



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

**Audizione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti
On. Maurizio Lupi
alla Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici
della Camera dei Deputati**

21 maggio 2013

PREMESSA

Il primo capitolo di questo documento rappresenta una premessa in senso proprio, cioè sintetizza ciò che precede e ispira tutta l'azione del Ministero – le **parole-chiave** che aiutano a comprendere meglio i nostri intendimenti. Questa premessa deve quindi essere esposta nella sua **unitarietà**, senza alcuna frattura fra strategia infrastrutturale e strategia trasportistica: missione del Ministero che dirigo è proprio **la sintesi fra queste due strategie** e ogni distinzione risulterebbe irrimediabilmente astratta. Per questo motivo, insieme a questa premessa va letto il principale dei documenti allegati: la “*Sintesi delle azioni prioritarie del MIT nei primi 100 giorni di attività*” (Allegato 0), anch'esso riferito alle azioni prioritarie del Ministero nel suo insieme.

Il resto della mia esposizione, invece, anche per il doveroso rispetto nei confronti dell'organo parlamentare, tiene conto dell'ambito di interesse specifico dell'VIII Commissione della Camera, ovviamente per quanto di competenza del Dicastero che rappresento (fondamentalmente, **lavori pubblici e politiche abitative**).

Le attività connesse alla programmazione degli interventi infrastrutturali, così come quelle legate alle strategie trasportistiche, sono indubbiamente funzione dei differenti significati che il concetto di **tempo** assume.

Chi istituzionalmente propone piani di investimento in infrastrutture, chi disegna nuove linee di pianificazione dei trasporti, deve necessariamente declinare il concetto del tempo in più significati. Da un lato il tempo riferibile alla offerta infrastrutturale, distinguibile tra **il tempo della programmazione** e quello **della pianificazione**, dall'altro il tempo riferibile alla **soddisfazione della domanda** di spostamento, cioè della domanda di servizi di trasporto, tendenzialmente misurabile con **il costo generalizzato del trasporto**.

Il costo generalizzato del trasporto misura l'accessibilità e quindi il valore economico del **tempo di accesso** ai sistemi infrastrutturali ed ai corrispondenti sistemi di servizio che da quelle infrastrutture provengono: rappresenta cioè una misura dell'**equità** o della **iniquità** della dotazione di beni e servizi da cui la Politica fa discendere la necessità o meno di raggiungere gradi più elevati di **coesione** economica e sociale.

Proprio sulla base delle considerazioni appena accennate riterrei di declinare anche questa interazione con le competenti Commissioni Parlamentari in termini temporali: fissare un preciso **ambito cronologico** per monitorare il rispetto degli impegni assunti, per riferire periodicamente circa le criticità ed i vincoli incontrati

nell'attuazione dei programmi, per pianificare possibili correttivi e rimodulare i programmi stessi in funzione delle urgenze che via via si paleseranno.

Ho ritenuto quindi opportuno elencare – in omaggio alla più piena trasparenza – in un documento facilmente consultabile e verificabile l'insieme delle azioni e dei risultati che intendiamo conseguire entro il termine dei 100 giorni. Per ognuna di queste azioni ed obiettivi mi impegno a tenere costantemente e puntualmente informata questa Commissione e ad esporre i risultati raggiunti (**vedi Allegato 0**)

Sarà cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti fornire alla Commissione i risultati raggiunti anche in anticipo delle scadenze .

Questi concetti possono essere sintetizzati in **sei passaggi**:

1. **Il valore** che le infrastrutture hanno **per il sistema paese** nel suo insieme: questo valore risiede nella loro funzionalità a strategie di crescita e di coesione sociale;
2. La **sfida della crisi**, interpretata come opportunità per un miglioramento della qualità delle nostre politiche pubbliche;
3. **Il nuovo paradigma** determinato dai nuovi termini della relazione **pubblico-privato** e dalle nuove esigenze di **apertura e liberalizzazione dei mercati**;
4. **Il rapporto con l'Europa**: nessuna politica – tanto meno quella infrastrutturale e trasportistica può muoversi più in un ambito nazionale;
5. **Non solo grandi opere** ma anche (e forse soprattutto) opere a livello locale (vedi *golden rule* di scala nazionale, p. 25)
6. Chi sono coloro ai quali le nostre politiche si rivolgono? **chi ne trarrà vantaggio?**
 - a. Certo, le imprese, l'economia, **ma questo non ci basta**. Dovrà trarne vantaggio anche:
 - b. l'ambiente
 - c. la coesione sociale (centralità dei problemi ad alta valenza sociale: casa, Trasporto Pubblico Locale)

LA LUNGA RECESSIONE NON DEVE INCRINARE IL RESPIRO E LA STRATEGIA DEL GOVERNO

Prima di entrare nel merito delle linee strategiche con cui intendo caratterizzare il mio operato all'interno del Dicastero vorrei soffermarmi su una considerazione che, necessariamente, si configura come comune denominatore sia delle scelte nel comparto delle infrastrutture e dei trasporti, sia in ogni azione che il Governo nella sua collegialità intenderà intraprendere: **mi riferisco agli scenari che intendiamo definire per impostare una politica mirata alla crescita ed allo sviluppo.**

Il rischio di pensare che cinque anni consecutivi di recessione debbano diventare il metro di riferimento previsionale di ciò che sarà il sistema economico nazionale ed internazionale del medio e lungo periodo, rappresenta un grave limite nella impostazione e nella definizione delle linee strategiche che dovranno caratterizzare la politica economica nei prossimi anni.

Le tonnellate di merce che oggi transitano attraverso il valico del Frejus o del Brennero, denunciano un ridimensionamento della domanda di trasporto; se ritenessimo questo dato come una possibile rivoluzione delle logiche economiche che hanno caratterizzato da sempre la crescita e lo sviluppo, cadremmo in un grave errore.

Cinque anni di recessione, **da un lato**, non devono indurci in un errore concettuale: quello di considerare il futuro come un modo di adagiarsi nell'utilizzo di ciò che si è patrimonializzato, quello di considerare un futuro in cui garantire un salario utilizzando il capitale accumulato; **dall'altro**, questo lungo periodo di recessione non deve portarci a dimensionare le esigenze infrastrutturali sulla base di scenari sbagliati o, addirittura, di scenari in cui vengono sottovalutate le evoluzioni di ambiti dell'Europa come l'area balcanica o il Mar Nero, ambiti che non possono essere estranei ad un processo di crescita paragonabile a quello dell'area centro – occidentale della Unione Europea.

Ebbene, cinque anni di recessione impongono una attenta rilettura degli scenari che per anni hanno caratterizzato i nostri strumenti pianificatori.

Se analizziamo i vari interventi del Programma delle Infrastrutture Strategiche previsto dalla Legge Obiettivo e se ci soffermiamo sulla parte di essi realizzata o in corso di realizzazione, scopriamo che in nessun caso si è caduti nell'errore del sovradimensionamento, in nessun caso si è dato avvio a scelte non coerenti ad una crescita della domanda difendibile. In realtà gli interventi sulle reti ferroviarie e stradali, rispondevano sempre ad una esigenza di adeguamento della soglia di saturazione delle reti; analogo discorso può farsi per i nodi sia urbani che logistici; le

nostre realtà urbane soffrono di congestione perché prive di reti metropolitane e di servizi integrati di trasporto; i nostri porti e i nostri interporti continuano ad essere privi di collegamenti con l'entroterra; i nostri aeroporti, specialmente quelli con traffico superiore ai 5 – 10 milioni di passeggeri, hanno bisogno di un adeguamento sostanziale dell'intero assetto infrastrutturale.

Quello che si è fatto finora, quindi, non è stato mai un banale arricchimento infrastrutturale del territorio ma, sempre, un motivato principio di recupero del gap esistente tra domanda ed offerta.

