



Normativa

2001-2011: dieci anni di "Legge obiettivo"

2001-2011: Ten Years of "Legge Obiettivo"

a cura di Giuseppe Mazzeo* e Valentina Pinto**

* Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
ISSM, CNR-Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II
e-mail: gimazzeo@unina.it; web: www.dipist.unina.it

** Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II
e-mail: valentina_pinto@hotmail.it; web: www.dipist.unina.it

Il punto della situazione

Negli ultimi anni la questione del gap infrastrutturale dell'Italia rispetto al resto d'Europa è diventato uno dei temi centrali di numerosi studi e ricerche che hanno evidenziato la diretta proporzionalità tra capacità di sviluppo/competitività di un sistema territoriale e la sua dotazione infrastrutturale, facendo emergere il contributo fondamentale che gli investimenti in infrastrutture possono svolgere per recuperare i ritardi del Paese e per favorire la crescita economica.

Un tentativo di svolta in questo senso si è avuto attraverso l'elaborazione della legge n. 443 del 2001, nota come "Legge Obiettivo", finalizzata a programmare, finanziare e realizzare infrastrutture pubbliche e private ed insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale.

Tale legge, con il relativo provvedimento di attuazione costituito dal decreto legislativo 1° agosto 2002, n. 190 (successivamente integrato e modificato dai decreti legislativi n. 9/2005 e n. 189/2005), è stata presentata come la soluzione per il rilancio infrastrutturale del Paese avendo il compito, da un lato, di individuare le opere di interesse strategico, dall'altro, di velocizzarne i modi e i tempi di realizzazione attraverso una revisione del processo di decisione e di autorizzazione dei progetti.

Nonostante queste premesse, dieci anni di interventi prioritari non sono riusciti a migliorare sostanzialmente lo stato delle infrastrutture italiane, ancora lontane per efficienza e numerosità rispetto agli altri paesi europei e in buona parte distanti dal completamento per cronica mancanza dei fondi (IISole24ORE 2011).

Ad esempio, il rapporto "Dieci anni di Legge Obiettivo", elaborato da Legambiente nel febbraio 2011, evidenzia che il nostro Paese può contare soltanto su 6.661 km di autostrade contro gli oltre 14.000 km della Spagna, i 12.600 km della Germania e i quasi 11.000 km della Francia. Ma le differenze sono ben più nette per le infrastrutture che in-

teressano le aree urbane, come le metropolitane e le linee ferroviarie suburbane: solo 162 km di rete metropolitana – rispetto ai 606 km della Germania, ai 570 della Spagna e ai 503 della Gran Bretagna – e 591,7 km di linee ferroviarie, a differenza della Germania con 2.033 km e al Regno Unito che ne conta 1.720 km.

L'unico miglioramento sensibile degli ultimi anni è stato quello relativo alla rete ferroviaria ad alta velocità che ha raggiunto 977 km di lunghezza.

Il mancato rilancio infrastrutturale nel nostro Paese è da addebitare, fondamentalmente, ad un programma troppo ambizioso dal punto di vista del numero di opere, non coerente con l'effettiva situazione delle risorse finanziarie – sia pubbliche che private – disponibili, anche perché elaborato sulla base di politiche di "accelerazione" senza precise strategie di intervento (Donati 2011).

L'aver posto l'attenzione quasi esclusivamente sul prodotto finale (le infrastrutture) ha fatto dimenticare l'importanza di una seria politica di indirizzo e controllo su un programma nel quale, ad un gran numero di opere strategiche contemplate, si affiancano altri fattori di complessità, come la presenza di attori privati e pubblici presenti con diversi ruoli. A complicare il quadro si è aggiunta la crisi economica globale che ha comportato una notevole riduzione degli investimenti pubblici in infrastrutture, a cui non è corrisposto un cambio di rotta nell'utilizzo di uno strumento, quale l'elenco costruito dalla legge obiettivo, che già in tempi pre-crisi non aveva contribuito allo sviluppo e alla modernizzazione del Paese.

