GRANDI OPERE E INFRASTRUTTURE PER I TERRITORI:
INVESTIRE SUBITO NELLO SVILUPPO DEL PAESE

Roma, 8 aprile 2009

Traccia di Introduzione ai lavori

di **Giorgio Santini** – Segretario Confederale Cisl

PREMESSA

Gli investimenti in infrastrutture hanno una fondamentale funzione anticiclica, quanto mai necessaria in questo momento per contrastare la grave recessione economica in atto.
La Cisl sostiene da tempo il rilancio di un' efficace politica infrastrutturale nel nostro Paese e sollecita importanti investimenti pubblici in infrastrutture, non solo per le grandi opere ma anche per gli interventi di dimensione medio – piccola, realizzabili in tempi rapidi e con procedure veloci, a livello regionale e comunale, in quanto elementi determinanti per contribuire allo sviluppo economico, per offrire nuove opportunità ai territori, in particolare a quelli svantaggiati del Mezzogiorno, e per creare nuova occupazione.
Abbiamo quindi organizzato l' occasione di approfondimento e di confronto di oggi allo scopo di sollecitare l' attenzione degli interlocutori politici ed istituzionali presenti sul tema.
Partendo da una considerazione di fatto, dobbiamo evidenziare che la recente pubblicazione della classifica mondiale della competitività, realizzata da Business International ogni anno, vede l' Italia soltanto al 56° posto, penultima nell' Europa a 26, e tra le ragioni di questa non brillante posizione viene sottolineata la carenza di infrastrutture (metà di quelle della Francia, un terzo di quelle della Gran Bretagna).
Mentre nel resto d' Europa si investe in media il **3% del pil** nazionale in infrastrutture, in Italia si investe soltanto il **2%**. Quindi per allinearsi, l' Italia dovrebbe passare dagli attuali **30 mld** a **50 mld** circa di investimenti annui in infrastrutture.

GRANDI OPERE: RISORSE CERTE, PROGRAMMAZIONE EFFICACE, PROCEDURE VELOCI

La **Legge Obiettivo**, condivisibile nella sua impostazione, ha, finora, riproposto la contraddizione tra grandi ambizioni e scarsi risultati: è assolutamente necessario, per rilanciar la politica infrastrutturale nel Paese, operare da un lato una selezione delle "priorità delle priorità" tra le opere strategiche di preminente interesse nazionale, dall' altro privilegiare la conclusione in tempi congrui degli interventi già avviati, ai quali comunque devono essere attribuiti flussi di risorse con carattere di continuità.
La Cisl individua, tra le **priorità infrastrutturali**, la realizzazione dei grandi Corridoi Transeuropei previsti e finanziati in sede UE, in particolare il Corridoio I Nord-Sud (Berlino-Palermo) e il Corridoio V Ovest-Est (Barcellona-Kiev) e la realizzazione delle opere idonee alla creazione e al potenziamento delle piattaforme territoriali strategiche tali, per dimensioni e assetti logistici, da essere in grado di rafforzare le filiere produttive di beni e servizi.