Ed allora questi cinque anni di recessione quale valore assumono nell'intero sistema pianificatorio e strategico: **consentono un rinvio dei livelli di saturazione che avremmo vissuto lungo i valichi alpini**; non possiamo, infatti, dimenticare che studi approfonditi dalla Unione Europea avevano previsto nel 2016 livelli di saturazione lungo gli assi del Brennero e del Frejus; non possiamo dimenticare che il numero di transiti lungo l'autostrada A1 aveva raggiunto nel 2006 la soglia di 70.000 veicoli equivalenti /giorno, una soglia che in assenza del completamento della variante di valico ci avrebbe portato nel 2016 ad imporre cadenzamenti nelle relazioni nord – sud – nord del Paese; non possiamo dimenticare che il costo da congestione nelle nostre città, sempre nel 2006, ha superato la soglia di 11 miliardi di € e la previsione dava nel 2015 un dato di oltre 14 miliardi di €. Questi dati previsionali, questi indicatori non tenevano conto di un blocco così repentino e così forte della crescita economica.

Dovremmo, quindi, considerare queste negatività come eventi che hanno allontanato le criticità prodotte da una esplosione della domanda in assenza di una offerta adeguata, ma non possiamo, al tempo stesso, ipotizzare che nel breve e medio periodo il Prodotto Interno Lordo non torni a crescere.

Dobbiamo utilizzare questa inaspettata esigenza di blocco della crescita come una occasione per verificare l'attendibilità degli scenari già definiti e non come una occasione per demolirne la validità.

Dobbiamo anche simulare un ulteriore possibile evento: la ripresa veloce del sistema produttivo, la ripresa veloce dei consumi. Una crescita della domanda, soprattutto in alcune aree del Paese, senza il completamento di determinati assi infrastrutturali nel prossimo quinquennio e senza una vasta opera di manutenzione delle reti esistenti, diventerebbe automaticamente una negatività irreversibile per il nostro Paese.

Quando finirà questa fase recessiva certamente prenderà corpo una forte competitività tra i vari partner comunitari europei, una competitività che vede il nostro Paese portatore di un pesante handicap: **il costo del trasporto è superiore del 6 – 8% rispetto a quello degli altri Paesi della Unione Europea**. La causa di tale differenza è legata proprio alla congestione ed alla assenza di reti e di nodi logistici efficienti ed efficaci, all'insufficiente livello di manutenzione, alla “fragilità territoriale” di tante aree del Paese.

Se non offriamo al mondo imprenditoriale una rete ed un sistema capace di ridurre, in modo sostanziale, queste negatività nel momento della ripresa saremo penalizzati e rischieremo di essere marginalizzati senza poter godere dei benefici prodotti dalla ripresa.

C'è poi un profilo “sociale” del tema infrastrutturale al quale sono molto sensibile e sul quale intendo indirizzare la mia azione alla guida del Ministero. Mi riferisco al tema della **casa** e – più in generale – della qualità delle **aree urbane** che dovranno diventare uno dei grandi assi strategici che rendano riconoscibile da tutti i cittadini il Governo che ha appena iniziato il suo percorso.

IL METODO:

ASCOLTO, DIALOGO, COLLEGIALITA', REALISMO, ASSUNZIONE DI RESPONSABILITA' E DECISIONE

Prima di questa audizione ho ritenuto opportuno incontrare tutti coloro che operano all'interno del vasto comparto; ho ritenuto essenziale effettuare questi incontri sia per analizzare in modo capillare le varie esigenze e le varie emergenze, sia per impostare un quadro programmatico coerente con le aspettative, sia per impostare una politica del Governo, all'interno del comparto, capace di dare la massima organicità alle scelte di breve e medio periodo.

In tali incontri ho ribadito la stretta interazione tra le infrastrutture ed i trasporti ed ho anche precisato che è stato un errore del passato Governo unire – nel vertice politico - il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti con quello dello Sviluppo Economico; il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha delle competenze così vaste, ha ruoli e responsabilità così complesse che, pur riconoscendo il rilevante impegno profuso dai responsabili del passato Governo, è davvero impossibile aggregare le attività dei due Dicasteri.

In tali incontri è emerso da parte di tutti una denuncia comune: **la forte sofferenza socio economica generata dalla prolungata fase recessiva e la richiesta di azioni immediate per limitare i danni che, mese dopo mese, stanno diventando irreversibili.**

Il documento che il Presidente Consiglio ha letto in Parlamento, in occasione della fiducia, e la lettura attenta di quanto esposto nella serie di incontri avvenuti in queste prime due settimane di Governo, mi hanno consentito di impostare questo mio primo intervento in Commissione.

Fa parte del metodo che intendo seguire una forte sottolineatura della **collegialità**, del Governo nel suo insieme e nel rapporto fra il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti e gli altri Ministeri (primo fra tutti il Ministero dell'Ambiente).

Questa sottolineatura deriva dalla chiara consapevolezza che la realtà dei processi reali è sempre molto più avanti e in movimento rispetto al modo in cui corpi amministrativi – pure importanti come il MIT – la rappresentano.

Il ruolo che – ad esempio - la tutela ambientale ha avuto in tutta una fase storica e culturale è oggi superato. Oggi bisognerebbe essere veramente sordi e ciechi per non cogliere **il carattere pervasivo** che hanno assunto gli obiettivi di miglioramento delle condizioni ambientali. Il MIT, così come il Ministero dello Sviluppo Economico, o quello del turismo – solo per fare gli esempi più evidenti – non possono pensare di sviluppare proprie linee interne per poi confrontarle, a cose fatte, con il Ministero dell'ambiente.

Ma questo è solo un esempio: in realtà **non esistono politiche pubbliche confinabili all'interno di una prospettiva settoriale.**

A questo principio intendo ispirarmi: è un fatto di **realismo**, più che di semplice buona volontà e disponibilità al confronto.

I PILASTRI STRATEGICI DEL GOVERNO

E

DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

La prima finalità dell'attuale Governo è senza dubbio: **costruire davvero le condizioni della crescita** e di farlo senza stravolgere, ma – al contrario - **riordinando e risanando il territorio**.

Costruendo le condizioni della crescita è possibile, a grappolo, raggiungere tanti altri obiettivi e, al tempo stesso, è possibile anticipare la fine della più lunga recessione vissuta dal nostro Paese (**cinque anni**).

Ho, quindi, articolato il mio intervento nelle seguenti quattro aree tematiche che caratterizzano il programma del Dicastero:

- **Affrontare le emergenze**
- **Le scelte strategiche**
- **Il rapporto con l'Unione Europea**
- **Il rapporto con le Regioni e la riforma delle Istituzioni**

AFFRONTARE LE EMERGENZE

La immediata cantierizzazione delle opere

La prima emergenza è il rilancio della occupazione con particolare attenzione alla occupazione giovanile che vive, in termini statistici, la soglia minima dal dopoguerra ad oggi.

Il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti può dare un immediato impulso alla occupazione e può dare una immediata risposta alla grave stagnazione economica che il Paese vive e che, giorno dopo giorno, rischia, addirittura, di diventare irreversibile.

L'azione che intendo portare avanti e che appena insediato ho già attivato è legata **all'immediata cantierizzazione e alla velocizzazione dello stato di avanzamento dei lavori, di tutti gli interventi infrastrutturali** approvati dal CIPE e, in molti casi, supportati anche da capitali privati.

In caso di mancato avvio dei lavori o di ritardo nell'avanzamento degli stessi per palese inadempimento, si provvederà alla revoca contrattuale degli interventi e si creerà un apposito Fondo Revoche da utilizzare per altri interventi. Ciò favorirà una oggettiva responsabilizzazione di tutti i soggetti che intervengono nei processi decisionali, nonché una oculata utilizzazione delle risorse economiche.

Questa scelta, questa azione, sarà supportata da un confronto aperto con tutte le Regioni. Ho già anticipato, nell'incontro avuto con tutte le Regioni una settimana fa e con alcuni Sindaci di grandi realtà metropolitane, una simile linea strategica e, proprio con tutte le Regioni, attraverso lo strumento della Intesa Generale Quadro, previsto dalla Legge Obiettivo, individueremo, per ogni singola realtà territoriale, quegli interventi che **rivestono davvero una funzione prioritaria.**

Intendo, in realtà dare corso a questa rivisitazione perché dieci anni di Legge Obiettivo, da un lato, e una serie di cambiamenti sostanziali intervenuti a scala europea, a scala nazionale e a scala regionale, dall'altro, impongono una attenta rilettura degli **“scenari Paese”** e degli **“scenari locali”**.

