 319/96, a cominciare dalla modifica del periodo regolatorio, che viene portato da 5 a 10 anni. Erano previsti investimenti per il periodo 2002-2009 per oltre 10,2 miliardi di euro, solo in parte realizzati come si evidenzia nel parere rilasciato dal NARS del febbraio 2007.

L'art. 12 del decreto-legge 262/2006, convertito con modificazioni nella legge 286/2006 (che lo ha trasfuso nell'art. 2, commi 82-90, della medesima), ha successivamente disposto la riformulazione di tutte le convenzioni autostradali in vigore in apposite convenzioni uniche da approvarsi con decreto dei Ministeri delle infrastrutture e dell'economia e delle finanze, al termine di un lungo procedimento coinvolgente, in successione, le parti, i Ministeri competenti, il NARS, il CIPE, le Commissioni parlamentari competenti e la Corte dei Conti. Tale riformulazione deve sostanzialmente rispettare il principio del *price cap* e la corrispondenza tra tariffe e investimenti compiuti.

Le citate disposizioni sono state impugnate poiché modificano in modo unilaterale i contratti in essere con riferimento ai criteri di calcolo delle tariffe e alle procedure di appalto, per effetto della norma che impone alle concessionarie di agire a tutti gli effetti come Amministrazioni aggiudicatrici, mediante procedura di evidenza pubblica, per l'affidamento di contratti di lavori (quale che sia l'importo) e per quelli di fornitura e servizi (se di importo superiore alla soglia comunitaria).

Ne è disceso un contenzioso alquanto complesso, con l'apertura di due procedure di infrazione da parte della Commissione Europea nei confronti dell'Italia e la conseguente adozione da parte del CIPE di due delibere in materia di regolazione economica del settore autostradale (la 1/2007 e la 39/2007), che hanno ristretto l'obbligo di applicare le nuove regole ai nuovi investimenti e alle nuove convenzioni.

Nonostante la predetta restrizione dell'ambito di applicazione, l'attuazione del nuovo quadro regolatorio si è rivelata molto problematica. A metà del 2008 solo tre convenzioni uniche erano approvate; altri tre schemi di convenzione già siglati dai concessionari e dall'ANAS erano *in itinere* (approvate dal CIPE con prescrizioni); cinque schemi di convenzione unica, anch'essi già siglati (tra cui quella relativa ad Autostrade per l'Italia), erano stati ritirati dall'esame del CIPE da parte del proponente Ministero delle infrastrutture a seguito di rilievi del NARS relativi al mancato rispetto dei requisiti previsti dal nuovo quadro regolatorio.

Da questa breve ricostruzione si possono facilmente intuire le conseguenze pratiche per l'attuazione del Programma.

Al fine di chiudere le procedure comunitarie di infrazione, nel corso del 2008 sono intervenute ulteriori norme di rango primario. Dapprima, il decreto-legge 59/2008, convertito con modificazioni nella legge 101/2008, ha approvato tutti i predetti 11 schemi convenzionali già siglati con ANAS, limitando, peraltro, la prescrizione della convenzione unica al solo caso di primo aggiornamento del piano o di prima revisione della convenzione medesima.

In secondo luogo, il decreto-legge 185/2008 di ulteriore modifica delle disposizioni contenute nel decreto-legge 262/2006, ha:

- previsto per i concessionari la possibilità di optare per un ulteriore schema tariffario, mutuato da quello innovativo presente nella convenzione unica di Autostrade per l'Italia;
- sospeso per tutte le convenzioni gli incrementi tariffari fino al 30 aprile 2009;
- delegato il Governo ad adottare misure finalizzate a creare le condizioni per accelerare la realizzazione dei piani di investimento (fermo restando, comunque, quanto stabilito dalle vigenti convenzioni autostradali);
- apportato modifiche al procedimento previsto per gli adeguamenti tariffari.

Infine, il disegno di legge di conversione del decreto "mille proroghe" (approvato dal Senato l'11 febbraio 2009) contiene ulteriori importanti novità in materia di procedure di appalto dei concessionari autostradali. Le modifiche in approvazione stabiliscono che le concessionarie saranno tenute solo per i lavori (quindi, non più per le forniture e i servizi) al rispetto dei principi e delle regole previste dal codice degli appalti "in quanto compatibili" (quindi, con vincoli decisamente minori) e che i titolari di concessioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, ivi comprese quelle rinnovate o prorogate ai sensi della legislazione successiva, saranno tenuti ad affidare a terzi una percentuale del 40 per cento dei lavori (quindi, non più la totalità), agendo "esclusivamente per detta quota, a tutti gli effetti come amministrazioni

aggiudicatrici". In questo modo, le concessionarie (e, in misura maggiore, le concessionarie già "assentite") potranno procedere con celerità all'affidamento degli appalti, velocizzando così la realizzazione delle opere.

I predetti interventi normativi hanno contribuito a dare chiarezza e stabilità al quadro regolatorio. Dai successivi provvedimenti attuativi e autorizzativi dipenderà l'effettivo utilizzo delle cospicue risorse da tempo stanziare da soggetti privati a copertura di importanti progetti autostradali già approvati o pronti per essere sottoposti al CIPE (tabella 8).

Anche gli investimenti sulla rete ferroviaria ad alta velocità sono stati pesantemente condizionati dal contenzioso con i contraenti generali delle tratte Milano – Verona, Verona – Padova (corridoio plurimodale padano), e Milano – Genova (corridoio plurimodale Tirrenico/Nord Est).

Nel biennio 1991 - 1992, l'Ente Ferrovie dello Stato aveva rilasciato a TAV le concessioni per le predette tratte. La convenzione relativa alla tratta Verona-Venezia è stata risolta da TAV con conseguente attivazione, da parte del Contraente Generale (Iricav Due/Fintecna), del procedimento arbitrale che si è concluso con lodo del 17 marzo 2003, che ha sancito l'efficacia della convenzione per la tratta Verona-Padova. L'art. 131, comma 2, della legge finanziaria 2001 ha successivamente disposto la revoca delle concessioni e il conseguente scioglimento *ope legis* delle convenzioni stipulate dalla TAV con i Contraenti Generali per la tratta Milano-Genova (COCIV) e Milano-Verona (Cepac Due - ENI). L'art. 131, comma 2, è stato successivamente abrogato dall'art. 11, comma 1, della legge 166/2002, che ha disposto la prosecuzione, senza soluzione di continuità, dei rapporti tra TAV e i menzionati Contraenti generali. L'art. 13 della legge 40/2007 ha nuovamente revocato le concessioni rilasciate a TAV per le citate tratte Milano-Genova, Milano-Verona nonché della sub-tratta Verona-Padova, con conseguente scioglimento delle convenzioni stipulate con i rispettivi Contraenti Generali. Infine, l'art. 12 del decreto-legge 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, ha modificato la norma per ultimo citata, prevedendo che, a seguito dalle revoche della norma stessa stabilite, i rapporti convenzionali stipulati da TAV con i suddetti Contraenti Generali proseguano, senza soluzione di continuità, direttamente con RFI e che atti convenzionali integrativi fissino la quota di lavori che deve essere affidata dai medesimi Contraenti Generali a terzi mediante procedure concorsuali conformi alla normativa comunitaria.