Ciò significa dare priorità ai nodi della rete infrastrutturale che possano effettivamente agire da moltiplicatori dello sviluppo: la portualità, le aree urbane, l' intermodalità, la infrastrutturazione ferroviaria, le "autostrade del mare" .
Volendo fare un elenco degli interventi, sono da considerare: tra le Opere Ferroviarie : Torino - Lione; Verona - Padova; Milano - Verona; Milano - Genova terzo valico dei Giovi; Napoli – Bari; Messina - Palermo; Messina - Catania; tra le Opere Autostradali : Brescia - Bergamo - Milano (Brebemi); Tangenziale est di Milano; Salerno - Reggio Calabria; Superstrada Jonica; Altre Opere : traforo del Brennero; Mose di Venezia; Ponte sullo Stretto.
Sotto il profilo degli **investimenti pubblici**, sono da considerare gli interventi recentemente realizzati dal Governo, con la delibera Cipe del 6 marzo u.s., che nell' ambito della riprogrammazione della quota nazionale del Fas ha attribuito 5 mld al Fondo Infrastrutture, che si aggiungono ai 3,7 mld stanziati dalla delibera Cipe del 18 dicembre 2008 e ai 2,1 mld previsti nella Finanziaria 2009 per il finanziamento della Legge Obiettivo, per un **totale di 10,8 mld**.
A queste risorse, nella stima del Governo prevista dal **Piano degli Interventi per il triennio 2009-2011,** vanno aggiunti 7 mld circa di investimenti privati in autostrade, portando così il totale degli investimenti, pubblici e privati, ad una cifra pari a **17,8 mld** circa.
Queste cifre, pur importanti, vanno comunque rapportate al costo totale del **Programma Infrastrutture Strategiche**, che ammonta a **116,8 mld**, e per il quale la copertura finanziaria ammonta a 66,9 mld (41,1 pubblici + 25,8 privati) mentre il fabbisogno ammonta a 49,9 mld, secondo le stime effettuate dal Governo.
Ma l' emergenza infrastrutturale non è affrontabile soltanto con l' implementazione, pur importante, delle risorse, che devono essere assicurate con continuità e nel rispetto di precise cadenze temporali, per poter affrontare una programmazione infrastrutturale di medio e lungo periodo.
La Cisl ritiene che debbano essere affrontati e sciolti quei nodi che in questi anni hanno determinato per il sistema infrastrutturale forti difficoltà (a volte addirittura impossibilità) ad utilizzare risorse già stanziate.
Il tema è quello della necessaria **velocizzazione delle procedure** : ci riferiamo ai ritardi e alle inefficienze della pubblica amministrazione (a tutti i livelli) nel gestire i processi autorizzativi e realizzativi, e in particolare all'impossibilità di concludere le conferenze dei servizi con il consenso di tutte le amministrazioni locali, alle inefficienze dei meccanismi della valutazione di impatto ambientale, riformati dalla Legge Obiettivo, nonché alla necessità che i capitolati d' appalto disciplinino con precisione l' espletamento delle diverse fasi della procedura, per evitare preventivamente contenziosi lunghi e costosi.
Ma occorre fare di più.
Affinché le risorse stanziate vengano concretamente attivate, ovvero si traducano in erogazioni ai cantieri, e si pervenga rapidamente ai due passaggi successivi della "cassa" e della "cantierabilità" delle singole opere, perché si accelerino i tempi di realizzazione e si superino tutti gli impedimenti di ordine burocratico, la Cisl ritiene importante il ricorso a **procedure "straordinarie"**, prevedendo cabine di regia a livello nazionale e a livello locale che vedano la fattiva collaborazione di Governo, Regioni ed Enti Locali per mobilitare tutte le risorse disponibili e per agevolare i processi realizzativi.
Questo si può fare in due modi.
Una strada è quella del ricorso ai **Commissari Straordinari**, che la recente esperienza positiva del Passante di Mestre ha dimostrato possono essere una valida opportunità. Utilizzando la motivazione dell' emergenza socio – economica – ambientale e le disposizioni urgenti di Protezione civile per fronteggiarla, sono stati attribuiti al Commissario Straordinario poteri effettivi in materia di gestione diretta del personale; di Conferenza dei Servizi, anche come variante agli strumenti urbanistici; di accesso, occupazione d' urgenza, espropriazione delle aree; di ampia derogabilità a molteplici disposizioni normative, pur nel rispetto delle disposizioni generali dell' ordinamento giuridico e delle Direttive Comunitarie in materia di appalti pubblici dei lavori.

Sullo stesso piano d' urgenza e con le stesse finalità si può percorrere la strada di concedere analoghi **poteri "straordinari"** alle Amministrazioni competenti, ad esempio l' **Anas** o le **Ferrovie**, in base a precisi protocolli per singola opera, che definiscano puntualmente ambiti, finalità, soggetti e tempi.
In entrambi i casi va ricompresa anche la definizione di **accordi con le Organizzazioni Sindacali**, relativi all' organizzazione del lavoro e all' ottimizzazione nell' utilizzo dei lavoratori per contribuire alla velocizzazione della esecuzione delle opere.