Questo lavoro, in fondo, si caratterizza come una vera **“due diligence”** delle scelte e rende possibile una motivata ottimizzazione delle risorse. Entro il primo

semestre dell'azione di Governo intendo presentare anche una **proposta mirata per una rivisitazione della Legge Obiettivo**.

Questa legge ha rappresentato uno strumento efficace sia di accelerazione procedurale che di programmazione. Ma proprio perché non è stata solo uno strumento di accelerazione, deve essere aggiornata ai nuovi contesti nei quali la programmazione si situa: deve cioè rileggere e riverificare gli scenari economici e sociali che dal 2001 ad oggi sono mutati e che dobbiamo oggi re-interpretare.

Per misurare la rilevanza di una simile azione in termini di ricaduta occupazionale, ritengo utile sottoporre alla vostra attenzione **un esempio che riguarda solo gli investimenti ferroviari**.

Analizzando attentamente **9 interventi di reti infrastrutturali ferroviarie** è emerso che siamo in presenza di circa **10 miliardi di € di opere già coperte finanziariamente, alcune già cantierate, altre in fase progettuale avanzata**.

È necessario che questo volano di risorse si trasformi in Stati di Avanzamento Lavori. (vedi Allegato 4). Tutti siamo convinti che la erogazione degli Stati di Avanzamento Lavori (SAL) costituisce una condizione chiave per ottenere due distinti risultati: **aumentare i livelli occupazionali ed assicurare il mantenimento del sistema imprenditoriale**.

L'accesso alle risorse ed il coinvolgimento dei privati

Accanto a questa precisa linea operativa, necessariamente, prenderà corpo una azione mirata a coinvolgere capitali privati nell'intera operazione infrastrutturale.

Il problema ha valenza strutturale ed "epocale". Fino a pochi decenni fa in tutto il mondo (e non solo in Italia) oltre il 90% delle opere pubbliche veniva realizzato con capitali pubblici. Oggi non è più così.

Ma i Paesi non sono tutti eguali e solo quelli nei quali la percentuale di capitale privato è più alta risultano vincenti nella competizione globale.

In realtà risultano vincenti Paesi come la Francia o la Germania in cui le esperienze di Partenariato Pubblico Privato sono diventate concrete e, nel rispetto della Direttiva Comunitaria del 2004 hanno già prodotto interessanti risultati sia di tipo realizzativo che gestionale.

Una simile azione dovrà trovare una piena e sistematica collaborazione tra il mio Dicastero e quello dell'Economia e delle Finanze.

Il ricorso alla defiscalizzazione diventa in tal modo non un teorico riferimento normativo ma una condizione obbligata. Infatti per opere come gli

assi autostradali o i nodi logistici (porti, aeroporti ed interporti) è fondamentale il ricorso a capitali privati.

Disponiamo di norme come quelle sulla “defiscalizzazione” che ci consentono una simile possibilità. L’articolo 18 della Legge 183/2011 per le opere cosiddette “**bancabili**” e l’articolo 33 della legge 221/2012 per le opere cosiddette “**non bancabili**” ci consentono di sbloccare o di avviare opere per circa **21 miliardi di €** senza snaturare l’impianto della finanza di progetto.

Occorre con la massima urgenza trasmettere alla Corte dei Conti le “Linee Guida” già approvate dal CIPE nella seduta del **18 febbraio 2013**. In tal modo possiamo dare corso alla utilizzazione delle norme sia per le opere già cantierate, sia per quelle in corso di avvio.

È davvero inconcepibile che norme varate dal passato Governo non siano poi state attuate bloccando in tal modo il coinvolgimento di capitali privati.

Inoltre, sulla promozione del project financing, il Ministero contribuirà con un’azione mirata al miglioramento della selezione degli interventi e di tutte le fasi della gestione, al fine di ridurre la percentuale – troppo alta nel nostro Paese - di mancato closing finanziario, e di ridurre i tempi complessivi delle operazioni che vanno a buon fine.

Continuità funzionale e superamento delle criticità di alcuni interventi

Un approfondimento capillare lo abbiamo già attivato su interventi che rivestono particolare rilevanza strategica e per i quali è necessario disporre in tempi certi di adeguate risorse. Solo come esempio riporto alcuni casi su cui, proprio in questa fase di aggiornamento delle esigenze finanziarie e, soprattutto, di verifica delle reali necessità di “cassa” stiamo cercando di costruire un vero quadro “Fonti – Impieghi” individuando se necessario possibili rimodulazioni negli anni 2014, 2015, 2016.

1. COMPARTO STRADALE

Si riportano le aree tematiche la cui soluzione riveste particolare urgenza ed emergenza:

- **LA MANUTENZIONE DELLA RETE (vedi più avanti a pag. 17 il paragrafo: “La prima fra le priorità: la manutenzione della rete e del territorio”)**
- **COLLEGAMENTO PORTO DI ANCONA – ASSE AUTOSTRADALE.**

Avendo concluso tutte le fasi autorizzative, è urgente avviare i lavori

- **ASSE AUTOSTRADALE ROMA – LATINA.**

Il progetto è stato approvato dal CIPE, ma la delibera non è stata registrata dalla Corte dei Conti, sicché sarà necessario un ulteriore passaggio in sede CIPE per superare i rilievi dell'Organo di controllo. L'opera è urgente e attiva risorse per **1.800 milioni di €**

- **ASSE AUTOSTRADALE CATANIA – RAGUSA.**

Tutta la fase autorizzativa è stata effettuata, occorre aprire con la massima urgenza i cantieri

2. **COMPARTO FERROVIARIO**

- **LA EMERGENZA PRIORITARIA È ANCHE IN QUESTO CASO LEGATA ALLA ATTIVITÀ MANUTENTIVA DELLA RETE FERROVIARIA (Vedi più avanti a pag. 17 il paragrafo: “La prima fra le priorità: la manutenzione della rete e del territorio”).**

- **OCCORRE FARE APPROVARE DAL CIPE IL CONTRATTO DI PROGRAMMA INVESTIMENTI CON RETE FERROVIARIA ITALIANA (RFI).** Il CIPE del 18 marzo ha approvato il Contratto di Programma Servizi **2012 - 2014**

- **VALICO FERROVIARIO DEL BRENNERO E TRATTA FORTEZZA VERONA**

Per raggiungere un simile obiettivo bisogna, **da un lato**, attivare le procedure per utilizzare le risorse previste dall'articolo 47 della Legge 122/2010; tale norma consente, attraverso le risorse provenienti dai pedaggi sull'autostrada A22 (Autobrennero), di coprire in parte le opere relative al valico ferroviario del Brennero e alla tratta Fortezza – Verona, **dall'altro**, bisogna dare seguito alla gara per la Concessione dell'asse autostradale Autobrennero superando l'attuale contenzioso.

Il CIPE ha approvato il secondo lotto costruttivo del valico del Brennero per un importo di 638 milioni di € (la Corte dei Conti non ha registrato la Delibera e quanto prima sottoporremo al CIPE una modifica della Delibera in modo da avviare quanto prima la gara).

- **VALICO FERROVIARIO DEL FREJUS. UTILIZZO DELLE RISORSE PREVISTE DALLA LEGGE DI STABILITÀ 2013 (2.930 MILIONI DI €)**

Con la massima urgenza sarà sottoposto al Parlamento il Disegno di Legge di ratifica dell'Accordo tra l'Italia e la Francia.

3. CONTINUITÀ INTERVENTI STRATEGICI

- **UNA SISTEMATICA ATTENZIONE AGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI LEGATI ALL'EXPO 2015**

Il Decreto Legge che ha ultimamente dato nuove competenze al Commissario per attuare le infrastrutture essenziali entro l'apertura dell'EXPO 2015 deve contribuire a favorire il rispetto dei tempi che il Dicastero pone alla realizzazione di opere direttamente o indirettamente collegate con l'evento come le linee Metropolitane M5 ed M4 o come gli assi viari di accesso alla città come la BreBeMi, la Tangenziale Est di Milano e la Pedemontana Lombarda. Un'attenzione legata sia alla garanzia del trasferimento delle risorse di competenza dell'organo centrale, sia all'avanzamento dei lavori.

