

Master in Analisi delle Politiche Pubbliche
Corep- Corso Trento 13, 10128 Torino
Tel. 011.1974 24 38- Fax 011. 1974 24 19
E-mail: mapp@corep.it

Edizione 2009-2010

Tesi di Master

Michela Murgia

Realizzazione delle infrastrutture tra programmazione e bilancio in Regione Piemonte

Sottoposta a:

Michele Marino
Direzione Trasporti Infrastrutture Mobilità Logistica Regione Piemonte
Via Belfiore 23, Torino tel. 011/432 3867

Tutor interno:

Cristina Bargerò

Torino, novembre 2010

Indice:

Sintesi

Capitolo 1 : Il contesto di riferimento in ambito infrastrutturale

- 1.1 Analisi delle politiche infrastrutturali in Regione Piemonte e verifica delle esperienze nelle altre regioni italiane pag. 4
- 1.2 Verifica del quadro degli interventi in Piemonte pag. 6

Capitolo 2: Gli strumenti di programmazione economica e finanziaria

- 2.1 I trasporti nella programmazione economica e finanziaria pag. 7
- 2.2 Bilancio regionale correlato alla Programmazione: consolidamento del ruolo della programmazione relativamente alle infrastrutture e la Decisione di Finanza Pubblica pag. 10

Capitolo 3: L'ipotesi di un allegato infrastrutture alla programmazione economica e finanziaria

- 3.1 Condivisione del quadro degli interventi pag. 13
- 3.2 Previsioni di bilancio e il controllo di gestione pag. 14
- 3.3 Interviste a due testimoni privilegiati: Il Programmatore e il Politico pag. 16

Capitolo 4: Un caso studio: La metropolitana di Torino

- 4.1 Storia del progetto pag. 18
- 4.2 La programmazione dell'opera pag. 19
- 4.3 La realizzazione dell'opera pag. 20
- 4.4 I problemi per il prolungamento della linea 1 verso ovest, la linea 2 e il nodo di interscambio ferroviario di Rebaudengo pag. 22
- 4.5 Intervista ad un testimone privilegiato: Il Progettista pag. 24
- 4.6 Valutazione del caso studio pag.25

Conclusioni:

Analisi e riflessioni pag.27

Appendice

Bibliografia

Sintesi

In tutti i settori di intervento, ma in particolare nella realizzazione di infrastrutture è necessario comprendere appieno il legame che connette la programmazione al bilancio regionale. In questo ambito occorre definire il quadro degli interventi, le priorità e i fabbisogni finanziari. Altrettanto importante è a questo proposito la conoscenza di scelte e azioni del governo regionale nell'attuazione degli interventi. Una buona azione politica rafforza e stabilizza la programmazione finanziaria, la integra con la scelta di progetti strategici e la mette al riparo, dai rischi correlati a cambi di indirizzo politico. L'eccessivo numero di amministrazioni coinvolte, le relazioni esistenti tra i finanziamenti di programmi diversi possono creare effetti negativi sotto il profilo della responsabilità rispetto all'attuazione dei progetti e della trasparenza. La priorità di un'azione efficace negli attuali tempi di difficoltà economiche è quella di realizzare strumenti che permettano di gestire, monitorare e controllare i flussi di cassa che vengono immessi dal bilancio pubblico negli schemi di finanziamento delle opere.

Il processo decisionale di localizzazione delle infrastrutture di interesse statale, trova la sua principale interferenza nell'impatto e nella sovrapposizione con la programmazione territoriale di livello locale. Vi sono due requisiti principali per poter garantire qualità e credibilità al processo: la completezza, la trasparenza del processo e la terzietà della valutazione. Le valutazioni devono consentire di comparare vantaggi e svantaggi insiti nelle opere e nelle loro alternative di sistema. Diviene necessario creare le condizioni che consentano di garantire a tutti risorse certe in tempi altrettanto certi.