A partire da queste considerazioni l'osservatorio vuole fare il punto sullo stato di attuazione della Legge obiettivo analizzando i risultati raggiunti in ragione degli obiettivi prioritari che la legge si proponeva, assumendo come punto di partenza quanto riportato nel "VI Rapporto sull'attuazione

della Legge obiettivo" a cura del Servizio Studi della commissione Ambiente della Camera in collaborazione con il Cresme e l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, aggiornato al 30 aprile 2011 e pubblicato il 5 settembre 2011.

Il VI rapporto sullo stato di attuazione della legge obiettivo

Il dato di fatto da cui partire è che la legge obiettivo non ha rivoluzionato le infrastrutture italiane ma ha concorso sostanzialmente allo snellimento e all'accelerazione delle procedure di autorizzazione che precedono la realizzazione di un'opera (iter di progettazione, localizzazione e valutazione di impatto ambientale).

A parlare sono i numeri: soltanto il 13% delle opere contenute nel programma sono state ultimate, l'8% è in corso di affidamento (in cantiere o in gara), mentre appare evidente una forte concentrazione nella progettazione preliminare (35,7%) e definitiva (12,6%).

La sintesi dello stato di attuazione dell'intero Programma evidenzia che «a un'intensa attività di programmazione non è seguita un'analoga capacità di finalizzare i processi e non si sono fatti passi significativi in termini di avanzamento finanziario, progettuale e realizzati» (Servizio Studi della Camera 2010).

Eppure negli ultimi dieci anni il numero delle opere è aumentato progressivamente, passando dalle 196 del primo elenco alle 390 presenti nell'ultimo "Allegato infrastrutture" del DPEF 2010-2013, articolate in 24 macro-opere.

Oltre al numero, sono aumentati anche i costi totali relativi alle opere elencate, cresciuti di circa il 190% rispetto al 2001 (si è passati da una spesa iniziale valutata in 125,8 miliardi di euro a oltre 367).

Complessivamente i finanziamenti disponibili pubblici e privati ammontano a poco più di 150 miliardi. Ciò significa che per il completamento del programma il fabbisogno residuo ammonta a 217 miliardi di euro (59% dell'intero Programma). Occorre, inoltre, considerare che la stima rispetto ai fabbisogni è destinata a crescere ancora, considerando che

MACRO OPERA						
2001	2011	Descrizione	Numero	Costo	Finanziamento disponibile	Ulteriori finanziamenti necessari
1	1	Sistema valichi	4	18.603	2.853	15.750
2	2	Corridoio plurim. padano	24	73.510	37.523	35.987
3	3	Corridoio plurim. tirreno-brennero	2	7.341	3.425	3.916
4	4	Corridoio plurim. tirrenico-nord europa	31	91.191	24.011	67.180
5	5	Corridoio plurim. adriatico	18	4.488	2.568	1.921
6	6	Corridoio plurim. dorsale centrale	13	26.724	19.277	7.447
7	7	Mo.S.E.	2	5.496	3.579	1.917
8	8	Ponte sullo Stretto di Messina	2	7.200	2.500	4.700
9	9	Corrodoi trasv. e dorsale appenninica	33	67.298	19.143	48.155
10	10	Sistemi urbani	44	43.467	25.466	18.001
11	11	Piastra log. Euro mediterranea della Sardegna	17	4.520	1.233	3.297
12	12	Hub portuali	14	3.321	1.561	1.759
13	13	Hub interportuali	17	2.163	653	1.510
14	14	Allacc. ferr. e stradali grandi hub aerop.	7	1.722	270	1.453
15	15	Schemi idrici	67	5.723	1.799	3.924
16	16	Piano degli interventi comparto energetico	22	965	965	0
16	17	Piano elettrodotti rete elettr. di trasmissione nazionale	30	1.003	1.003	0
17	18	Piano interventi comparto telecomunicazioni	1	-	-	-
No	19	Programma di mantenimento in efficienza edifici sedi di organismi istituzionali	22	305	281	24
No	20	Piano str. messa in sicurezza edifici scolastici	2	489	489	0
No	21	Piano str. edilizia scol. e messa in sicurezza	5	1.021	1.021	0
No	22	Piano per l'edilizia penitenziaria	8	503	503	0
No	23	150° anniversario dell'Unità d'Italia	4	403	279	124
No	24	Parco della Salute - ospedale Nuove Molinette	1	-	-	-
TOTALE			390	367.458	150.395	217.063