- **PROGETTO Mo.SE. PER LA SALVAGUARDIA DELLA LAGUNA VENETA**

Per il completamento del Sistema MOSE e degli interventi connessi di cui ai programmi ex lege 21.12.2001 n. 443 occorrono complessivamente **1,550 miliardi di €**. La legge di Stabilità 2013 ha assicurato 1.150 milioni di €. Il prossimo CIPE deve assicurare tale nuova assegnazione. Con tale volano di risorse si consente entro il 2016 il completamento dell'opera. Le ulteriori risorse serviranno per garantire dopo una serie di impegni legati al rispetto di vincoli ambientali imposti dalla Unione Europea.

- **PRIMA FASE PIANO DEL SUD**

È indispensabile, seguire con attenzione i seguenti interventi:

1. **il completamento dell'asse autostradale Salerno – Reggio Calabria e interventi di velocizzazione dell'asse ferroviario dello stesso asse.**
2. **la realizzazione dell'asse autostradale Olbia – Sassari**
3. **il collegamento ferroviario AV/AC Napoli – Bari**
4. **il collegamento ferroviario Palermo – Catania**
5. **un approfondimento sul collegamento stabile dello Stretto**

- **PIANO EDILIZIA SCOLASTICA**

In accordo con il MIUR, è fondamentale ed urgente dare corso alla seconda tranche di risorse messe a disposizione del Piano.

- **PIANO CARCERI**

Sarà opportuno verificare il reale stato di avanzamento della intera operazione che disponeva di un volano globale di 700 milioni di €. Il

Comitato formato dai Ministri della Giustizia, delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Capo della Protezione Civile e dal Commissario nominato dal Ministro della Giustizia si riunirà nei prossimi giorni per verificare il reale stato di avanzamento del progetto.

LE SCELTE STRATEGICHE

Sviluppo infrastrutturale come sviluppo sostenibile

Intervenendo in questa Commissione non posso che partire dalla considerazione che oggi non si dà autentico **sviluppo infrastrutturale** che non sia – allo stesso tempo – **sviluppo sostenibile**.

Nella definizione stessa delle competenze di questa Commissione permanente della Camera si indica la strada giusta per comporre ciò che viene spesso presentato in termini di contrapposizione: la tutela dell'ambiente e lo sviluppo infrastrutturale. Si tratta di due facce di una stessa medaglia che solo una impostazione molto astratta può separare.

Non può esserci miglioramento dell'ambiente senza crescita e innovazione. E le infrastrutture e le opere pubbliche hanno un senso solo se funzionali alla crescita e all'innovazione.

Infrastrutture che innervano il Paese di reti digitali, o che decongestionano il traffico automobilistico o che favoriscono il riequilibrio modale, sono a tutti gli effetti "infrastrutture ambientali". E questa prospettiva si coglie facilmente dall'osservatorio particolare rappresentato da questa Commissione, che conosco bene per averne fatto parte per oltre 10 anni.

Vi sono quattro indicatori che caratterizzano il nostro Paese, il nostro sistema economico:

- **La congestione:** l'incidenza della congestione nel sistema logistico costa **80 miliardi di € l'anno in Europa** (**1,8%** del valore della produzione industriale cioè di 4.460 miliardi di €), e **19 miliardi di € l'anno in Italia** (**2,2%** del valore della produzione industriale nazionale pari a 980 miliardi di €)
- **La saturazione** soprattutto su alcuni assi ed in modo particolare sui valichi; saturazione che sui valichi non è esplosa in questi anni perché la recessione ha ridimensionato i flussi di transito. Ma a coloro che ritengono super dimensionati i progetti dei valichi ricordo che nel 1967 nell'intero arco alpino transitarono **19 milioni di tonnellate di merce**, nel 2008 (prima della fase recessiva) tale valore

ha superato la soglia dei **150 milioni di tonnellate**. Si è preso come riferimento il 1967 perché da quella data non si è iniziato nessun nuovo valico.

- **La monodalità** nella offerta di trasporto: la ferrovia si avvia, in Europa da una incidenza del 28% sul globale delle modalità degli anni '70, ad una soglia di poco superiore all'8%. In Italia si è passati dal 14% all'8/10%
- **La vetustà della nostra dotazione infrastrutturale complessiva**. Nella Unione Europea siamo al 14° posto in termini di vetustà delle nostre reti, soprattutto quelle regionali e locali-

Questi quattro indicatori, ormai, sono la causa che produce una differenza di circa **6 punti percentuali**, nel costo del trasporto, tra il nostro Paese e gli altri Paesi. Se volessimo essere più chiari basterebbe ricordare che l'incidenza del costo del trasporto e della logistica sul valore del prodotto è nel nostro Paese pari al 22%, negli altri Paesi, tale valore, si attesta intorno al 16%.

Ma se analizziamo ancora più a fondo il valore assoluto di tale percentuale scopriamo che il 22% del valore del nostro prodotto industriale è pari a circa **206 miliardi di €**; se riuscissimo ad essere simili ai nostri partner comunitari tale valore scenderebbe ad una soglia pari a circa **150 miliardi di €**.

Questi dati, queste considerazioni, purtroppo, sono vere e costituiscono la vera motivazione per costruire, durante questa Legislatura, tutte le condizioni per rispondere in modo organico e concreto a ciò che definiamo "**sviluppo compatibile**".

Deve prendere corpo quindi **da un lato** una attenta riqualificazione della nostra offerta infrastrutturale in termini di messa in sicurezza delle nostre reti, del nostro assetto territoriale, e **dall'altro** deve essere avviato un processo di rivisitazione della nostra offerta infrastrutturale per annullare quelle anomalie che rendono il nostro Paese sempre meno competitivo.

**La prima fra le priorità:
la manutenzione straordinaria delle reti e del territorio**

- **LA MANUTENZIONE STRAORDINARIA DEL TERRITORIO**

Deve prendere corpo un convincimento pieno ed allargato sulla improcrastinabile esigenza di **manutenzione straordinaria del territorio**, una manutenzione non solo delle reti infrastrutturali portanti (strade e ferrovie), ma anche dell'insieme dei nodi logistici (porti, aeroporti), nonché di recupero e di reinvenzione strutturale e funzionale dei nodi urbani, delle nostre città e dell'intero territorio.

Tale manutenzione straordinaria si aggiungerà e integrerà con quella – di competenza del Ministero dell’Ambiente, in tema di **dissesto idrogeologico**.

Nel loro insieme questi temi configurano **una reale emergenza trasversale alle competenze di più amministrazioni e che chiama in causa la responsabilità collegiale del Governo**.

Per quanto riguarda il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l’azione sarà concentrata sulla manutenzione straordinaria dell’intero assetto viario nazionale. La carenza delle risorse non può, in nessun modo, mettere in dubbio un obiettivo chiave del Governo: **la massima sicurezza nella offerta delle nostre reti**.

- **LA MANUTENZIONE DELLA RETE STRADALE**

Per il 2013 e per il 2014 occorrono almeno **1.100 milioni di €** per l’esigenze manutentive della rete stradale (**sono disponibili solo 300 milioni di €**). Ho subito chiesto agli Uffici competenti del Dicastero ed all’ANAS di produrre un documento da cui si evincano le esigenze e le criticità della rete in modo da definire, entro il corrente mese di maggio, un primo piano di intervento e, al tempo stesso, verificare come articolare e come identificare la copertura di tali esigenze.

Ricordo che tale esigenza è stata già esposta sinteticamente nell’Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza (**vedi Allegato 5**).

- **LA MANUTENZIONE DELLA RETE FERROVIARIA.**

Occorrono come prima fase (anno 2012, anno 2013) almeno **1.200 milioni di €**. (Abbiamo assicurato ultimamente circa **800 milioni di €**).