Nel caso italiano, il sistema di finanziamento delle opere strategiche si presenta incerto, frammentario e parziale, privo di un disegno razionale di programmazione finanziaria e con seri problemi di sostenibilità. La coesistenza di più fonti di finanziamento può rappresentare un elemento critico dal punto di vista gestionale. I fondi sono gestiti da soggetti diversi e con modalità differenti: si crea quindi uno scollamento tra fase di gestione finanziaria e fasi di attivazione, realizzazione e controllo dei progetti. Il mancato riconoscimento alle Regioni di una effettiva autonomia finanziaria e l'impossibilità di stabilire entrate e tributi propri, impedisce oggi di connettere le politiche e i costi dello sviluppo sotto la piena responsabilità del governo regionale. Il programma delle opere strategiche è lento non solo per colpe proprie dell'amministrazione ma per la sua stessa impostazione, che stacca la vera programmazione di settore dal momento della progettazione e della realizzazione. A partire dal Programma delle Infrastrutture Strategiche, secondo quanto previsto dalla legge 443/2001 "Legge Obiettivo" nell'ambito dei Sistemi Urbani Metropolitani è stato considerato il caso della Metropolitana Automatica di Torino un'opera importante per la città di Torino e tutta l'area metropolitana.

Capitolo primo: Il contesto di riferimento in ambito infrastrutturale

1.1 Analisi delle politiche infrastrutturali in Regione Piemonte e verifica delle esperienze nelle altre regioni italiane.

Le politiche infrastrutturali trovano il loro fondamento in diversi documenti di programmazione, facenti riferimento a livelli istituzionali diversi (europeo, nazionale e regionale).

Il Piano Generale dei Trasporti (P.G.T), istituito dalla legge n. 245 del 15 giugno 1984, che ne affida l'approvazione al Governo "al fine di assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti e coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle Regioni" (art. 1). Il P.G.T attualmente in vigore, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2001.

Il Piano Regionale dei Trasporti (P.R.T) è stato istituito dalla legge n. 151 del 10 aprile 1981 "Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali", (art. 1). In base a questa legge, le Regioni, nell'ambito delle loro competenze:

- definiscono la politica regionale dei trasporti in armonia con gli obiettivi del piano generale nazionale dei trasporti e delle sue articolazioni settoriali;
- predispongono piani regionali dei trasporti in connessione con le previsioni di assetto territoriale e dello sviluppo economico, anche al fine di realizzare l'integrazione e il coordinamento con i servizi ferroviari ed evitare aspetti concorrenziali con gli stessi;
- adottano programmi pluriennali o annuali di intervento, sia per gli investimenti sia per l'esercizio dei trasporti pubblici locali.

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001 ha definito le Linee guida per la redazione e la gestione dei P.R.T, "al fine di promuovere un effettivo rinnovamento nelle modalità di predisposizione dei Piani Regionali dei Trasporti (PRT), di assicurare il massimo coordinamento con le scelte del PGT, di consentire una chiara confrontabilità tra le proposte dei vari PRT".

Alla fine del 2009 sono 7 le regioni che risultano dotate di un PRT in vigore e del quale non è previsto un aggiornamento (Basilicata, Campania, Molise, Puglia, Toscana, Umbria e Provincia di Bolzano). Anche nelle regioni in cui i PRT in vigore sono in fase di aggiornamento (Emilia Romagna, Marche e Sicilia), la situazione è immutata, tranne che per l'Emilia Romagna che completa il nuovo PRT.

In Piemonte il primo Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni è stato approvato dalla Regione Piemonte nel 1979. Ad oggi, la Regione ha elaborato il Quadro Strategico Regionale e sta lavorando alla definizione di un documento programmatico per definire il nuovo Piano Regionale dei Trasporti. Entrambi i documenti si fondano su un nuovo modello imperniato sulla mobilità sostenibile. Le finalità sono quelle di passare dal sistema dei trasporti ai sistemi di relazioni materiali e immateriali, attraverso l'innovazione tecnologica e la possibilità di disporre di nuove fonti energetiche; ancora i grandi corridoi e i progetti di territorio, sviluppando i corridoi europei che attraversano il Piemonte, individuando le sinergie tra le reti materiali e immateriali e considerando le caratteristiche economiche e posizionali dei territori interessati; passare dalle infrastrutture allo sviluppo e alla promozione dei servizi alla mobilità, mediante un'offerta di mobilità più diversificata grazie al miglioramento dell'efficienza e le nuove tecnologie; dall'assenza di coinvolgimento della collettività a forme nuove di partecipazione e sostenibilità, costruendo nuove forme di governo aperte alla cooperazione. Il quarto PRT elaborato negli anni scorsi che non ha avuto esiti formali è articolato in un Piano Direttore e in Piani tematici e attuativi tra cui quelli mirati all'Infomobilità e Sicurezza stradale.