Il programma secondo il VI Monitoraggio - Numero delle opere per macro opera, costi, disponibilità e fabbisogni al 30 Aprile 2011 (Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, MIT, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti attuatori).

il 51% dei progetti, per i quali è stato possibile accertare lo stato di attuazione, è ancora allo stadio preliminare o di studio di fattibilità e che diversi autorevoli studi internazionali hanno valutato mediamente un incremento del costo delle opere infrastrutturali tra il 20 e il 40% rispetto alle stime iniziali.

In una situazione difficile come quella che attraversa la spesa pubblica – con le nuove regole sui bilanci pubblici fissate dall'Unione Europea e le scadenze per il rientro dall'indebitamento – oltre che il sistema bancario e gli investitori privati, diventa quindi imprescindibile selezionare opere realmente prioritarie e utili a risolvere i problemi del Paese, oltre che sicure nella loro fattibilità da un punto di vista tecnico, ambientale, economico.

Uno sguardo al numero di opere che attualmente si trova in fase di gara o in fase di realizzazione suddivise per tipologia evidenzia una chiara prevalenza di quelle riguardanti la rete stradale, che rappresentano circa la metà del Programma delle Infrastrutture Strategiche per numero ed importo, mentre ferrovie metropolitane (11,7%), rete ferroviaria (10,7%) e comparto idrico ed energetico (7%) si collocano dopo le infrastrutture dedicate all'edilizia pubblica (13,6%).

È utile sottolineare, a tale proposito, che il DPEF 2008-2011 e l'Allegato Infrastrutture presentano alcune incoerenze di fondo tra l'impostazione data al programma delle opere dal Ministero delle Infrastrutture (opere prioritarie, modalità con cui sono state individuate e finalità a cui rispondono) ed il capitolo sulla Mobilità proposto dal Ministero dei Trasporti.

In quest'ultimo, si avanza la richiesta di una selezione delle infrastrutture che sia coerente con il riequilibrio modale e con le linee guida del Piano Generale Mobilità in corso di redazione da parte dello stesso Ministero.

Una richiesta di selezione delle opere che evidentemente resta disattesa per il chiaro e netto squilibrio tra le diverse tipologie infrastrutturali a favore di strade e autostrade (Donati 2011).

È essenziale allora intervenire per cercare di aumentare le risorse per gli investimenti urbani e ferroviari per l'adeguamento delle reti per il trasporto collettivo in modo tale da «tornare a ragionare di trasporti prima che di infrastrutture, di problemi prima che di progetti. Perché in molte città mancano i treni e gli autobus, più che i binari» (Legambiente 2011).

Iter autorizzativi e finanziamenti pubblici

Nonostante ciò il decennio non è andato sprecato dal punto di vista della semplificazione normativa volta sia allo snellimento e all'accelerazione delle procedure di autorizzazione che all'incentivazione dell'afflusso dei capitali privati.

In particolare sono stati stabiliti i tempi massimi per le varie fasi della progettazione (6 mesi per l'approvazione del progetto preliminare, 7 mesi per il progetto definitivo, 90 giorni per la conferenza dei servizi) ed è stato anticipato il rilascio dei provvedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) alla fase della progettazione preliminare anziché a quella della progettazione definitiva, mentre la pronuncia di compatibilità ambientale è in capo al CIPE contestualmente all'approvazione del progetto.

Sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Ambiente, a partire dal 2007 sono state ottantadue le opere vagliate con la nuova procedura di valutazione ambientale semplificata (43,2 miliardi di euro di costi), di cui il 91,6% ha superato la valutazione.

Grazie a questa velocizzazione dell'iter, ad oggi sono state realizzate in maniera definitiva 40 opere, un numero non enorme ma neanche disprezzabile.

Tra le principali il corridoio ferroviario Bologna-Verona, l'interporto di Nola, l'adeguamento del Grande Raccordo Anulare di Roma, il Passante di Mestre, la SS 156 dei Monti Lepini, l'Alta Velocità Torino-Salerno, parte del progetto metropolitano regionale in Campania e alcune autostrade in Sicilia (ISole24ORE 2011).

