

CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
V Commissione grandi opere e reti infrastrutturali

**LO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INVESTIMENTI
INFRASTRUTTURALI**

Schema di osservazioni e proposte

Assemblea, 24 giugno 2004

PREMESSA

Le infrastrutture rappresentano una componente determinante per la competitività di stati, regioni e imprese, in quanto insieme ad altri fattori (quali ad esempio ricerca e sviluppo, politica fiscale, capitale umano, investimenti produttivi) sono uno degli elementi indispensabili per consentire alle imprese e, più ingenerale, al sistema - paese di cogliere al meglio le opportunità prodotte dallo sviluppo della concorrenza e dell'interdipendenza dei mercati.

Con questa consapevolezza le Forze Sociali rappresentate al CNEL hanno posto il tema dell'importanza delle infrastrutture per il rilancio competitivo del nostro Paese nel documento di osservazioni e proposte "Impostazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2004 - 2007" approvato dall'Assemblea del 5 giugno 2003; alcune di esse - CGIL, CISL, UIL e Confindustria - hanno sottoscritto nel giugno del 2003 l' "Accordo per lo sviluppo, l'occupazione e la competitività: priorità condivise in materia di politiche per la ricerca, la formazione, le infrastrutture e il Mezzogiorno".

Il Governo, da parte sua, ha modificato, a partire dall'approvazione della Legge Obiettivo (legge n° 443 del 2001), le regole e le azioni per la realizzazione delle Grandi Opere infrastrutturali di collegamento a livello nazionale ed europeo.

A partire dal dicembre del 2002, a seguito di una specifica intesa interistituzionale con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), il CNEL ha promosso un monitoraggio costante dell'avanzamento degli investimenti infrastrutturali, con particolare attenzione alle infrastrutture strategiche avviate attraverso la Legge Obiettivo (n. 443 del 2001).

OSSERVAZIONI

Il Governo ha identificato 270 opere prioritarie la cui esecuzione è stata programmata dal CIPE (Del. 21/12/01).

A fronte di questo programma i costi complessivi previsti sono pari a 125,8 miliardi di euro (di cui 66,5 da parte dello Stato, 33,5 da soggetti privati, e 25,8 da parte Unione Europea).

E' chiara la scelta politica di intervenire in modo consistente sulle infrastrutture nazionali - in particolare su quelle del trasporto - che, in accordo alle direttive comunitarie, devono essere potenziate ed adeguate perché siano effettivamente integrabili in un moderno sistema a dimensione europea.

Per di più, la puntuale attuazione dei programmi e dei progetti conseguenti a questo indirizzo di base, oltre ad accrescere la competitività del nostro sistema Paese, avrebbe la potenzialità di accelerare lo sviluppo dell'economia, con effetti significativi sul prodotto interno lordo e sull'occupazione.

Il quadro progettuale che si è delineato dal 2001 ad oggi dimostra l'ampiezza e l'impegno di questa linea di intervento.

Dal III Rapporto di monitoraggio degli investimenti infrastrutturali realizzato dal CNEL per il MIT, si rileva che al 31 marzo 2004 risultano pervenuti al MIT 222 progetti infrastrutturali che richiedono una spesa pari a 93,5 miliardi di euro, di cui 77,8 miliardi di euro *a fronte di* progetti preliminari e 15,7 miliardi di euro *a fronte di* progetti definitivi.

Dei 222 progetti pervenuti al MIT, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) alla data del Monitoraggio (21 aprile 2004) ne aveva approvati 40, per costo pari a 31,4 miliardi di euro, di cui 22,7 miliardi per progetti preliminari, e 8,7 miliardi di euro per progetti definitivi.¹

Sempre relativamente ai dati rilevati in occasione del monitoraggio l'ammontare complessivo delle risorse pubbliche (CIPE, Regioni, Province, Comuni) e private (ad esempio Infrastrutture S.p.A. e Stretto di Messina S.p.A.) è pari a 12,4 miliardi di euro, (circa il 40% della spesa richiesta per la realizzazione delle opere).

Pertanto, rispetto al totale dei progetti pervenuti in istruttoria al MIT, è stato attivato attraverso il finanziamento aggiuntivo del CIPE il 13% del costo complessivo.