Nel nuovo Piano, la Regione intende inoltre sviluppare iniziative di cooperazione con i territori limitrofi per migliorare la "messa in rete" del territorio regionale. A livello nazionale il Piano

Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) adottato nel marzo 2001 si inserisce in un contesto sociale, economico e normativo davvero differente rispetto al precedente del 1989 e risultano in corso di aggiornamento le precedenti versioni di PNT e PNL.

Abbiamo esaminato anche quanto avvenuto in altre regioni italiane, come la Toscana che realizza un'esperienza positiva in campo infrastrutturale.

L'atto di programmazione del sistema infrastrutturale e dei servizi di trasporto pubblico è il Piano Regionale della Mobilità e della Logistica approvato con D.c.r del 22/06/2004 in attuazione del Piano di Indirizzo territoriale, il quale costituisce un atto fondamentale di programmazione del sistema infrastrutturale e dei servizi di trasporto pubblico, garantisce alla Toscana continuità di programmazione nel settore dei trasporti, dato che il vecchio Piano è datato 1989. Le strategie del Piano riguardano:

- 1) L'assicurare una mobilità di persone e merci ambientalmente sostenibile;
- 2) Porre i cittadini al centro della politica dei trasporti;
- 3) Sviluppare una governance efficace.

Gli obiettivi operativi di Piano legati strettamente all'intermodalità nel trasporto merci e alla logistica riguardano soprattutto:

- sviluppare il trasporto delle merci su ferrovia;
- favorire la crescita operativa degli interporti,
- promuovere l'innovazione logistica e l'integrazione operativa delle imprese toscane che forniscono servizi logistici.

La costituzione degli osservatori socio-economici e ambientale che esprimono pareri sul progetto esecutivo, approvano il piano di monitoraggio ambientale, coordinano le funzioni di vigilanza e controllano che vengano mantenute dagli enti. Interconnettere le reti dei servizi di trasporto collettivo tra loro e con il trasporto privato per garantire la mobilità delle persone e delle merci è l'ulteriore sfida per rendere più dinamico il sistema regionale. E' necessario ottimizzare l'uso delle infrastrutture regionali promuovendo l'innovazione tecnologica e l'integrazione delle reti. Altrettanto indispensabile è maturare una capacità di coordinamento e di governance attivando anche forme di partecipazione alle scelte infrastrutturali ad alto impatto ambientale.

Un altro caso davvero interessante e positivo è quello della Regione Emilia-Romagna che si è dimostrata all'avanguardia rispetto alle altre regioni.

Quasi in controtendenza è la storia del Piano Regionale Integrato dei Trasporti (Prit98) della Regione Emilia Romagna, la quale nell'aggiornamento degli strumenti pianificatori sui trasporti ha preferito mantenere la struttura originaria del piano in vigore inserendo, elementi innovativi riguardanti i contenuti, soprattutto in merito alla strategia di sviluppo territoriale. La considerazione di fondo è stata che il Prit98, di durata decennale, si era indebolito nella sua capacità di far "presa" sulle politiche regionali di settore a causa, delle modifiche apportate rispetto al quadro normativo e politico-istituzionale.

La scelta dell'Emilia Romagna di intraprendere una strategia unitaria, con un forte approccio integrato, per il governo della mobilità sul proprio territorio assume una valenza particolare, in modo coerente rispetto alle esperienze europee. La mission dell'aggiornamento riguarda:

- il completamento dell'assetto infrastrutturale;
- il "governo" della domanda;
- la promozione dell'innovazione e della qualità;
- l'integrazione dei sistemi.