Le principali novità apportate per incentivare l'afflusso di capitali privati al finanziamento delle grandi opere pubbliche riguardano le modifiche della disciplina del *project financing* (contenuta negli artt. 37-bis, 37-ter e 37-quater della legge n. 109 del 1994) con l'introduzione del diritto di prelazione al promotore, le modifiche alla normativa sulle concessioni attraverso l'eliminazione del vincolo della durata trentennale e quello del finanziamento pubblico limitato al 50%, nonché l'introduzione della figura del contraente generale.

Allo stato attuale, la distribuzione delle risorse disponibili tra finanziamenti pubblici e privati corrisponde all'incirca a un rapporto di 2/3 di contributo pubblico – comprese le fonti comunitarie, degli enti locali, di Anas e Ferrovie – e 1/3 di risorse private che corrisponde soltanto all'8% dei costi totali. È auspicabile che tale rapporto si possa modificare nella direzione di un maggiore apporto delle risorse private.

Se, infatti, si analizza l'universo delle opere comprese nel PIS (Programma delle Infrastrutture Strategiche) relativamente all'affidamento dei lavori tramite finanza di progetto si osserva un incremento del numero di opere realizzate con tale modalità attuativa che passa dal 9,7% del 2004 al 20,1% dell'ultimo rilievo, con una percentuale di costi realizzati con la finanza di progetto pari al 49,5% del totale al 2010.

Complessivamente, sommando le opere con Contraente Generale e quelle in PPP (Partenariato Pubblico Privato) emerge come il mercato gestito con procedure tradizionali rappresenti meno del 30% del mercato complessivo delle opere strategiche.

La geografia degli interventi

Il quadro che emerge dall'analisi della distribuzione territoriale delle opere contenute nel programma delle infrastrutture strategiche rivela l'incoerenza tra la volontà di «procedere secondo priorità di riequilibrio socio-economico del Paese» (art.1, Legge 443/2001) e le risorse messe in campo affinché ciò si verifichi. Il divario infrastrutturale tra Nord e Sud Italia è evidente: il Sud può contare su 1.852 km di autostrade e 5.097 km di ferrovie contro i 3.342 km della rete autostradale e i 6.810 km di quella ferroviaria del Nord. Per non parlare della rete metropolitana: 89,7 km al Nord e solo 35,6 km al Sud. Nonostante ciò, la maggiore concentrazione dei costi delle diverse opere programmate si registra nelle Regioni del Centro-Nord, pari a 224 miliardi di euro, contro i 141 miliardi di euro del Mezzogiorno che in termini percentuali corrispondono, rispettivamente, al 61% e al 38% del valore economico complessivo. Il restante 0,7% coinvolge opere non riconducibili a una specifica macro area territoriale. Anche in termini di numerosità delle opere, il Centro-Nord mostra una presenza maggiore, 174 opere contro le 167 del Sud (Uniontrasporti 2011).

Se si considerano soltanto le infrastrutture di trasporto contenute nell'elenco, che risultano pari a 189, le opere localizzate al Nord sono 74 e rappresentano il 48,5% dei costi totali, al centro sono 54 e rappresentano il 15,4% dei costi, al Sud sono 60 e rappresentano il 36,1% dei costi totali. Una particolare attenzione deve essere data allo stato di avanzamento di due macro-opere che contengono interventi rilevanti e decisivi per lo sviluppo del Mezzogiorno: il corridoio plurimodale Tirrenico-Nord Europa e il Ponte sullo Stretto di Messina. Con il completamento del primo e la realizzazione del Ponte sullo Stretto, il Sud potrà contare su un moderno sistema di collegamento verso il Nord Italia e il Centro e Nord Europa, essendo garantita l'interconnessione e l'interoperabilità fra i Corridoi transeuropei TEN, in particolare tra il Corridoio I (Berlino-Palermo) con il Corridoio VIII (Bari-Sofia) (Moroni 2010).