Tra i suddetti 222 progetti per una spesa complessiva di 93,5 miliardi di euro, sono giunti alla fase di apertura del cantiere progetti per 1,3 miliardi di euro, di competenza dell'ANAS.

La "fotografia" dello stato rilevato dal monitoraggio sta quindi a dimostrare che dopo circa un biennio – in cui i maggiori sforzi sono stati dedicati alla fase di avvio – sono riscontrabili le prime realizzazioni parziali delle opere progettate per un ordine di grandezza corrispondente alla centesima parte dell'impegno iniziale previsto.

Questo ultimo dato non fornisce una misura estrapolabile nel futuro come stima della velocità di avanzamento del programma delle Grandi Opere previste dalla Legge Obiettivo: è stato infatti necessario sviluppare e mettere a punto nel periodo iniziale tutto il necessario lavoro di progettazione per le opere richieste, per attivare poi, conformemente alle procedure, i processi amministrativi tecnici e finanziari finalizzati all'esecuzione delle gare, all'aggiudicazione degli appalti ed all'apertura dei cantieri.

L'evoluzione prevedibile in base alla situazione attuale si presenta, però, non priva di criticità e di rischi. Infatti, le risorse finanziarie che lo Stato, come previsto, dovrebbe direttamente mettere a disposizione vengono erogate "con fatica" anno per anno; parte di queste risorse risultano, in particolare, a carico di Regioni ed Enti Locali in base ad accordi e procedure, di cui al momento non è stato possibile verificare il grado di compiutezza e di effettiva applicabilità.

Per quanto si riferisce, poi, ai soggetti non identificabili con l'Amministrazione – a parte gli Enti istituzionali che sempre indirettamente si riconducono allo Stato – è previsto nel prossimo futuro un importante contributo finanziario da parte del capitale privato, attraverso modalità di *project-financing*, che sono difficili oggi da immaginare, dato il clima generale di incertezza e la stima di tempi molto lunghi per l'esecuzione delle opere ed il ritorno degli investimenti.

Il potenziale investitore è portato a considerare, a questo proposito, sia i rischi di interruzioni durante le fasi esecutive delle opere (riconducibili, ad esempio, a contenzioso), sia quelli di insorgenza di vincoli amministrativi durante le fasi di esercizio delle opere realizzate, che potrebbero vanificare le previsioni economiche dei piani di investimento e l'utilità stessa dell'opera. A questo proposito si cita il caso – significativo anche se non riconducibile ai progetti della Legge Obiettivo – del collegamento tra le reti elettriche italiana e svizzera corrispondente al tratto di linea S. Fiorano – Robbia. La fase della progettazione e del finanziamento di questo collegamento sono

¹ Si ricorda che secondo le procedure introdotte con la Legge Obiettivo, un progetto infrastrutturale, con progetto preliminare approvato e con aspetti relativi al finanziamento definiti, può essere messo a gara qualora ne sia prevista la realizzazione attraverso ricorso a *general contractor*.

già state effettuate, tuttavia i cantieri non sono stati ancora aperti a causa di ricorsi presentati da alcuni enti locali.

Data questa analisi si mette in evidenza da parte del CNEL la delicatezza dell'attuale momento di transizione tra la fase di *start-up* e la fase esecutiva del processo di realizzazione delle Grandi Opere.

Infatti, il risultato della prima fase, che ha sviluppato una intensa attività di progettazione spianando la strada per l'effettiva attuazione degli interventi corrispondenti, rischia di essere vanificato se, per i motivi sopra accennati – in particolare per la difficoltà di erogazione delle risorse pubbliche e per il mancato coinvolgimento dei soggetti privati – non seguirà in tempi molto brevi lo sviluppo delle realizzazioni nei tempi previsti.

La pratica di "monitoraggio dinamico" dell'esecuzione di progetti ed opere, come quella seguita dal CNEL nella predisposizione del Rapporto di monitoraggio degli investimenti infrastrutturali, è riconducibile ai principi del controllo di gestione e della "gestione secondo qualità" delle organizzazioni complesse. Tale pratica non è tuttora molto diffusa nella prassi delle Amministrazioni (con cui è necessario dialogare e condividere i risultati), condizionate dal tradizionale paradigma per cui ogni forma di controllo, consistendo in pratica nella verifica *ex post* della legittimità degli atti predisposti, potrebbe sorvolare su ogni esigenza di natura temporale.