TAB. 8 - Opere di legge obiettivo inserite in convenzioni autostradali

Convenzione	Interventi	Investimenti in convenzione	Costo aggiornato	Risorse	Fabbisogno	Quota privati	Periodo di costruzione
ASPI		26.792.865					2002-2038
	A4 Raccordo autostradale Valtrompia	258.000	923.460	258.591	664.869	258.591	
	<i>Accessibilità Rho-Pero*</i>		336.568	336.568	-	153.807	
Centropadane		566.486					2006-2021
	Raccordo autostradale Ospitaletto - A21 - Aeroporto Montichiari	288.896	345.717	345.717	-	308.621	
Autovie venete		1.798.800					2006-2022
	A4 Quarto d'Altino-Villese	1.193.445	1.181.606	1.181.606	-	1.181.606	
	Adeguamento Villese-Gorizia	140.238	165.396	165.396	-	163.953	
SATAP A4	A4 Torino-Milano	1.038.000					2007-2013
	<i>Accessibilità Rho-Pero*</i>		336.568	336.568	-	153.807	
	Adeguamento Novara-Milano	256.000	265.319	265.319	-	265.319	
	Tronco II, variante di Bernate Ticino	249.488	249.488	249.488	-	249.488	
Bre.Be.Mi		934.073					2008-2012
	Collegamento autostradale di connessione diretta Brescia-Milano	1.663.214	1.663.214	1.663.214	-	1.488.214	

Convenzione	Interventi	Investimenti in convenzione	Costo aggiornato	Risorse	Fabbisogno	Quota privati	Periodo di costruzione
Asti Cuneo		988.382					2008-2012
	Collegamento autostradale Asti-Cuneo lotto 1-6	118.491	118.491	118.491	-	94.556	
Pedemontana Lombarda		3.483.505					2007-2015
	Dalmine-Como-Varese-Valico del Gaggiolo, con diramazioni per la Tangenziale Est di Milano (Usmate) e per l'A8 (Castronno)	3.897.968	4.758.180	3.897.968	860.212	2.869.906	
Milano Serravalle		711.349					2007-2015
	Tangenziale est Milano	1821	1.458	1.458	-	1.458	
Cisa		2.062.997					2006-2031
	Completamento dell'Autostrada tra Parma (A1) e Nogarole Rocca (A22)	1.832.720	1.832.719	1.832.719	-	1.832.719	2006-2016

* L'intervento per l'accessibilità al polo fieristico di Rho-Pero è presente in entrambe le convenzioni ASPI e SATAP e prevede una quota parte a carico di ASPI e una quota parte a carico di SATAP, ma viene rilevato unitariamente ai fini degli interventi previsti in legge obiettivo.

Fonte: Elaborazione DIPE su dati "Rilevazione PIS", febbraio 2009.

A questa tortuosa vicenda relativa alle procedure di affidamento si aggiunge le difficoltà registrate con quelle di finanziamento dell'intero sistema AV/AC, principalmente a causa della riclassificazione da parte di Eurostat del debito contratto da ISPA nel corso del biennio 2005 – 2006.

Sempre con riferimento alle opere ferroviarie inserite nel Programma, va segnalato che la legge finanziaria 2009 ha ridotto, per un importo pari a circa 3,6 miliardi di euro (recependo quanto disposto dal decreto-legge 112/2008, convertito nella legge 133/2008), le risorse stanziare da precedenti leggi finanziarie e allocate nelle diverse tabelle del Contratto di Programma con RFI 2007-2011 e relativo Aggiornamento 2008. Posto che il definanziamento riguarda proprio il capitolo 7122, relativo alle fonti ordinarie del citato Contratto, nell'Aggiornamento 2009 del medesimo Contratto si dovrà procedere ad applicare tale riduzione, *in primis* nei confronti delle opere coperte con risorse di competenza non ancora impegnate (con contratti vs. terzi) che sono per lo più inserite nelle Tabelle programmatiche B, C e D e, qualora fosse necessario, anche degli interventi inclusi in Tabella A. L'identificazione delle opere oggetto di decurtazione è in corso a cura delle parti (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e RFI) e verrà sottoposta al CIPE non appena completata.

Questo *excursus* evidenzia uno stato di difficoltà, nell'attivazione delle risorse, trasversale alle molteplici forme di copertura delle grandi opere: contributi pluriennali a fondo perduto, fondi privati dei concessionari, risorse pubbliche e private connesse con operazioni fuori bilancio nell'ambito di *public private partnership*.

Oltre alle misure approvate per i settori autostradale e ferroviario sopra citate, per attrarre maggiori capitali privati, il Governo ha recentemente adottato e promosso iniziative volte a rafforzare l'attività di alcune istituzioni finanziarie nazionali e comunitarie operanti nel settore delle opere pubbliche.

La Cassa Depositi e Prestiti, con la modifica apportata dall'articolo 22 del decreto-legge 185/2008 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 2/2009), ha esteso le proprie competenze al finanziamento delle opere infrastrutturali di interesse pubblico promosse da Regioni, Enti locali ed Enti pubblici da individuare, anche in base a criteri di sostenibilità economico-finanziaria, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. La vera novità della norma riguarda la possibilità di utilizzare i fondi provenienti dalla raccolta postale (cosiddetta gestione separata): infatti, mentre fino a oggi la Cassa poteva finanziare opere, impianti e reti utilizzando esclusivamente fondi provenienti dal mercato, ora può

incrementare i limiti di utilizzo del risparmio postale per il finanziamento di investimenti in infrastrutture.

A livello internazionale, su impulso del Consiglio Ecofin di Nizza del 13 settembre 2008, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) insieme alla Cassa Depositi e Prestiti, alla Caisse des Depots et Consignations francese e alla tedesca Kreditanstalt für Wiederaufbau ha promosso il Fondo europeo di *equity* Marguerite ("2020 European Fund for Energy, Climate Change and Infrastructure"). Il Fondo, espressamente previsto dalla Risoluzione conclusiva del Consiglio Europeo del dicembre 2008, è destinato, a partire dalla metà del 2009, a finanziare iniziative infrastrutturali nei settori dell'energia, dell'ambiente e dei trasporti in Europa, con una dotazione iniziale pari a circa 1-1,5 miliardi di euro. Un *working group* appositamente costituito dovrà riferire nel corso del 2009 al Consiglio Ecofin sui progressi dell'iniziativa.