INTERVENTI MEDIO – PICCOLI: SVILUPPO E QUALIFICAZIONE DEI TERRITORI

La stessa capacità di condivisione di obiettivi e di modalità attuative va attuata, attraverso accordi tra Governo, Regioni ed Enti locali, per favorire ed incrementare la realizzazione di opere medio – piccole, molto importanti per lo sviluppo dei territori.
In particolare, riteniamo che, in prospettiva, la programmazione territoriale dovrà concentrarsi sempre di più sulla creazione di piattaforme produttive territoriali caratterizzate da territori urbani di snodo e da fasci infrastrutturali di connessione. Ciò richiederà la disponibilità di risorse finanziarie, ma anche di nuove e più adeguate capacità di programmazione e di progettazione, soprattutto a livello regionale, dove in passato si sono manifestate le maggiori debolezze, e in materia di elaborazione di progetti collaterali e complementari alla politica di infrastrutturazione.
La Cisl quindi ritiene che gli **interventi locali** debbano essere configurate come il cuore dei progetti intersettoriali territoriali, che interessano le diverse aree della produzione dei servizi, dei trasporti, della logistica, dei servizi urbani, secondo una logica organica di attivazione di politiche che sappiano coniugare coesione e competitività.
In tal senso priorità assoluta va data a tutte quelle opere di taglio medio – piccolo che possono essere realizzate a livello locale, attivando subito i cantieri tramite risorse immediatamente disponibili.
In questa prospettiva, la Cisl sostiene:

1) vanno utilizzate tutte le opportunità, potenziate dalla Legge 2/2009, rappresentate dalla **Cassa Depositi e Prestiti** (il cui stock di raccolta postale complessivo ammonta, a fine 2008, a 175 mld) : la Cassa, oltre ad erogare i tradizionali mutui agevolati agli enti locali, potrà investire il risparmio postale, che resta comunque garantito dallo Stato, direttamente nelle infrastrutture di interesse pubblico generale, promosse da regioni ed enti locali, in base alla sostenibilità economica finanziaria e al merito di credito.
2) l' altro versante di intervento è rappresentato dalla necessità un accordo tra Governo ed Anci che, nell' ottica di rilancio dello sviluppo e di contrasto ai duri effetti della crisi sul piano dell'occupazione e delle condizioni sociali, consenta deroghe al **Patto di Stabilità Interno**, svincolando i proventi derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare e liberando le spese per investimento dei comuni, finalizzandoli alla realizzazione di opere ad impatto locale. Condividiamo in tal senso la sollecitazione dell' **Ance**, in base alla quale, allentando i vincoli del Patto di Stabilità, è possibile cantierare nell' immediato interventi locali per circa 5 mld. Inoltre, secondo le stime dell' **Anci**, tra avanzi di amministrazione e residui passivi, i comuni disporrebbero di oltre 16 mld, che potrebbero essere resi utilizzabili.
3) tra gli interventi da incentivare con grande impatto a livello locale riteniamo prioritari, anche alla luce delle drammatiche emergenze verificatesi, la manutenzione e la messa in sicurezza dell' **edilizia scolastica**
4) analogamente per le stesse ragioni vanno potenziati gli interventi a difesa del suolo, in funzione di **prevenzione dei rischi idrogeologici**.
5) per quanto concerne i programmi del Governo di rilancio dell' **edilizia** riteniamo che il Piano, definito in accordo con le Regioni, debba prevedere che i miglioramenti alle abitazioni e l' aumento delle cubature siano legati, grazie anche all' utilizzo delle nuove tecnologie, alla qualità degli edifici, agli interventi di bioedilizia, al risparmio energetico ed idrico.