La governance regionale si propone di individuare strumenti e risorse per realizzare "semplicemente" quanto è già stato pianificato con lo scopo di completare e riqualificare l'assetto infrastrutturale. Il caso della Regione Emilia Romagna dimostra che è possibile attuare una strategia di pianificazione a lungo termine che contempli pochi ma ben definiti macro-obiettivi in un quadro complessivo integrato. E' importante che questi macro-obiettivi possano essere monitorati costantemente nel tempo per mettere in piedi

un sistema locale dei trasporti sostenibile che tenga insieme, lo sviluppo e la salvaguardia del territorio, e il governo dell'offerta e della domanda di trasporto.

A ottobre 2008 sono state inoltre emanate le linee guida per la mobilità sostenibile. Il quadro programmatico di riferimento è costituito dal PRIT, dagli APQ (Accordi di Programma Quadro) sulle infrastrutture viarie sottoscritti con il Governo, dall'IGQ (Intesa Generale Quadro) del dicembre 2003. Il Programma triennale di intervento sulla rete viaria di interesse regionale, definisce gli interventi da promuovere per la riqualificazione e l'ammodernamento, lo sviluppo e la grande infrastrutturazione delle strade, gli interventi di manutenzione straordinaria. L'esperienza di pianificazione dei trasporti della regione Emilia Romagna si è rivelata spesso anticipatrice, a livello di metodologie e contenuti, degli strumenti di programmazione nazionale.

E' da segnalare al Sud il caso della Regione Puglia che ha dimostrato negli ultimi anni una notevole spinta innovatrice e un forte potenziale legato alla logistica.

La Regione Puglia sta compiendo, attualmente, una serie di sforzi per promuovere cultura e tecnologie a supporto dell'innovazione logistica nel trasporto merci, in particolare marittimo, vista la vocazione regionale. Il settore della logistica è stato interessato di recente da diversi investimenti dovuti alla vivace crescita della movimentazione commerciale. Il 23 giugno 2008 è stata emanata la Legge Regionale n. 16 nella quale sono delineati principi, linee di intervento e di indirizzi in materia di Piano regionale dei trasporti e viene definito il Piano Direttore e il Piano Attuativo in materia di trasporto stradale, ferroviario, marittimo e aeroportuale. Per cui, il Piano regionale dei trasporti del novembre 2002 è decaduto ed è stato superato dal nuovo documento programmatico settoriale dei trasporti. La rete e i servizi logistici associati a porti ed aeroporti in Puglia è piuttosto sviluppata. E' rilevante il nuovo quadro di sviluppo e di riforma dell'assetto istituzionale dei porti pugliesi, che si concretizza mediante le scelte compiute dalla Regione Puglia in materia di politica portuale. La costituzione dell'Osservatorio dei porti pugliesi, per coordinare fra le Autorità Portuali di Bari, Brindisi e Taranto le politiche di programmazione e pianificazione e la "messa in rete" dei porti pugliesi, attraverso la costituzione di sistemi come l'Autorità del Levante che aggrega i porti di Manfredonia, Bari, Barletta e Monopoli sono scelte e decisioni che si collocano proprio in questa direzione.

La Regione, intende utilizzare le risorse del Ciclo della programmazione comunitaria 2007/2013, quale occasione irrinunciabile per dotare la Puglia di un moderno, efficiente ed integrato sistema dei trasporti e della logistica e dunque, quale leva per lo sviluppo della Regione.

1.2 Verifica del quadro degli interventi in Piemonte

Le Intese Istituzionali e Accordi di Programma rappresentano due importanti strumenti per la realizzazione di interventi attesi sul territorio da enti, istituzioni e cittadini. L'Intesa Istituzionale di Programma è uno strumento di Programmazione Negoziata che mira allo sviluppo economico ed occupazionale di una determinata area, mediante una collaborazione tra i vari livelli delle istituzioni. L'Accordo di Programma è un contratto tra enti territoriali ed altre amministrazioni pubbliche attraverso il quale le parti coordinano le loro attività per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento. E' uno strumento di programmazione operativa che permette di dare avvio immediato agli investimenti previsti.