- **LA RICOSTRUZIONE DELLA CITTÀ DELL’AQUILA**

La ricostruzione degli edifici pubblici della città compete al Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti; per la ricostruzione e per il restauro degli edifici pubblici erano stati assegnati, prelevandoli dal Fondo Infrastrutture, **408 milioni di €** e di tale volano di risorse è già stata garantita ed avviata concretamente una prima tranche di oltre 200 milioni di €. Senza dubbio questa prima assegnazione è esigua tuttavia le opere pubbliche diventano un vero legante dell’intero tessuto urbano. La città, infatti, è fatta di simboli: **gli edifici pubblici, le piazze, le chiese, i musei, i centri culturali sono i riferimenti chiave delle città**; nel caso di una città distrutta come l’Aquila sono il DNA che sopravvive anche dopo un evento sismico grave. **La ricostruzione della città e l’adeguamento dell’intero assetto infrastrutturale regionale, stradale e ferroviario, che caratterizza l’attuale offerta, diventano obiettivi chiave per la crescita e per lo sviluppo di un territorio allo stato tanto penalizzato.**

Ma lo **sviluppo sostenibile** passa anche attraverso la riqualificazione funzionale delle porte di accesso al nostro sistema economico, mi riferisco alla nostra **offerta portuale** ed alla nostra **offerta aeroportuale**.

Due ambiti su cui il nostro Paese, finora, non ha reso operativo un processo pianificatorio organico (riferirò su questi temi, nel dettaglio, alla IX Commissione). Così come intendo, in quella sede sviluppare un altro tema strategico: lo sviluppo passa attraverso una visione organica di sistema coinvolgente tutte le modalità di trasporto e l'utilizzo di **sistemi di trasporto intelligenti** (i c.d. ITS); quelli cioè che utilizzano le tecnologie dell'informazione, della comunicazione integrata, del posizionamento e della localizzazione, al fine di gestire in maniera ottimale la mobilità ed il traffico sulla rete dei trasporti, così fornendo servizi di valore aggiunto a cittadini ed operatori, tra cui un uso sicuro delle reti, un minore impatto sotto il profilo ambientale e un efficace e proficuo impiego delle risorse finanziarie.

Una nuova politica per la città

Un discorso particolare intendo fare per quanto concerne le città.

La città è l'ambito territoriale caratterizzato dalla presenza di un complesso di funzioni e di attività integrate e complementari, organizzato in modo da garantire sia elevati livelli di efficienza e condizioni ottimali di sviluppo delle strutture economiche, sia le condizioni della socialità e dello scambio interumano e quindi dello sviluppo dell'uomo nella sua dimensione propria che è quella comunitaria.

Queste definizioni ancora oggi, all'inizio ormai del terzo millennio, rimangono definizioni teoriche, non capite e quasi sempre, specialmente nel nostro Paese, la città continua ad essere serbatoio dell'abitare e non occasione determinante per aumentare la entropia e, quindi, produrre le condizioni imprescindibili della crescita e della socialità.

Per questo motivo non voglio cadere nell'errore nominalistico di Piano Casa, Piano Città, Piano per le reti metropolitane, ecc. e voglio invece proporre all'attenzione del Governo nella sua collegialità un grande tema strategico, su cui occorre trovare coordinamento trasversale ai vari Dicasteri (si pensi ad esempio ai nessi con le strategie di sviluppo turistico), convergenza di obiettivi e unitarietà di

guida. Al centro di questo indirizzo dovremmo porre la qualità complessiva dei nostri nodi urbani.

Un primo passo è stato fatto, proprio dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ma occorre andare avanti.

Sicuramente sul **Piano Casa**, sull'**Housing Sociale**, sul **Piano Città**, ritengo si sia fatto molto in termini di impostazione programmatica e di individuazione delle procedure e delle esigenze finanziarie ma penso si sia fatto poco in termini di avvio concreto degli investimenti.

Non mi interessa individuare le responsabilità che non hanno reso possibile finora risultati misurabili, ritengo invece imperdonabile che su una tematica così essenziale per rispondere alle esigenze della gente e per produrre davvero occasioni di crescita e di sviluppo si sia rimasti ancora fermi alla impostazione programmatica, alla impostazione finanziaria e soprattutto ritengo che **la dimensione residenziale e quella legata ai servizi** (trasporti, sanità, cultura, ecc.) **non possa e non debba essere affrontata senza un filo conduttore comune coerente con le esigenze dei diretti fruitori della città**. Un filo conduttore che deve tener conto di misurabili operazioni di recupero e sostituzione del patrimonio edilizio senza consumare ulteriormente il territorio, prevedere la rottamazione di vecchi edifici e, soprattutto, garantendo:

- la semplificazione delle procedure e degli iter urbanistici
- la utilizzazione della leva fiscale
- possibili incentivi di premialità anche volumetrici

In questa prospettiva, intendo indicare fra le priorità di interesse e di intervento del Ministero delle infrastrutture una **politica per le aree urbane** che abbia al suo centro **la manutenzione e la rigenerazione urbana**.

Come sapete, è stato calcolato che ogni giorno in Italia si cementificano 100 ettari di superficie libera. Solo negli ultimi 10 anni si sono persi complessivamente 5 milioni di ettari coltivati (pari a Lombardia, Emilia Romagna e Liguria). E' una cifra impressionante. Se potessimo vedere - in sequenza accelerata - la trasformazione della carta fisica dell'Italia, queste cifre avrebbero un effetto visivo molto forte.

Questo processo di depauperamento del Paese va fermato, senza però fermare lo sviluppo qualitativo delle aree urbane e lo sviluppo delle attività produttive - essenziali per la crescita - ma, al contrario, facendo della rigenerazione del patrimonio edificato e del riordino del territorio un volano per la crescita.

Sono state assegnate proprio a questa Commissione **proposte di Legge per la rigenerazione urbana e per il contenimento del consumo del suolo** a suo tempo oggetto di una iniziativa dell'Intergruppo parlamentare per l'Agenda urbana: iniziative come questa rappresentano un segno positivo di cambio di mentalità.

Esattamente nella stessa direzione deve andare un'iniziativa volta a varare la tanto attesa **Legge quadro sul governo del territorio**, alla quale vorrei vedere associata una forte azione per il rilancio, la riqualificazione e la modernizzazione degli ambiti urbani e di area vasta veramente strategici per l'economia del Paese (in una mia proposta di legge ho indicato questa iniziativa con l'espressione **Legge obiettivo per le città**). Oggi, la competizione globale fra sistemi economici ha assunto pienamente i caratteri di una competizione sulla qualità di grandi sistemi urbani. E le componenti di questa competizione sono: qualità delle infrastrutture, qualità dei servizi, qualità della vita, attrattività nei confronti degli individui più creativi e dinamici. Dobbiamo darci gli strumenti per giocare in questa competizione. Che non vuol dire – ovviamente – prescindere dalla storia e dalla geografia del Paese e dal ruolo eccezionale (e di vera e propria civilizzazione) che in esse hanno le medie città e i piccoli borghi.

Ma, anche qui, dobbiamo superare vecchi steccati culturali che la crisi stessa ha spazzato via: senza alcuni (pochi) grandi sistemi urbani competitivi a livello globale, tutta l'economia del Paese è destinata al declino. E con essa, l'intero tessuto straordinario di centri medi e piccoli.

Le politiche per la casa

Le coordinate di una politica per la casa adeguata al momento attuale sono:

- oggi più che mai le sue finalità di **difesa del reddito**, e quindi di **coesione** e di **tenuta sociale**;
- la tutela dell'ambiente e il **“non consumo” di territorio**

I capitoli di una politica di questo tipo sono più di uno. Alcuni già aperti, altri che dovremo costruire nei prossimi mesi facendo anche ricorso alla risorsa della “fantasia sociale”, quanto mai necessaria in momenti come l'attuale.

IMU

Ritengo che l'abitazione principale, dove risiede stabilmente il nucleo familiare, perché non produce un reddito, bensì costituisce un bene primario inviolabile per la sicurezza familiare, non debba essere assoggettata al pagamento dell'IMU; in tal senso si rende necessaria la revisione del regime di applicazione dell'imposta.

In tale ottica, si ritiene inoltre considerare un concetto “ampio” di “prima casa” non strettamente vincolato al binomio proprietario/prima abitazione. Ci sono casi, come le abitazioni popolari appartenenti agli ex IACP o alle Cooperative a proprietà indivisa, che dovranno essere considerati dall'esenzione del pagamento dell'imposta, anche se in questi casi il proprietario, l'Istituto o la Cooperativa, non coincide con il soggetto che vive nell'unità immobiliare.