E' inoltre all'esame delle istituzioni comunitarie, su proposta del Ministro dell'economia On. Giulio Tremonti, la costituzione di un Fondo sovrano europeo dedicato al finanziamento delle infrastrutture e alimentato non più solamente con prestiti e finanziamenti (debito pubblico) ma anche e soprattutto con partecipazione in *equity*.

Per l'implementazione del Fondo sono ancora allo studio tre possibili soluzioni:

1. potenziare la BEI con un aumento di capitale minimo; per rendere applicabile questa soluzione occorrerebbe cambiare lo statuto della Banca per consentirle di investire in partecipazioni di quote di capitale nelle imprese;
2. estendere l'ambito operativo del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), istituito per sostenere le piccole e medie imprese, anche alle aziende operanti nel comparto delle infrastrutture ad elevato contenuto tecnologico;
3. creare un fondo sovranazionale per le infrastrutture europee totalmente nuovo; nel capitale di questo fondo potrebbero entrare:
 - tutti gli Stati membri; in questo caso i progetti finanziati sarebbero i migliori provenienti dagli stessi Stati;
 - alcuni grandi investitori come BEI, Cassa Depositi e Prestiti, Caisse des Depots et Consignations e Kreditanstalt für Wiederaufbau; in questo caso verrebbero finanziate le infrastrutture immateriali (tecnologia), per le quali la localizzazione territoriale è irrilevante, oppure i progetti di trasporto e di energia che vedono più Paesi coinvolti, finanziando però le infrastrutture sui territori nazionali interessati (ora Italia, ora Francia, ora Germania).

Se l'Unione Europea dovesse decidere di applicare alla lettera la definizione di "Fondo sovrano" la dotazione iniziale dovrebbe derivare dall'impiego di una parte delle riserve valutarie oppure auree delle banche centrali dell'UE, prima tra tutti la Banca Centrale Europea. Ma a causa della attuale crisi del credito e di liquidità tale ipotesi non sembra facilmente percorribile.

4.4 Risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate

Nel quadro delle misure volte ad accrescere le risorse pubbliche a favore delle grandi opere, vanno ricordati i numerosi provvedimenti legislativi che hanno inciso in maniera significativa sulla programmazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate e, in misura minore, sui Fondi strutturali europei.

Al fine di comprendere gli obiettivi di politica economica che hanno ispirato l'adozione di tali provvedimenti è necessario tenere conto della gravità della crisi finanziaria ed economica in atto e di alcune evidenze empiriche relative alla efficienza della spesa finanziata con le risorse del FAS dal 2002 a oggi.

Già nell'estate 2008, a circa un anno di distanza dall'avvio della crisi finanziaria, il Governo ha impostato una nuova strategia di razionalizzazione delle risorse del FAS, volta ad una loro più elevata concentrazione a favore di settori e interventi strategici per l'economia nazionale, demandando al CIPE:

- la riprogrammazione delle risorse FAS assegnate nel periodo 2000-2006 non ancora impegnate dalle Amministrazioni centrali entro il maggio 2008 (art. 6 *quater* del decreto-legge 112/2008, convertito nella legge 133/2008);
- l'istituzione di un nuovo Fondo "per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche", alimentato con una parte delle risorse nazionali disponibili per il periodo di programmazione 2007-2013 (art. 6 *quinquies*);
- la ricognizione e riprogrammazione delle risorse rimborsate dal bilancio comunitario per progetti originariamente finanziati con fonti diverse dai Fondi strutturali europei e successivamente inseriti nei programmi cofinanziati dai predetti Fondi (art. 6 *sexies*).

Queste misure si affiancano all'esigenza di contenere l'impatto della spesa sul bilancio pubblico.

Infatti, il nostro Paese, seppure investito in misura meno grave di altri dalla crisi finanziaria grazie alla maggiore prudenza delle nostre banche e a regole più severe, sconta una situazione storicamente difficile sul versante della finanza pubblica. Le ultime stime della Commissione Europea prevedono che quest'anno il *deficit* pubblico arriverà al 3,8 per cento del PIL (un punto in più rispetto al 2008), scendendo appena di un decimale nel 2010. Di conseguenza, il debito pubblico raggiungerebbe nel 2009 il 109,3 per cento del PIL e nel 2010 continuerebbe la sua corsa toccando il 110,3 per cento. In prospettiva, il gravame delle spese per interessi è destinato ad aumentare. In primo luogo per l'accresciuta avversione al rischio da parte degli investitori e il conseguente aumento del differenziale rispetto ai titoli considerati più sicuri (il differenziale con il *bund* a 10 anni è passato dai 19 punti base di luglio 2007 ad oltre 170 punti base a gennaio scorso). In secondo luogo, per i massicci collocamenti di titoli del debito pubblico di altri emittenti sovrani, legati all'agire degli stabilizzatori automatici e alle manovre espansive in corso, in uno scenario di inevitabile ulteriore deterioramento dei parametri di stabilità a livello europeo.

Alla luce di tale contesto, attraverso diverse norme contenute nella legge finanziaria 2008 e in provvedimenti successivi (decreti-legge 90, 93, 97, 112, 154, 162, 180 e 185 del 2008) circa 13 miliardi di euro del FAS sono stati utilizzati per la stabilizzazione della finanza pubblica, la salvaguardia del potere di acquisto delle famiglie e altre finalità, come indicato nella tabella 9.

Nell'adozione di tali misure, il Governo si è mosso in sintonia con il Piano di rilancio "coordinato" dell'economia europea che combina investimenti nazionali, finanziamenti comunitari, sostegno della Banca europea per gli investimenti e partenariati tra settori pubblico e privato (Comunicazione Commissione europea COM(2008) 800 del 26 novembre 2008). Il Piano, sul quale è stato raggiunto un accordo nell'ambito del vertice di Bruxelles del 12 dicembre 2008, prevede incentivi alla crescita per 200 miliardi di euro, pari a circa l'1,5 per cento del PIL dell'UE, di cui circa 170 miliardi di euro (l'1,2 per cento del PIL) a valere sui bilanci nazionali e i restanti 30 miliardi di euro (lo 0,3 per cento del PIL) a carico dei bilanci dell'UE e della BEI, nei limiti e utilizzando la piena flessibilità consentita dal Patto di stabilità.

Nel tentativo di accelerare l'erogazione dei finanziamenti per stimolare gli investimenti, il Piano intende puntare con forza anche ai Fondi strutturali, considerati strumenti tradizionali di stimolo per l'economia europea (insieme alla BEI). La proposta prevede di incrementare il prefinanziamento di programmi, così che all'inizio del 2009 sia reso disponibile un importo fino a 4,5 miliardi di euro, di cui 1,8 miliardi nell'ambito del Fondo sociale europeo.