PROPOSTE

In base all'analisi effettuata si propone da parte del CNEL che l'Esecutivo identifichi prontamente ed indichi al Parlamento nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) una "Lista di Priorità" nell'ambito del programma delle Grandi Opere, in base ai criteri sottoenunciati, su cui concentrare nel prossimo triennio le risorse pubbliche effettivamente erogabili, in modo da consentire il rapido completamento di alcune opere particolarmente significative, tali da dare forza e credibilità al programma nella sua interezza in ambito nazionale ed europeo, creando così un clima di fiducia nei potenziali investitori, e di consenso fra le Parti Sociali.

In particolare, il CNEL suggerisce di concentrare prioritariamente l'attenzione e le risorse sugli obiettivi che seguono.

1. Occorre in via prioritaria dare certezza di esecuzione e rapido completamento alle opere che hanno già in corso cantieri aperti ed assumere come scelta strategica la realizzazione delle opere previste per il Mezzogiorno.
2. Occorre accelerare la realizzazione delle opere che riguardano il miglioramento della connessione della rete elettrica nazionale con le reti elettriche degli altri paesi. Si tratta di opere – lo ricordiamo – che non necessitano di finanziamenti pubblici, in quanto finanziate direttamente dalle aziende del settore.
3. Occorre realizzare il miglioramento delle reti idriche.
4. Tra i progetti di opere infrastrutturali pervenuti al MIT e tra i progetti già approvati dal CIPE e non ancora cantierati, occorre dare priorità alla realizzazione delle infrastrutture di carattere intermodale, che connettono le reti di trasporto marittima, ferroviaria e stradale / autostradale. La tempestiva realizzazione delle infrastrutture intermodali è, infatti, di importanza strategica per il nostro paese, in quanto il rapido e crescente sviluppo delle economie dell'Estremo Oriente ha ulteriormente rafforzato la centralità del Mediterraneo già evidenziata dal Cnel nelle sue ricerche

del 1999 e del 2002². Il Mediterraneo è oggi uno dei crocevia fondamentali del commercio mondiale; è per questo che al sistema dei porti italiani e alla logistica che ad esso fa riferimento si presenta l'occasione storica di porsi di nuovo dopo secoli come uno dei principali *hub* nella rete dei traffici internazionali.

Il nostro paese potrà cogliere appieno questa opportunità soltanto se potrà contare su una efficiente rete nazionale dotata di nodi intermodali in grado di connettere i porti con le principali direttrici di trasporto nel rispetto delle esigenze di valorizzazione dei tessuti urbani e di sostenibilità dei processi di sviluppo così attivati.

5. In quest'ottica il CNEL ritiene che per il nostro paese sia importante realizzare e rendere operative le strutture di supporto e le reti tecnologiche idonee a favorire lo sviluppo della navigazione a corto raggio e delle cosiddette *autostrade del mare* al fine di consentire una loro gestione con le migliori garanzie di efficienza e sicurezza. E' per questo che il CNEL apprezza l'inclusione delle "Autostrade del mare" tra le azioni previste nell'ambito dell'Iniziativa europea per la crescita, il piano di rilancio della competitività delle economie europee approvato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2003 e la costituzione di una struttura dedicata presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

6. Tra le opere di carattere unimodale (strade, ferrovie), dovranno essere prioritariamente eliminati i vincoli e le strozzature insiti nell'attuale configurazione della rete nazionale dei trasporti, sviluppando e rendendo efficiente, in particolare, il sistema di trasporto merci su rotaia.

7. Occorre identificare e completare gli interventi per una ottimizzazione delle connessioni fra il sistema delle principali arterie nazionali di traffico terrestre e le reti di traffico locale, a scala regionale, provinciale e dei grandi agglomerati urbani.

8. Occorre identificare ed impostare gli interventi di sistema per elevare la qualità della mobilità delle persone e della movimentazione delle merci nelle grandi aree urbane.

² V. Doc. n. 19 del '99 "Traffici marittimi nel Mediterraneo" ed il successivo testo di OOPP, approvato dall'Assemblea del 16.09.1999, e Doc. n. 17 dallo stesso titolo del maggio 2002.