Infatti, proprio in questo momento di crisi, si rende ancor più necessario sostenere, escludendo dal pagamento di ulteriori tasse, gli ex IACP e le Cooperative edilizie che forniscono abitazioni a famiglie appartenenti al ceto meno abbiente.

Inoltre, anche se fuori da questo ambito, riveste però un analogo carattere di emergenza socioeconomica il problema dell'esenzione dall'IMU per tre anni sull'inventato a favore dei costruttori.

Ristrutturazioni

Un ulteriore aspetto molto importante è anche quello relativo al miglioramento dei fabbricati esistenti, sia sotto l'aspetto strutturale sia per quanto riguarda il loro rendimento energetico. Per questo scopo sarà importante prevedere la proroga degli incentivi fiscali che scadranno il prossimo 30 giugno 2013.

Questi benefici consistono nella previsione di una detrazione dall'imposta lorda del 50% per le spese sostenute per **interventi di ristrutturazione edilizia** fino ad un ammontare complessivo non superiore a 96.000 euro per unità immobiliare e detrazioni del 55% per interventi volti al **miglioramento energetico degli edifici**.

Se non si interviene con una proroga, a partire dal 1° luglio 2013 tornerà in vigore la normativa ordinaria, che prevede la detrazione del 36% (in luogo del 50%) e per un ammontare complessivo di 48.000 euro (e non 96.000) per gli interventi di ristrutturazione edilizia

Senza la proroga, invece, l'applicazione dell'autonoma detrazione del 55% per il miglioramento energetico degli edifici cesserà definitivamente al 30 giugno 2013, e soltanto per alcuni interventi finalizzati al conseguimento del risparmio energetico si ritornerà al regime ordinario (36%).

Dette detrazioni, oltre a favorire il miglioramento delle costruzioni esistenti, consentiranno un incremento di lavori e conseguentemente dell'offerta lavorativa.

Inoltre, occorrerà prevedere – a un anno dal terremoto dell'Emilia – una particolare agevolazione per l'**adeguamento antisismico** degli immobili.

La “sostituzione edilizia”

Occorrerà ideare uno strumento normativo in grado di agevolare – laddove sussistano determinate condizioni di particolare valore sociale – la demolizione e ricostruzione, di immobili, senza consumo di suolo e secondo criteri ambientalmente ed energeticamente virtuosi.

Nuovi strumenti finanziari (bond) per l'accesso di imprese e famiglie a mutui immobiliari .

Sono da mesi allo studio misure per riaprire i canali del credito a famiglie e imprese che rischiano di rimanere schiacciate dagli effetti del *credit crunch*.

IL RAPPORTO CON L'UNIONE EUROPEA

Questo Governo avverte la esigenza di un confronto nuovo con la Unione Europea, un confronto basato sul misurabile impegno del nostro Paese nella realizzazione di strategie e di scelte che riguardano essenzialmente interventi che non hanno una mera valenza e funzione nazionale ma sovra nazionale. **Posso assicurarvi che mai in passato il nostro Paese aveva tentato un simile approccio.**

Il ricorso allo strumento della “golden rule”

Quello che vorrei dire, dalla specifica posizione di Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, è che l'Italia non deve andare a Bruxelles solo a contrattare margini di manovra su debito e deficit, ma per affermare il ruolo imprescindibile dell'Italia e del Mediterraneo nella geoeconomia del continente europeo.

Ma questo lo potremo fare da una posizione di forza molto maggiore se saremo credibili nella realizzazione del Core network delle Reti europee. Se – sulle scelte davvero strategiche - faremo la nostra parte fino in fondo e ci dimostreremo non solo affidabili, ma in grado di occupare una posizione di eccellenza. Quindi su alcune opere, superprioritarie, ci devono essere garanzie ferree sulle risorse e sui **tempi di realizzazione**. Ci deve essere un impegno straordinario del Governo e del Presidente del Consiglio. Poiché passa da qui il recupero di credibilità - e quindi di spazio negoziale - in Europa (a partire dalla *golden rule*) tutto il sistema-paese deve funzionare, almeno in questo ristretto ambito, al livello delle esperienze europee più avanzate. Ci vuole unitarietà di indirizzo, almeno su questo e bisogna metterci in condizioni di dire a Bruxelles date sicure entro cui alcuni nodi e archi di rete saranno completati.

La utilizzazione dei dati relativi agli investimenti realizzati, in corso di realizzazione, da realizzare come strumento per ribadire il ricorso allo strumento della “golden rule” a scala comunitaria.

Fino ad un anno fa la Unione Europea non aveva definito una “**rete di interesse europeo prioritario**”, una rete, cioè, definita “**core network**” e, quindi, non esisteva, a scala comunitaria un chiaro riconoscimento della essenzialità sovranazionale di determinati interventi infrastrutturali.

Fino ad un anno fa la Unione Europea, ed in particolare per l’ECOFIN, non avevano mai condiviso la ipotesi di “**non far gravare sugli investimenti infrastrutturali di rilievo comunitario i vincoli di Maastricht**” in particolare evitare l’incidenza di tali opere sul debito pubblico compromettendo in tal modo la clausola che impone il debito pubblico al di sotto del 3% del PIL.

Oggi oltre ad un atteggiamento diverso di molti Paesi della Unione Europea, la stessa ECOFIN sta rivedendo l’approccio vissuto in passato. Ebbene, per raggiungere una simile finalità, ho ritenuto urgente produrre un documento da cui si evinca in modo chiaro quale sia stato e quale sia attualmente l’impegno finanziario del nostro Paese su interventi che rivestono, a tutti gli effetti, rilevanza comunitaria.

Tale lavoro, in parte già presente nell’Allegato Infrastrutture al DEF 2014 – 2016 approvato il giorno 8 maggio dal Parlamento, mette chiaramente in evidenza che dei 70 interventi del Programma delle Infrastrutture Strategiche, interventi avviati sin dal 2002 con le risorse della Legge Obiettivo, oltre l’85% (**66 interventi su 72 interventi chiave del Programma delle Infrastrutture Strategiche della legge Obiettivo**) è relativo ad interventi ubicati sui 4 Corridoi o sui nodi logistici comunitari ultimamente definiti “**core network**”, cioè, ribadisco, come interventi prioritari per la Unione Europea.

In particolare ad oggi il nostro Paese ha realizzato interventi per **35,8 miliardi di €**, ha in corso lavori per **33,7 miliardi di €** e possono essere avviati in futuro **interventi per circa 73 miliardi di €**. Potremmo, quindi, da un lato invocare una deroga alla soglia del 3% prima richiamata e, al tempo stesso, chiedere che gli investimenti ubicati sui Corridoi Comunitari (core network) realizzati, in corso e da avviare, non siano considerati come debito pubblico e quindi non gravino sui vincoli di Maastricht.

IL RAPPORTO CON LE REGIONI E LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI

Un nuovo rapporto con le Regioni e con gli Enti locali

Un nuovo rapporto con le Regioni e con le grandi realtà urbane. Per quanto concerne le Intese Generali Quadro con tutte le Regioni relative all'attuazione degli interventi previsti dalla Legge Obiettivo, ho tentato, analizzando le varie Intese Generali Quadro e i relativi Atti Aggiuntivi già sottoscritti, di individuare, per ogni singola realtà territoriale, l'azione strategica più forte, quasi **l'invariante che, in modo obbligato, sia l'organo centrale che l'organo locale, devono porre come obiettivo obbligato in ogni scenario strategico.**

In questo primo approccio è emerso una chiara interazione non solo tra la dimensione locale e quella nazionale ma, soprattutto, tra la dimensione locale e quella comunitaria ed internazionale.

Questa prima analisi mi ha davvero rincuorato in quanto testimonia che il nostro Paese ha una visione strategica non provinciale e possiede anche una carica programmatica di lungo e medio periodo che altri Paesi della Unione Europea, anche quelli considerati all'avanguardia nel processo pianificatorio, non possiedono.

Il tema del rapporto con le Regioni, ne introduce un altro, di più ampio respiro che è quello della cooperazione territoriale.

E' il momento di fondare le strategie nazionali di crescita su una *governance* multilivello, fondata, da un lato, sul supporto statale alla realizzazione delle infrastrutture di trasporto e logistiche, e, dall'altro, sulla partecipazione delle autorità locali e regionali all'elaborazione e all'attuazione delle strategie macroregionali, al fine di rafforzarne la titolarità ai livelli locale e regionale.