TAB. 9 - Riduzioni e pre-allocazioni FAS disposte nell'anno 2008*(milioni di euro)*

Disposizione legislativa	Importo
Misure di stabilizzazione della finanza pubblica D.L. 112/2008 art. 60, elenco 1	7.972,5
Salvaguardia potere di acquisto delle famiglie - Esenzione ICI D.L. 93/2008, art. 5 (risorse ex art.2 c.538 L.F. 2008, viabilità Sicilia-Calabria)	1.000,0
Salvaguardia potere di acquisto delle famiglie - Esenzione ICI D.L. 93/2008, art. 5 (risorse ex art.2 c. 135 L.F. 2008, peronospora)	150,0
Riqualficazione energetica e del patrimonio edilizio art. 1, comma 22, L.F. 2008 "riduzione L. 488/92"	934,2
L.F. 2008, art. 3, comma 158	150,0
Emergenza rifiuti Campania D.L. 90/08, art. 17	450,0
Servizio di gestione rifiuti ed igiene ambientale nei comuni area Convergenza con più di 500.000 abitanti D.L. 97/2008, art. 4-bis, commi 8-9	240,0
Finanziamento a favore dei Comuni di Roma e Catania D.L. 154/2008, art. 5, comma 3	640,0
Finanziamento Comuni e Servizio sanitario nazionale D.L. 154/2008, art.6, comma 1	1.309,8
Agevolazioni tributarie Marche e Umbria D.L. 162/2008 art. 3, comma 2	67,0
Provvedimenti urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario D.L. 180/2008	62,9
D.L. 185/2008 Agevolazioni terremoto Molise e Puglia art. 6, c. 4-ter	281,2
Subtotale Riduzioni	13.257,6
Adeguamento prezzi D.L. 162/2008 art. 1, comma 11	900,0
Società Tirrenia di Navigazione S.p.a. D.L. 185/2008 art. 26	390,0
Fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.a. D.L. 185/2008 art. 25	960,0
Trenitalia S.p.a. D.L. 185/2008, art. 25	1.440,0
Subtotale pre-allocazioni Fondo Infrastrutture	3.690,0
Totale riduzioni e pre-allocazioni	16.947,6

Fonte: DIPE.

Quando a fine novembre la Commissione Europea approva il Piano e gli effetti della crisi sull'economia reale si fanno sempre più evidenti, il Governo approva il cosiddetto "pacchetto anticrisi" (decreto-legge 185/2008, convertito nella legge 2/2009), che attribuisce al CIPE il compito di destinare una quota delle risorse nazionali disponibili del FAS a favore:

- del Fondo infrastrutture, confermando la previsione del decreto-legge 112/2008; le risorse del Fondo potranno essere destinate anche a favore della messa in sicurezza delle scuole, delle opere di risanamento ambientale, dell'edilizia carceraria, delle infrastrutture museali e archeologiche e delle infrastrutture strategiche per la mobilità;
- del nuovo Fondo per l'occupazione e la formazione, nel quale confluiranno anche le risorse del preesistente Fondo per l'occupazione, quelle comunque destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e le risorse destinate in via ordinaria alla formazione; tali risorse saranno utilizzate per attività di apprendistato, nonché di sostegno al reddito;
- del Fondo per la competitività e lo sviluppo, di cui all'art. 1, comma 841, della legge finanziaria 2007, per il sostegno degli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione da parte delle imprese e dei centri di ricerca.

Per le quote di provenienza FAS che andranno ad alimentare i predetti Fondi, va rispettato il consolidato vincolo di destinazione territoriale delle risorse stesse, nella misura dell'85 per cento a favore del Mezzogiorno e del 15 per cento a favore del Centro Nord.

Con delibera 112/2008, il CIPE ha allocato circa 7,3 miliardi di euro a favore del citato Fondo infrastrutture per il finanziamento di interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che è chiamato a presentare al Comitato il programma degli interventi da realizzare con tali risorse nel rispetto delle procedure fissate dall'art. 6-*quinquies* della citata legge 133/2008. L'importo di 7,3 miliardi di euro è comprensivo delle richiamate preallocazioni disposte in via legislativa a favore del settore infrastrutturale (la privatizzazione della Società Tirrenia e gli investimenti nel settore ferroviario e del trasporto pubblico locale).

Nella individuazione degli interventi e delle modalità di finanziamento e monitoraggio della spesa, il CIPE terrà conto delle precedenti assegnazioni a carico del FAS disposte negli anni passati, tra cui vanno ricordati i significativi finanziamenti (per oltre 2,2 miliardi di euro) accordati con le delibere 21/2004 e 98/2005 a favore del Programma di accelerazione varato dalla legge finanziaria 2004 (art. 4, comma 130) per le opere di legge obiettivo.

Tale Programma di accelerazione, volto a realizzare una significativa velocizzazione della spesa e a dare impulso all'andamento del ciclo economico del Mezzogiorno, ha evidenziato il

sostanziale disallineamento tra le previsioni procedurali fornite all'epoca dai soggetti attuatori e le effettive tempistiche di realizzazione degli interventi finanziati. Ciò è ascrivibile principalmente a problematiche intrinseche alla natura e alla qualità dei progetti valutati che hanno smentito, nella maggior parte dei casi, il giudizio iniziale sul grado di maturazione progettuale risultante dalle informazioni ufficiali fornite dagli stessi soggetti attuatori, che è stato posto a base della valutazione di eleggibilità degli interventi.

Preso atto di tale situazione, nel 2006 parte delle risorse assegnate dal CIPE con le due delibere citate, circa 453 milioni di euro, sono state riprogrammate dal CIPE a favore del 4° megalotto dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria, in un quadro di flessibilità e di più efficiente gestione delle risorse stesse.

5. LO STATO DI ATTUAZIONE

Al fine di ricostruire lo stato di avanzamento fisico del Programma, il costo totale delle opere già esaminate dal CIPE, pari a 116,8 miliardi di euro, è stato suddiviso in due categorie:

- le opere a valle della fase di approvazione progettuale (in gara, affidate, cantierate e ultimate), che presentano un costo complessivo pari a circa 49,4 miliardi di euro;
- le opere in fase di progettazione, con un costo pari a circa 67,4 miliardi.

Nelle tabelle 10 e 11 si articolano le due predette categorie di opere per settore e distribuzione territoriale (Centro Nord e Sud).