QUESTIONE SETTENTRIONALE E QUESTIONE MERIDIONALE

Nell' ambito del contesto sopra individuato, entro il quale deve ripartire lo sviluppo infrastrutturale italiano, esistono alcune criticità non più rinviabili, che devono essere coerentemente affrontate e finalmente risolte.
Va considerata la "**questione settentrionale**", cioè la carenza infrastrutturale del Nord del Paese che, oltre a penalizzare lo sviluppo dei diversi territori, determina una preoccupante ricaduta a livello nazionale, per le problematiche inerenti le difficoltà di collegamento con gli stati esteri confinanti e quindi con il resto d' Europa.
La travagliata vicenda della Lione – Torino può, secondo noi, essere presa a riferimento per il rilancio di una metodologia di approccio che riteniamo debba essere fortemente sostenuta, ovvero la necessità di ricostruire la fiducia nelle grandi trasformazioni infrastrutturali del Paese, per poter gestire in termini positivi il consenso al riguardo.
La esatta considerazione dei tempi, l' apertura al dialogo con le comunità, la valutazione degli impatti ambientali, la praticabilità di tracciati alternativi, attraverso percorsi concertati di risoluzione dei problemi, devono portare alla realizzazione delle opere attraverso il giusto contemperamento degli interessi della collettività e di quelli delle popolazioni locali, superando antagonismi radicali e localismi egoisti.
Ma non va accantonata la priorità della "**questione meridionale**", che si risolve in un pesante bilancio in termini di mancato sviluppo, determinato da un lato da un vero e proprio problema di "accessibilità" ai territori del Mezzogiorno (valga per tutti l' esempio della Salerno – Reggio Calabria), e dall' altro dall' incapacità di cogliere le grandi potenzialità della rete portuale del Sud che, se adeguatamente potenziata e sviluppata, anche attraverso l' implementazione delle relative filiere logistiche ed intervenendo sulla rete ferroviaria di adduzione ai porti, potrebbe costituire una piattaforma di rilevanza strategica per gli scambi, soprattutto commerciali, nella parte bassa del mediterraneo.
Come evidenzia puntualmente la Svimez, in campo infrastrutturale il Sud Italia, fino al 2000, pur manifestando un forte divario di dotazione rispetto al Centro Nord, presentava comunque un livello superiore a quello delle altre aree deboli dell' Unione, mentre dal 2000 ad oggi il nostro meridione ha perso quasi completamente tale vantaggio nei confronti di Spagna, Grecia e Irlanda, che nel medesimo periodo hanno investito molto sull' infrastrutturazione del territorio.
Ribadiamo quindi le linee di azione da perseguire individuate congiuntamente da Sindacati, Confindustria e Presidenti delle otto regioni del Sud fin dal luglio 2006 e riproposte all' inizio di questa legislatura: il miglioramento delle connessioni interne al Mezzogiorno, per costruire una rete di servizi e di scambi commerciali, culturali e turistici; l' ampliamento dei collegamenti diretti marittimi ed aerei; il collegamento tra i corridoi transeuropei e le reti di trasporto del Sud; l' individuazione di interventi infrastrutturali prioritari da realizzare tramite nuove risorse, nuovi meccanismi di finanziamento e di monitoraggio.
In quest' ottica, occorre recuperare rapidamente la carenza di investimenti dedicati a questa area del Paese, assicurando la stretta sinergia con gli strumenti di programmazione della politica regionale unitaria, ribadendo una effettiva "aggiuntività" delle risorse FESR e FAS, e per queste il vincolo di destinazione dell' 85 % al Mezzogiorno.
Va anche detto che gli investimenti previsti dal QSN 2007-2013, attraverso il PON Reti e Mobilità e il PNM Reti e Mobilità (6,777 mld), risultano inferiori alle richieste effettuate congiuntamente da regioni e parti sociali.

CONCLUSIONE

Se le infrastrutture sono decisive per lo sviluppo locale, nazionale ed internazionale, ed i costi del "non fare" sono certamente consistenti, in termini economici e in termini di perdita di competitività dell' intero sistema Paese, si pone, anche per il Sindacato, il problema di un approccio corretto e condiviso alla politica del "fare infrastrutture".
Facciamo riferimento alla necessità inderogabile di progettare insieme il cambiamento, ovvero al fatto che le infrastrutture entrino a pieno titolo nella **concertazione, nazionale e territoriale**, non per un generico "bisogno di discutere", ma per raccordare gli investimenti infrastrutturali alle effettive necessità, per mobilitare le risorse, per aumentare le capacità realizzative.
E naturalmente la concertazione va valorizzata per rafforzare sempre di più il legame tra le infrastrutture, lo sviluppo economico, la tutela dei livelli occupazionali dei settori addetti, la qualità del lavoro.
E' poi fondamentale rafforzare la fattiva **collaborazione interistituzionale** di Governo, Regioni ed Enti Locali, in raccordo anche con i Commissari Straordinari, da formalizzare tramite appositi protocolli, che possono essere stipulati opera per opera o territorio per territorio, finalizzati a mobilitare tutte le risorse disponibili e ad agevolare i processi realizzativi.
Sarà per queste vie che, nell' attuale fase di crisi economica, l' azione politica a tutti i livelli, potrà ricreare, attorno al tema infrastrutturale, un consenso ed una attenzione collettiva positivamente indirizzate verso lo sviluppo e la ripresa del Paese.