Potrà sembrare scontato il riferimento che opero ad una visione che oggi si ama definire come “glocal”, ma ritengo che il punto di partenza debba essere proprio questo: l’interazione tra il livello locale e la visione globale, unica dinamica, a mio avviso, veramente pagante per costruire scenari di concreto sviluppo e di reale crescita del territorio.

E’ assolutamente necessario che, in tale prospettiva, si debba giungere a creare una *governance* multilivello meno litigiosa e più integrata - depurata delle troppe norme di differente rango che si sovrappongono – efficace ed in grado raggiungere adeguati livelli di efficienza e competitività imposti dai processi di globalizzazione.

Un’ultima annotazione, sempre con riguardo al sistema di interazione con le realtà territoriali, debbo necessariamente dedicarla a quei registrati fenomeni, purtroppo sempre più diffusi, di ostruzionismo alla realizzazione di opere che interessano l’intera collettività, il più delle volte da tutti riconosciute come necessarie, ma la cui concreta esecuzione è spesso condizionata ed interdetta da sterili ed infondati interessi localistici.

In tal senso è doveroso, da parte di tutte le Istituzioni, sia a livello centrale che territoriale, porre in essere gli indispensabili meccanismi di **consultazione pubblica**, ponendo in essere efficaci campagne comunicative, informando costantemente ed in maniera trasparente la cittadinanza interessata, consultandola e ragguagliandola preventivamente delle ragioni e dei benefici che possono derivare dal compimento dei lavori, benefici che, nella quasi totalità dei casi, compensano abbondantemente disagi temporalmente e territorialmente circoscritti.

Infine rientra in questo capitolo l’azione che intendo sviluppare per varare una sorta di **“golden rule” di scala nazionale**: una battaglia politica e culturale per l’esclusione dal patto di stabilità interno delle spese per **infrastrutture locali**, che – al pari e forse ancora di più delle grandi opere - costituiscono uno degli assi portanti dello sviluppo e della crescita.

La riforma delle istituzioni e la semplificazione normativa

Questa azione organica che il Governo intende intraprendere non può essere slegata da un contestuale processo riformatore della Costituzione.

Le scelte operate a suo tempo necessitano di una profonda analisi, anche alla luce delle ripetute pronunce della Corte Costituzionale riguardanti la portata dell’articolo 117, essendosi registrati taluni profili di criticità che hanno in parte inciso sull’efficienza e sulla trasparenza del processo decisionale in materia di grandi

reti e nodi infrastrutturali. Non meno determinante, al riguardo, dovrà essere l'azione incentrata sulla riforma della Pubblica Amministrazione, e ciò al precipuo scopo di dare impulso e vitalità ad una società che, in alcuni settori, appare di fatto bloccata.

Il complesso ed articolato mondo delle infrastrutture (imprese, gestori e utenti dei servizi) ha insomma bisogno di affrancarsi da quegli ostacoli, anche di natura burocratica e procedimentale, che ingessano il settore e che, di fatto, costituiscono elemento interdittivo alla crescita di competitività del Paese

Vi è l'impellente necessità di varare provvedimenti atti a tutelare il "risultato" dell'azione amministrativa, responsabilizzando compiutamente sia l'amministrazione pubblica che la politica. A mero titolo di esempio: non ha senso parlare di tutela ambientale come fine, perché separando ambiente ed energia si marginalizza la green economy.

Questa azione organica che il Governo intende intraprendere non può, però, essere slegata da un contestuale **processo riformatore della Costituzione e di semplificazione dell'intero ordinamento.**

Non si tratta solo dell'art. 117, dove alcuni evidenti errori hanno avuto un effetto assai negativo sulla efficienza e trasparenza del processo decisionale in materia di grandi reti e nodi infrastrutturali, ma di una riforma graduale ma sostanziale di molte procedure, istituti e strutture della Pubblica Amministrazione.

Quanto alla riforma costituzionale, sarebbe miope pensare che la si debba intraprendere solo per superare delle criticità del sistema politico, cioè delle sue istituzioni e del suo ceto: la riforma costituzionale è **la condizione necessaria per ridare vitalità ad una società bloccata.**

Il complesso ed articolato mondo delle infrastrutture (imprese, gestori e utenti dei servizi) subisce quotidianamente gli effetti di un gioco di veti reciproci, nel quale sopravvivono oramai solo i percettori di rendite di posizione. La Pubblica Amministrazione, nella sua più vasta articolazione funzionale, si specializza, progressivamente, nel porre ostacoli al "fare", **ostacoli alla trasformazione delle intuizioni progettuali in opere compiute.**

Dobbiamo avere il coraggio di ammettere che le leggi, a partire dalla Costituzione, ancora non tutelano il "risultato" dell'azione amministrativa, e quindi deresponsabilizzano sia l'amministrazione che la politica.

Non affrontare, quindi, il tema della riforma della Costituzione significa compromettere direttamente il respiro strategico e programmatico del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La riforma delle istituzioni deve poi procedere parallelamente e trovare sostanza nella **modernizzazione della amministrazione**.

Il Ministero proseguirà' in quell'opera di **razionalizzazione della committenza in materia di opere pubbliche**, avviato con il DL 201 del 2011 in materia di stazione unica appaltante.

Più in generale, non intendiamo limitarci a fare norme di accelerazione procedurale (troppo spesso destinate a rimanere non applicate o ad essere eluse). Dobbiamo avere il coraggio di incidere **sulla sostanza delle posizioni giuridiche**. Cioè abbandonare vecchi percorsi, basati su un eccesso di autorizzazioni preventive. Queste procedure non stanno lì per caso, ma hanno un senso logico e una ragione storica: derivano infatti da due presupposti:

- da un lato una **presunzione di dannosità sociale dell'impresa economica**. Che è una convinzione che ancora è diffusa nel nostro Paese (più che in altri), ma che con il tempo perde, fortunatamente, progressivamente consensi;
- dall'altro la forte **presenza che lo Stato ha avuto** – in passato – **nei processi economici**. E che oggi non ha più.

Ciò è molto ben visibile nella **materia degli appalti pubblici**: è evidente che laddove le opere pubbliche si fanno interamente con finanza pubblica, è naturale che tutta l'impalcatura giuridica e contabile risponda a un principio di rigido controllo da parte del soggetto finanziatore. Ma la stessa impalcatura diventa un macigno arcaico se, per fare le opere pubbliche, i finanziamenti vanno chiesti a soggetti privati. Basti vedere i dati del *Project finance*, non solo in UK o Olanda, ma ormai anche in Francia e Germania e confrontarli con quelli italiani per capire che il gap è di tipo strutturale. Cioè, affonda le sue radici nei sistemi giuridici dei differenti Paesi. Se osserviamo la realtà di un Paese che viene spesso citato in questi anni per i suoi notevoli successi economici – **la Turchia** (è di alcuni giorni fa la notizia di un nuovo upgrading da parte delle agenzie di rating) – registriamo come uno dei segreti delle sue performance sia stata **la riforma radicale del codice commerciale**.

Il Ministero segue con molta attenzione il processo di modifica in atto delle direttive europee sui contratti pubblici e ha ben presente l'accurato lavoro svolto - nella fase finale della passata legislatura - dall'VIII Commissione sulle due proposte relative agli **appalti** e alle **concessioni** con l'ampio ciclo di audizioni e con i due documenti finali.

Oggi, la crisi, accelera i tempi della presa di coscienza di questi problemi "epocali" per il nostro Paese. E dovrebbe spianare la strada a chi intende affrontarli sul serio. Riprendo – a questo proposito - **le parole del Presidente del Consiglio**,

Enrico Letta, pronunciate davanti al Parlamento lo scorso 29 aprile: *“Tutta l'impresa italiana, per crescere, ha bisogno di più semplicità, di un'alleanza tra la pubblica amministrazione e la società, senza tollerare le sacche di privilegio. La burocrazia non deve opprimere la voglia creativa degli italiani ed è per questo che bisognerà rivedere l'intero sistema delle autorizzazioni. Bisogna snellire le procedure e avere fiducia in chi ha voglia di investire, creare, offrire posti di lavoro”*.