TAB. 10 - Opere a valle dell'approvazione progettuale, per settore e distribuzione territoriale

Settore	Italia <i>(milioni di euro)</i>	% di avanzamento¹	Sud <i>(milioni di euro)</i>	% di avanzamento nel Sud¹	% di avanzamento nel Centro Nord¹
Corridoi ferroviari	7.138,9	19,2	0,0	0,0	20,8
Corridoi stradali	21.033,2	42,4	12.977,2	69,7	26,0
Metropolitane	7.707,3	53,8	2.644,9	64,5	49,6
Nodi intermodali	0,0	0,0	-	-	0,0
Difesa del suolo - Mo.S.E.	4.298,3	100,0	26,7	100,0	100,0
Ponte sullo Stretto	4.684,3	100,0	4.684,3	100,0	-
Energia e rete elettrica	916,0	51,1	19,0	2,1	100,0
Edilizia	1.497,3	100,0	diffusi	diffusi	diffusi
Schemi idrici	1.083,2	77,4	1.083,2	77,4	-
Porti e interporti	1.048,3	59,8	364,3	77,5	53,3
Totale	49.406,7	42,3	21.799,6	66,1	32,9

¹ Calcolato come rapporto percentuale tra il valore delle opere nell'area che hanno superato la fase progettuale e il relativo costo.

Fonte: Elaborazione DIPE su dati "Rilevazione PIS", febbraio 2009.

TAB. 11 - Opere in progettazione, per settore e distribuzione territoriale

Settore	Italia <i>(milioni di euro)</i>	% di progettazione¹	Sud <i>(milioni di euro)</i>	% di progettazione nel Sud¹	% di progettazione nel Centro Nord¹
Corridoi ferroviari	30.045,7	80,8	2.796,3	100,0	79,2
Corridoi stradali	28.602,2	57,6	5.638,4	30,3	74,0
Metropolitane	6.610,4	46,2	1.456,1	35,5	50,4
Nodi intermodali	236,7	100,0	-	-	100,0
Difesa del suolo - Mo.S.E.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ponte sullo Stretto	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Energia e rete elettrica	877,0	48,9	877,0	97,9	0,0
Edilizia	0,0	0,0	diffusi	diffusi	diffusi
Schemi idrici	317,0	22,6	317,0	22,6	-
Porti e interporti	705,6	40,2	105,9	22,5	46,7
Totale	67.394,7	57,7	11.190,7	33,9	67,1

¹ Calcolato come rapporto percentuale tra il valore delle opere nell'area che si trovano ancora in fase progettuale e il relativo costo.

Fonte: Elaborazione DIPE su dati "Rilevazione PIS", febbraio 2009.

In sintesi, la modalità strada, che rappresenta quasi il 48 per cento del finanziamento a valere sulle risorse della legge obiettivo (v. tabella 6), è per oltre il 42 per cento del costo a valle della fase progettuale. La modalità ferro (ferrovie e metropolitane) presenta uno stato di avanzamento composito: mentre le ferrovie sono in progettazione per oltre l'80 per cento, il 54 per cento del costo delle opere relative alle reti metropolitane ha superato la fase di progettazione. Il settore idrico, concentrato nel Mezzogiorno, è per il 77 per cento costituito da progetti in fase post-progettuale, dimostrando l'efficacia della legge obiettivo nel perseguimento della infrastrutturazione dell'industria idrica meridionale.

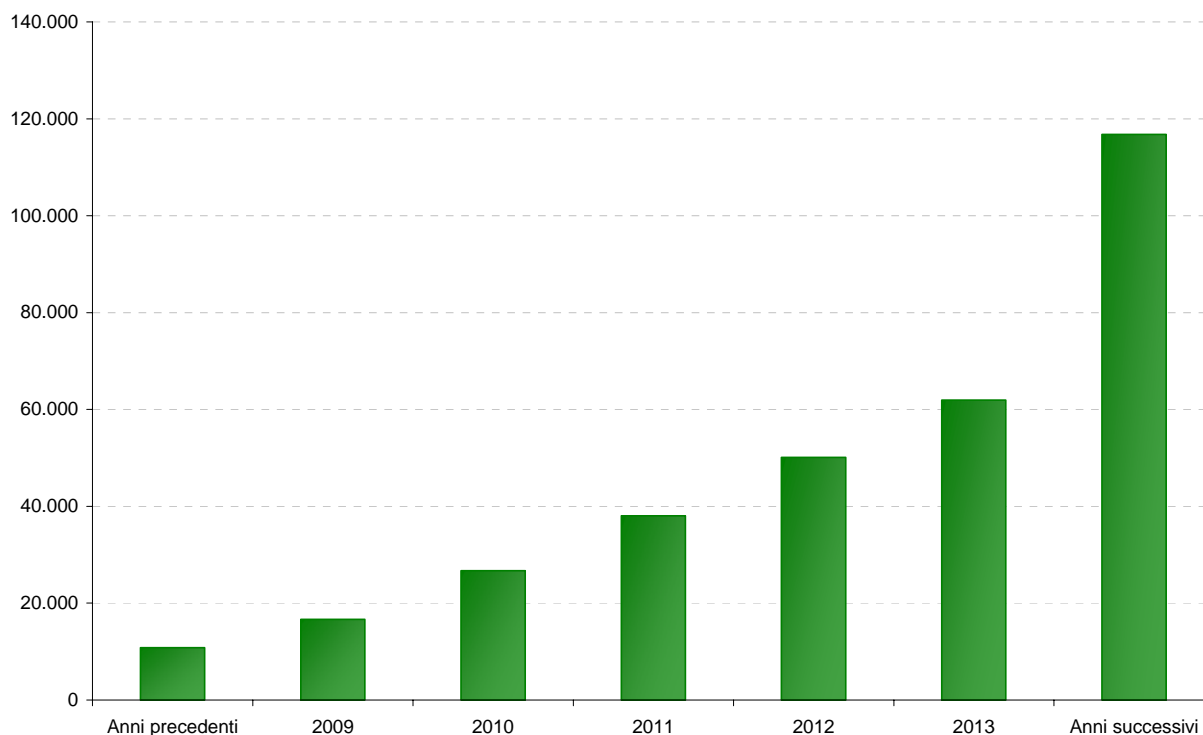
Per quanto riguarda lo stato di avanzamento articolato per macro area, dalle tabelle 10 e 11 emerge che il 67 per cento circa del costo delle opere localizzate nel Centro Nord è in progettazione, anche per il fatto che oltre il 20 per cento del valore delle opere situate nell'area è stata esaminata dal CIPE solo di recente, come risulta dalla tabella 2; mentre il 66 per cento del costo delle opere ubicate al Sud si riferisce a fasi successive alla progettazione.

Ciò rispecchia, come già rilevato, il forte impegno finanziario profuso dal settore pubblico per lo sviluppo del Mezzogiorno, in conseguenza del quale il grado di copertura finanziaria degli investimenti deliberati dal CIPE nell'area risulta elevato (circa il 79 per cento rispetto al costo, contro il 48,7 per cento del Centro Nord).

Sulla base dei dati rilevati, è anche possibile aggiornare le previsioni di spesa e le date di affidamento delle opere esaminate dal CIPE. La figura 1 mostra il cronoprogramma di spesa cumulata.