All'interno della prima macro-opera figurano due importanti interventi stradali e ferroviari, il cui stato di avanzamento è in netto ritardo rispetto alle stime iniziali. La prima, di tipo stradale, è l'autostrada Salerno-Reggio Calabria che ha visto realizzati 33 interventi sui 61 previsti (Fonte:www.stradeanas.it) ed i cui costi sono aumentati del 50% rispetto alla stima iniziale (dai 5,8 miliardi di euro previsti nel 2002 si è passati ai 10,2 miliardi di fine 2010). Sul fronte ferroviario l'asse Salerno-Reggio Calabria-Palermo-Catania, che da solo vale circa 35 miliardi, dei quali 18,7 destinati alla realizzazione della Nuova linea AV/AC Battipaglia-Reggio Calabria (tratta Sapri-Reggio Calabria), attualmente dispone del solo studio di fattibilità.

Il Ponte sullo Stretto è, invece, ancora in fase di progettazione definitiva mentre risultano avviati i lavori delle opere

ferroviarie connesse sulla sponda calabra e su quella siciliana. Entrambe le macro opere, inoltre, presentano notevoli criticità finanziarie, ovvero un fabbisogno superiore al 50% del loro costo totale. L'unico primato posseduto dalle regioni del sud Italia riguarda le fasi di avanzamento delle opere: nel Mezzogiorno risultano ultimate 17 opere su 78 e 19 sono in fase di realizzazione, contro le 5 opere su 75 ultimate al Nord. Le regioni in cui si registra il maggior numero di opere ultimate sono la Basilicata (6), la Sicilia, a pari merito con la Lombardia (4), seguono Campania e Lazio (3).

Una sostanziale differenza tra le opere completate va fatta in ragione della tipologia di opere. Le opere realizzate nelle regioni del Nord riguardano principalmente infrastrutture trasportistiche; al Sud, invece, le opere completate appartengono, principalmente, alle categorie "schemi idrici" e "sistemi urbani", mentre la parte trasportistica riguarda sottodivisioni e completamenti di alcuni tratti della Salerno - Reggio Calabria che lo studio effettuato dalla Camera considera come opera conclusa. Se a tutto ciò si aggiunge che la quasi totalità delle risorse private (15 miliardi di euro) riguarda concessioni di autostrade localizzate al Nord, quali Passante di Mestre, Pedemontana lombarda, Pedemontana veneta, Asti-Cuneo, Nogara-Mare, Campogalliano-Sassuolo, Tangenziale di Milano, Cremona-Mantova, che sommate equivalgono a circa 750 chilometri di nuove autostrade in Pianura Padana, risulta evidente che il divario tra le Regioni del Nord e Sud Italia è destinato ad accentuarsi a meno che non si mettano in campo delle azioni mirate a concentrare l'intervento su beni pubblici rilevanti e decisivi per lo sviluppo del Mezzogiorno (Confindustria 2009).

Riferimenti bibliografici

- IISole24ORE (2011), *La legge obiettivo non ha rivoluzionato le infrastrutture italiane*, per la sezione Grandi Opere, 28 febbraio 2011.
- Legambiente (2011), *Dieci anni di legge obiettivo, 2001-2010 Bilancio della legge che avrebbe dovuto rilanciare le infrastrutture in Italia*, Roma, 24 febbraio 2011.
- Donati A. (2010), "DPEF 2008-2011 ed Allegato Infrastrutture Selezionare le priorità: meno autostrade e più opere utili per la mobilità sostenibile", www.peraltrestrade.it
- Uniontrasporti (2011), *I rapporti sullo stato delle infrastrutture in Italia: criticità di oggi, priorità di domani*, www.uniontrasporti.it, 31 marzo 2011.
- Moroni P.(2010), "Ecco il Piano per il Sud", *l'Occidentale*, 26 novembre 2010.
- Magnatti P., Rosa G., Sabatini M. (2009), "I progetti infrastrutturali prioritari per il Mezzogiorno", Confindustria-Comitato Mezzogiorno, Roma, marzo 2009.
- Camera dei Deputati (2010, 2011), *L'attuazione della "Legge obiettivo", 5° e 6° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici in collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, 2 luglio 2010, 5 settembre 2011.