Viene prospettata, in questo passaggio, una vera e propria rivoluzione copernicana. Non so se questo Governo sarà in grado di farla. Ma è certo che questo passaggio del discorso del Presidente del Consiglio mette il dito su una piaga vera. E che fino a che non si riuscirà a fare questo salto qualitativo gli ostacoli alla crescita finiranno sempre col prevalere sulle misure che qualunque Governo riuscirà ad adottare.

E' difficile prevedere quanto riusciremo ad avvicinarci a questo modello, ma sono certo che il carattere “riformista” del Governo sarà misurato anche dalla serietà che sapremo dimostrare su questo versante.

INDICE

PREMESSA

**LA LUNGA RECESSIONE NON DEVE INCRINARE
IL RESPIRO E LA STRATEGIA DEL GOVERNO**

**IL METODO:
ASCOLTO, DIALOGO, COLLEGIALITA', REALISMO, ASSUNZIONE DI
RESPONSABILITA' E DECISIONE**

**I PILASTRI STRATEGICI DEL GOVERNO
E
DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI**

AFFRONTARE LE EMERGENZE

La immediata cantierizzazione delle opere

L'accesso alle risorse ed il coinvolgimento dei privati

**Continuità funzionale
e
superamento delle criticità di alcuni interventi**

LE SCELTE STRATEGICHE

Sviluppo infrastrutturale come sviluppo sostenibile

**La prima fra le priorità:
La manutenzione straordinaria del territorio**

Una nuova politica per la città

Le politiche per la casa

IL RAPPORTO CON L'UNIONE EUROPEA

Il ricorso allo strumento della “golden rule”

**IL RAPPORTO CON LE REGIONI
E LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI**

Un nuovo rapporto con le Regioni e con gli Enti locali

**La riforma delle istituzioni
e
la semplificazione normativa**

ALLEGATO 0
SINTESI DELLE AZIONI PRIORITARIE
DEL
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
NEI PRIMI 100 GIORNI DI ATTIVITÀ

INIZIATIVE PROGRAMMATICHE

- **Quadro definitivo delle proposte approvate dall'Unione Europea in merito alle Reti TEN – T e prospettazione delle linee strategiche che si intende perseguire per ottimizzare al massimo il trasferimento delle risorse del Fondo delle Reti TEN – T su opere ubicate sui corridoi e sui nodi comunitari presenti nel nostro Paese**
- **Linee generali di assetto della organizzazione logistica (approvazione da parte del CIPE di un apposito Master Plan della Logistica)**
- **Linee generali che caratterizzeranno l'aggiornamento dell'Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza che il Governo dovrà varare entro il 15 settembre.**
- **Piano Aeroporti**

INIZIATIVE NORMATIVE

- **Varo da parte del Consiglio dei Ministri del Disegno di Legge di ratifica del trattato italo francese per la realizzazione del nuovo tunnel ferroviario lungo l'asse Torino – Lione. Provvedimento pronto e supportato finanziariamente**
- **Agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie finalizzate all'incentivazione della bio-edilizia, all'adeguamento antisismico, al miglioramento energetico degli edifici.**
- **Riformulazione della Legge di riforma della portualità e della interportualità**
- **Definizione di un organismo unitario preposto alla sicurezza nelle varie modalità di trasporto (mare, ferrovia, strada e aereo)**
- **Azioni mirate alla riqualificazione dei sistemi urbani attraverso una rilettura integrale delle iniziative legate al Piano Casa, al Piano Città, ai Piani di Mobilità urbana e identificazione di strumenti organici di riassetto funzionale delle città attraverso la predisposizione di una Legge quadro sul governo del territorio**
- **Proposta mirata ad una rivisitazione della Legge Obiettivo**
Non possiamo sottovalutare il rilevante lavoro svolto negli ultimi dieci anni nella infrastrutturazione organica del nostro Paese. Una infrastrutturazione che per oltre il 90% ha riguardato infrastrutture ubicate sui Corridoi Comunitari. Nel nostro Paese nell'ultimo decennio si sono realizzati interventi, attraverso la Legge Obiettivo, per oltre 36 miliardi di € e sono in corso opere per oltre 33 miliardi di €. Quindi un bilancio positivo della legge Obiettivo, tuttavia questo Governo è in grado di affrontare, in modo critico, alcune scelte compiute dalla Legge Obiettivo, questo Governo per la sua eccezionale configurazione politica

può avviare una seconda fase della infrastrutturazione organica del Paese.
Una fase distinta dalla prima in quanto la prima ha essenzialmente riguardato la definizione e la realizzazione delle reti fondamentali del Paese (strade e ferrovie) e meno quelle relative ai nodi logistici ed ai nodi urbani.
La seconda fase, invece dovrà essenzialmente riguardare la funzionalità e la efficienza dei nodi.

INIZIATIVE AMMINISTRATIVE E PROCEDURALI

- **Coordinamento e accelerazione dell'insieme di interventi di manutenzione delle reti e integrazione con le altre iniziative – anche rientranti nella competenza di altri Ministeri - finalizzate alla manutenzione del territorio**
- **Proposta organica per l'applicazione della “golden rule” alle opere ubicate sui corridoi e sui nodi definiti “core network” dalla stessa Unione Europea**
- **Avvio dell'Autorità dei Trasporti**
- **Definizione dell'accordo con l'Austria per la realizzazione del nuovo tunnel del Brennero**
- **Attuazione delle norme sulla defiscalizzazione di opere realizzate in partenariato pubblico – privato.**
- **Sblocco delle Delibere del CIPE relative a progetti approvati nelle ultime sedute del 2012 e nelle sedute del 2013 e ancora ferme o al Ministero dell'Economia e delle Finanze o alla Corte dei Conti. Trattasi di 30 Delibere che allego alla mia relazione (Allegato 1)**
- **Interventi da sottoporre al CIPE nella prima seduta (prima decade di giugno), trattasi di interventi già istruiti dalla Struttura Tecnica di Missione e già inoltrati al Dipartimento per la Programmazione Economica della Presidenza del Consiglio (DIPE) preposta alla formalizzazione degli atti da sottoporre al CIPE. (Allegato 2)**
- **Interventi da sottoporre al CIPE nella seconda seduta (terza decade di giugno) (Allegato 3)**

INIZIATIVE OPERATIVE

- **Accelerazione nella realizzazione delle opere del Programma delle Infrastrutture Strategiche approvate dal CIPE.**
 - **Se già cantierate, intensificare l'avanzamento dei lavori in modo da produrre più Stati di Avanzamento Lavori**
 - **Se in fase di aggiudicazione, accelerare le procedure di affidamento**
 - **Se in fase di progettazione esecutiva, approfondire i motivi dei ritardi e qualora non dovessero esserci adeguate garanzie per la reale cantierizzazione delle opere trasferire le risorse in un Fondo Revoche, utilizzando quanto previsto dall'articolo 32 della Legge 111/2011. Le risorse previste in tale Fondo potranno essere assegnate ad altri interventi**
- **Aggiornamento sullo stato di avanzamento del Piano del Sud (Delibera CIPE n. 62 del 3 agosto 2011) e approfondimento sui Contratti Istituzionali di sviluppo già sottoscritti relativi alle opere:**
 - **Asse viario Olbia – Sassari**
 - **Asse ferroviario AV/AC Napoli – Bari**
 - **Velocizzazione asse ferroviario Salerno – Reggio Calabria**
 - **Asse ferroviario Messina – Catania – Palermo**
- **Stato di avanzamento del Piano dell'Edilizia Scolastica con prospettazione di atti normativi ed amministrativi mirati a rendere più incisiva la intera operazione rendendo immediatamente disponibili le risorse già stanziare dal CIPE con delibera 20.1.2012 n.6 di 259 milioni**

di € e le cui convenzioni con gli Enti locali sono già stipulate (trattasi di 1.809 intereventi che si aggiungono ai 1.706 intereventi già avviati per un valore di circa 358 milioni di €).

- **Stato di avanzamento del Piano Carceri, di intesa con il Ministro della Giustizia, con una rivisitazione sostanziale delle modalità attuative del Piano stesso**