Fig. 1 – Cronoprogramma di spesa

(valori cumulati, milioni di euro)



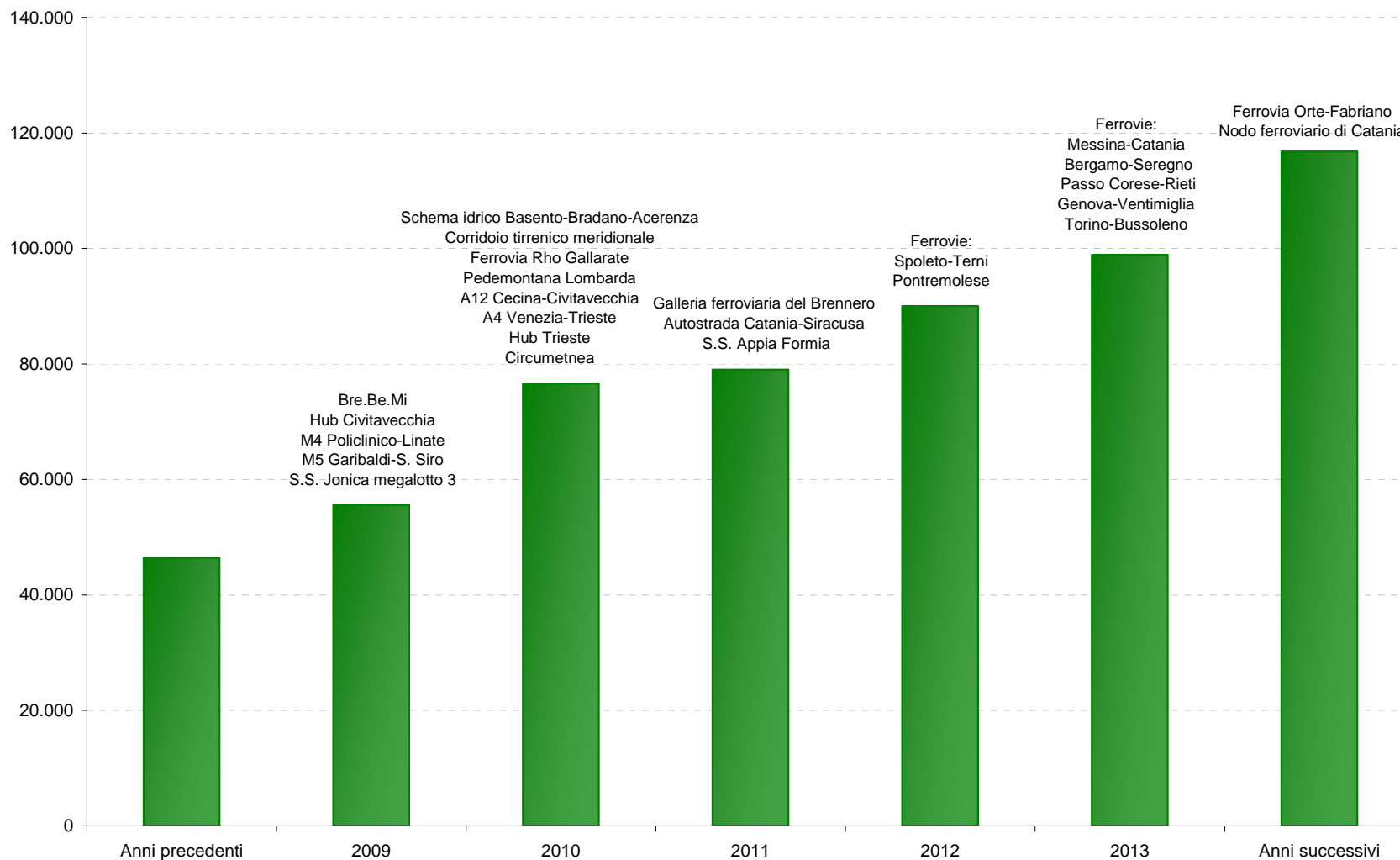
Fonte: Elaborazione DIPE su dati "Rilevazione PIS", febbraio 2009.

Le indicazioni fornite dalla Rilevazione PIS relative ai singoli periodi considerati danno luogo a un andamento cumulato crescente della spesa, che nel 2013 è attesa superare la metà dell'importo complessivo del Programma. Questa evoluzione, che si riferisce ad opere oggi collocate a diversi stadi di progettazione o di attuazione, è coerente con la situazione attuale e prospettica in termini di affidamento.

La figura 2 mostra il valore cumulato delle opere esaminate dal CIPE in base al cronoprogramma degli affidamenti.

FIG. 2 – Cronoprogramma degli affidamenti

(valori cumulati, milioni di euro)



Fonte: Elaborazione DIPE su dati "Rilevazione PIS", febbraio 2009.

Come si evince dalla figura 2, nel 2010 il valore totale delle opere affidate dovrebbe risultare di 76,6 miliardi di euro, pari a circa il 65,5 per cento del costo totale.

La figura indica anche alcune delle principali opere che saranno affidate nell'anno di riferimento. Risulta evidente che lo stato di avanzamento del settore strade/autostrade, già oggi abbastanza progredito (v. tabella 10), continuerà a migliorare, in particolare nel corrente anno e nel prossimo. Gli investimenti nel settore ferroviario, maggiormente interessato dalle difficoltà di tipo normativo e regolamentare di cui al capitolo precedente, potrebbero invece risultare ancora ritardati, per concentrarsi negli anni a partire dal 2011.

Comunque, l'anno corrente e, soprattutto, il prossimo, sono destinati a rappresentare un vero punto di svolta per il Programma nel suo complesso. Ai fini dell'attivazione di maggiori risorse private, che, come già ricordato, potranno avvalersi di recenti misure in via di attuazione a livello comunitario, rimane cruciale la stabilizzazione del quadro normativo.

Preso atto dei dati di costo, copertura e stato di avanzamento complessivi del Programma, delle criticità attuative e delle misure adottate per la loro soluzione, si pone l'esigenza di stimare l'effettivo fabbisogno finanziario del Programma da qui al 2012 (comprensivo quindi di una annualità ulteriore rispetto alla manovra di bilancio triennale appena approvata).

ALLEGATO 1 – ELENCO OPERE STRATEGICHE DEL PROGRAMMA APPROVATE DAL CIPE

Difesa del suolo - Mo.s.e.	
	Consolidamento collina Camaldoli
	MO.S.E.
	Vallone San Rocco
Edilizia	
	Edifici istituzionali
	Grandi Stazioni edifici di stazione
	Grandi Stazioni opere complementari
	Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici - piano stralcio
Energia e rete elettrica	
	Coltivazione di giacimenti di idrocarburi - Tempa Rossa
	Linea a 380 kv S. Fiorano-Robbia (Svizzera)
	Linea elettrica Turbigo-Bovisio - tratta Turbigo - Rho
	Sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale - progetto per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti 380 KV S. Barbara
	Sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale: elettrodo a 380 KV, in semplice terra, Matera-S. Sofia, variante nei Comuni di Rapalla, Melfi e Rivoero in Vulture in Provincia di Potenza
	Sviluppo della rete elettrica nazionale - nuovo collegamento sottomarino 500 kV in c/c SAPEI (Sardegna-penisola italiana)
Ferrovie	
	Asse ferroviario Monaco-Verona: galleria del Brennero
	Collegamento ferroviario AV/AC Verona-Padova
	Collegamento ferroviario con l'aeroporto Marco Polo di Venezia
	Direttrice Orte-Falconara: raddoppio Spoleto-Terni
	Ferrovia Novara-Seregno: variante di Galliate
	Ferrovia Passo Corese - Rieti
	Linea AV/AC Milano-Verona
	Linea Bari-Taranto: raddoppio tratta S. Andrea-Bitetto
	Nodo ferroviario di Catania: interrimento stazione centrale
	Nodo ferroviario di Falconara
	Nuova linea ferroviaria Varese-Mendrisio: tratta Arcisate-Stabio (confine di Stato)
	Potenziamento della linea Rho-Arona: tratta Rho-Gallarate
	Potenziamento ferroviaria Saronno-Seregno
	Potenziamento gronda est di Milano: potenziamento della linea Seregno-Bergamo
	Potenziamento linea Torino-Bussoleno
	Quadruplicamento linea Verona-Fortezza di accesso sud alla galleria di base del Brennero - lotti 1 e 2
	Raddoppio della tratta ferroviaria Foligno-Fabriano
	Raddoppio ferroviario Voltri-Brignole
	Raddoppio ferroviario Pontremolese: tratte Parma - Osteriazza e Berceto Chiesaccia
	Raddoppio Genova-Ventimiglia: tratta Finale L.-Andora
	Raddoppio linea ferroviaria Messina-Catania: raddoppio Giampilieri-Fiumefreddo
	Raddoppio Milano-Mortara: tratta Cascina Bruciata-Parona Lomellina
	Sistemazione del nodo AV/AC di Verona
	Tratta AV/AC Milano-Genova: terzo valico di Giovi
	Variante di Cannitello

	Velocizzazione linea ferroviaria Catania-Siracusa
Intermodalità	Accessibilità metropolitana nuovo polo Fiera di Milano: nodo di interscambio AC/SFR/MM/TP e privato su gomma Nodo ferrostradale di Casalecchio di Reno
Metropolitane	Accessibilità metropolitana Fiera di Milano Collegamento Alifana-linea 1 metropolitana di Napoli Linea M2 prolungamento Cologno nord - Vimercate metropolitana di Milano Metro di Napoli - linea 1 Capodichino-Centro Direzionale Metropolitana di Roma linea C Metropolitana di Bologna Metropolitana di Milano linea M3 prolungamento tratto San Donato - Paullo Metropolitana di Milano linea M4 tratta Sforza Policlinico - Linate (lotto 2) Metropolitana di Milano linea M4 tratta Sforza Policlinico - Linate (lotto 2) Metropolitana di Milano linea M5 - tratta Garibaldi - San Siro Metropolitana di Napoli completamento linea 1: collegamento Dante - Centro/direzionale Metropolitana di Napoli: linea 6 Metropolitana di Torino linea 1 tratta 4 Lingotto - Bengasi Metropolitana leggera di Brescia – Metrobus: Modifiche migliorative del 1° lotto funzionale “Prealpino-S. Eufemia” Metrotranvia Milano (Parco nord) Desio-Seregno Nuova linea metropolitana M4 Lorenteggio-Linate - 1^ tratta funzionale Lorenteggio-Sforza Policlinico Nuova linea metropolitana M5 da Garibaldi a Monza Bettola: tratta Garibaldi-Bignami Prolungamento della linea metro M1 a Monza Bettola: tratta Sesto FS - Monza Bettola Prolungamento della rete ferroviaria nella tratta metropolitana di Catania dalla stazione FS all'aeroporto: tratta Stesicoro-aeroporto Sistema metropolitano ferroviario regionale (SFMR) del Veneto - 2° stralcio Trasporto rapido costiero (TRC) Rimini Fiera – Cattolica: 1° stralcio funzionale tratta Rimini-Riccione Trasporto rapido di massa per la città di Parma: autostrada-stazione FS – campus universitario (linea A) e aeroporto – stazione FS (linea C)
Ponte sullo Stretto	Ponte sullo stretto
Porti e interporti	Allacci interporto Fiumicino Hub interportuali area romana allaccio all'autostrada A12 Roma-Civitavecchia della viabilità ordinaria del Comune di Fiumicino a supporto dell'interporto di Roma Fiumicino Centro merci di Novara: lavori di completamento del terminale ovest Centro merci di Novara: nuovo ponte ferroviario sul Terdoppio Completamento interporto di Guasticce: viabilità ed opere di urbanizzazione primaria Hub di Trieste: piattaforma logistica tra lo scalo legnami e il P.F. oli minerali Hub portuale di Civitavecchia Interporto di Battipaglia (1 lotto funzionale) Interporto di Battipaglia (lotto di completamento) Interporto di Catania Interporto di Civitavecchia Interporto di Gioia Tauro Interporto di Nola, viabilità di accesso Piastra portuale di Taranto Piastra logistiche umbre (Terni-Narni-Foligno-Città di Castello-S. Giustino)

	Riassetto del sistema di accesso alle aree operative del bacino portuale di Voltri
	Viabilità di accesso hub portuale di La Spezia: interconnessione tra i caselli della A12 e il porto: variante S.S. 1 Aurelia 3° lotto tra Felettino e il raccordo autostradale
Settore idrico	
	Acquedotto Favara di Burgio
	Acquedotto Frida-Sinni-Pertusillo: impianto di potabilizzazione di Montalbano Jonico - 1° lotto funzionale
	Acquedotto Gela-Aragona
	Acquedotto Molisano Centrale
	Acquedotto molisano destro
	Acquedotto potabile del Sinni 1°, 2° e 3° lotto
	Acquedotto valle dell'Agri
	Adduttore del Sinni: ristrutturazione e telecontrollo
	Ammodernamento impianti irrigui comprensorio dx Ofanto e dx Rendina in agro di Lavello
	Competamento della galleria Pavoncelli bis
	Completamento schema idrico Basento-Bradano: attrezzamento settore G
	Completamento schema idrico della diga sul torrente - centrale idroelettrica e condotta forzata, opere a valle della centrale idroelettrica, opere di adduzione dell'invaso sul torrente Menta
	Completamento utilizzazione irrigua e potabile dei Rii Monti Nieddu, Is Canargius e bacini minori
	Diga di ponte Chiauci: opere di completamento
	Interconnessione schemi idrici Tirso e Flumendosa-Campidano e migliore utilizzazione dei bacini vallivi Tirso -Fluminimannu di Pabillonis-Mogoro 3° lotto
	Interconnessione schemi idrici Tirso e Flumendosa-Campidano e migliore utilizzazione dei bacini vallivi Tirso -Fluminimannu di Pabillonis-Mogoro 1° e 2° lotto
	Montescuro ovest
	Opere acquedottistiche nelle valli Noce e del Sinni
	Potabilizzatore di Conza
	Potenziamento acquedotto del Ruzzo
	Ristrutturazione dell'adduttore idraulico S. Giuliano-Ginosa
	Schema idrico Basento-Bradano: tronco di Acerenza distribuzione 3° lotto
	Schema idrico della diga del Menta (I lotto)
	Schemi idrici Basilicata: conturizzazione utenze e misurazione dell'acqua fornita
	Schemi idrici Regione Molise irrigazione del basso Molise con le acque dei fiumi Biferno e Fortore - 1° intervento
	Schemi idrici Sardegna sud-orientale
	Schemi idrici Sardegna-Flumineddu-Tirso 2° e 3° lotto
Strade e autostrade	
	A4 Torino-Milano tronco II variante di Bernate Ticino
	Accessibilità Fiera di Milano
	Accessibilità Malpensa: collegamento S.S. 11 a magenta – tangenziale Ovest Milano + variante Abbiategrasso e adeguamento S.S. 494
	Abbategrasso-Ponte Ticino
	Accessibilità Valtellina variante di Morbegno: variante al 2° stralcio del 1° lotto
	Accessibilità Valtellina: S.S. N. 38 lotto 1° variante di Morbegno dallo svincolo di Fuentes (compreso) allo svincolo del Tartano (compreso)
	Adeguamento S.S. 28 Colle di Nava: variante Pieve di Teco-Ormea con traforo di valico Armo-Cantarana

Adeguamento S.S. 156 monti Lepini: (2° tronco 2° lotto)
Ammodernamento S.S. 275 Maglie-S.Maria di Leuca
Ammodernamento S.S. 7 quater "Domitiana": lavori da ammodernamento alla sezione tipo A nel tra il tratto km 0+000 e il km 27+000 con ripresa la variante di Mondragone
Ampliamento autostrada A4 da Quarto d'Altino a Villesse
Asse autostradale Messina-Siracusa-Gela
Autostrada A12 tratta Cecina (Rosignano marittimo)-Civitavecchia
Autostrada A4: adeguamento quarta corsia tratto Novara - Milano
Autostrada Asti-Cuneo tangenziale di Cuneo lotto 1-6
Autostrada Brescia-Bergamo-Milano (Bre.Be.Mi)
Autostrada Cisa-Brennero: Fontevivo - Nogarole
Autostrada Ospitaletto-Montichiari
Autostrada Salerno-Reggio Calabria
Bretella autostradale Campogalliano-Sassuolo di collegamento tra la A22 e la S.S. 467 Pedemontana
Civitavecchia-Orte-Terni-Rieti: Terni-confine regionale
Collegamento area pontina-A2: Cisterna-Valmontone-A2
Collegamento Lecco-Bergamo: Calusco d'Adda terno d'Isola
Collegamento Lecco-Bergamo: variante Cisano bergamasco
Collegamento stradale, in variante alla S.S. 341 Gallaratese, tra Samarate e confine provinciale - tratto A8-S.S. 527
Completamento della S.S. Cassia a 4 corsie: tratta km 41,300-km 74,000
Completamento lavori autostrada Messina-Palermo
Corridoio tirrenico meridionale: A12 (Roma-Fiunicino)-Appia (Formia): 1° stralcio funzionale A12-svincolo Sabaudia/Terracina
Grande raccordo anulare di Roma
Itinerario A12 Pontina-Appia: variante alla S.S. 7 Appia in comune di Formia
Itinerario Agrigento-Caltanissetta-A19: adeguamento a 4 corsie della S.S.640 di porto Empedocle - tratto dal Km 9+800 al Km 44+400
Itinerario Caianello (A1)-Benevento. Adeguamento a 4 corsie della S.S. "Telesina" dal km 0+000 al km 60+900
Itinerario Palermo-Agrigento (S.S. 121 – S.S. 189): ammodernamento della tratta Palermo-Lercara Friddi
Itinerario Ragusa-Catania: ammodernamento a 4 corsie della S.S. 514 di Chiaramonte e S.S. 194 ragusana dallo svincolo con la S.S. 115 allo svincolo con la S.S. 114
Itinerario S.S. 78 S.G.C. Grosseto - Fano tronco Grosseto - Siena lotti 5-6-7-8 adeguamento a 4 corsie della S.S. 223 "Di Paganico" dal Km 30+0.40 al Km 41+600
Nodo stradale di Perugia: tratto Madonna del Piano-Collestrada
Nodo stradale di Perugia: tratto Madonna del Piano-Corciano
Passante di Mestre
Pedemontana Lombarda collegamento autostradale Dalmine-Como-Varese valico del Gaggiolo ed opere ad esso connesse
Potenziamento S.S. 131 Carlo Felice
Quadrilatero Marche-Umbria
Raccordo autostradale A4 Valtrompia
Raccordo Villesse-Gorizia: adeguamento a sezione autostradale
Riqualifica viabilità ex S.S. 415 Paullese - potenziamento della tratta Peschiera Borromeo - Spino d'Adda (escluso ponte sull'Adda)
S.S. 106 "Jonica" megalotto 3
S.S. 106 "Jonica" megalotto 4 tratto variante di Nova Siri
S.S. 106 "Jonica" – Megalotto 2 (Catanzaro) da Km 178+350 a 191+500 e prolungamento della S.S. 280 dei Due Mari dallo svincolo di Sanssinato allo svincolo di Germaneto

S.S. 106 "Jonica" Variante all'abitato di Palizzi – 2° lotto dal Km 49+485 al Km 51+750 (2° lotto del megalotto 5)

S.S. 17 variante all'abitato dell'Aquila

S.S. 675 Umbro-Laziale tronco 3 lotto 1 stralcio A

S.S.28 - variante abitato di Imperia - Aurelia bis

Strada a scorrimento veloce fondo valle Isclero (4°-5° lotto)

Strada Tre Valli: Eggi-Acquasparta

Superstrada a pedaggio pedemontana veneta

Tangenziale est di Milano

Tre valli tratto Eggi-San Sabino

Variante esterna di Lecce 2° stralcio funzionale

Viabilità di accesso all'Hub portuale di Savona - interconnessione tra i caselli dell'A10 di Savona e Albisola e i porti di Savona e Vado: variante alla S.S.1 Aurelia nel tratto tra Savona torrente Letimbro e Albisola superiore



Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica - CIPE
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Via della Mercede 9
00187 - Roma

web: www.cipecomitato.it