Con ANAS S.p.A è stato stipulato un Contratto di Programma sottoscritto il 27/03/2008 tra Ministero e Infrastrutture e ANAS S.p.A. Con R.F.I S.p.A il Contratto di Programma è stato

sottoscritto il 31/10/2007 tra il Ministero delle Infrastrutture e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A, questo contratto è stato poi aggiornato per il 2007-2011 e sottoscritto il 18/03/2008.

Dal monitoraggio regionale rispetto agli strumenti di programmazione negoziata si evince che più della metà degli interventi (circa il 55%) ha visto la sottoscrizione di Accordi di Programma Quadro condivisi tra Stato e Regione, il 37,5% è attuato mediante Accordi di Programma tra Regione e Locali e il 7% fa parte dei Protocolli d'Intesa degli ultimi anni. La gran parte degli interventi inseriti negli Accordi di Programma e nei Protocolli d'Intesa sono in fase di programmazione o in fase di progettazione, mentre numerosi interventi facenti parte degli Accordi di Programma Quadro, sottoscritti tra il 2003 e il 2008, hanno già avviato e concluso i lavori. Le infrastrutture in fase di attuazione avanzata o quasi terminate riguardano in particolare il trasporto collettivo e la viabilità, campi che hanno permesso una equilibrata ripartizione degli interventi sul territorio regionale. Le opere stradali e ferroviarie previste negli strumenti di programmazione sottoscritti negli ultimi anni sono soprattutto in fase di progettazione e programmazione.

Nel 2009 sono stati monitorati dall'Osservatorio regionale delle infrastrutture di mobilità circa duecento interventi che riguardano opere stradali e autostradali (il 65% circa), infrastrutture ferroviarie e per il trasporto collettivo e infrastrutture per la logistica, valichi e trafori. La maggioranza delle opere riguarda la provincia di Torino, la parte rimanente è ripartita in maniera abbastanza proporzionata rispetto alle altre Province.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione degli interventi inclusi nella programmazione di opere prioritarie e strategiche aggiornato dalla segreteria tecnica della Direzione Trasporti nel mese di ottobre 2010 risultano interessati i seguenti ambiti:

- Sistemi stradali e autostradali;
- Hub Interportuali;
- Nodo di Torino;
- Sistemi ferroviari;
- Sistemi Urbani Metropolitani in cui rientrano:
 - Metropolitana Automatica di Torino: Prolungamento Ovest. Tratta Collegno-Cascine Vica
 - Metropolitana Automatica di Torino: Prolungamento Sud. Tratta Lingotto-Bengasi

Le amministrazioni sono ancora in una fase iniziale rispetto al coordinamento e all'integrazione di competenze e nell'introduzione di procedure moderne di pianificazione e istituzione di enti ed uffici appositi come ad esempio agenzie, osservatori, come pure nell'attivazione di procedure di controllo del piano. La carenza di strutture, risorse umane e finanziarie una volta definiti gli obiettivi, gli orientamenti e gli strumenti vedono poi le Regioni in grosse difficoltà a tradurre il tutto in applicazione operativa.

Capitolo 2: Gli strumenti di programmazione economica e finanziaria

2.1 I trasporti nella programmazione economica e finanziaria

Le Intese Istituzionali di Programma e gli Accordi di Programma si sono dimostrate negli anni una delle strumentazioni più efficaci per lo sviluppo concertato. Si tratta di strumenti che permettono di integrare le esigenze diffuse che arrivano dalle diverse comunità locali con la possibilità di una coerenza complessiva nei processi di sviluppo, che può essere garantita solo da un coordinamento esercitato su scala regionale. Questa metodologia è maturata anche a livello comunitario con la nuova fase 2007-2013 delle politiche regionali dell'Unione Europea.

Gli Accordi di Programma consentono di integrare fonti di finanziamento nazionali, regionali e locali per lo sviluppo locale, anche con investimenti privati, partendo dalle priorità che emergono localmente, rispettando la programmazione di ogni territorio. Le Intese Istituzionali di Programma hanno la funzione di coordinare l'attività del Governo centrale e delle amministrazioni locali per individuare obiettivi, settori o aree in cui effettuare interventi infrastrutturali di sviluppo locale.

Gli APQ rappresentano lo strumento attuativo delle Intese: per ogni settore infrastrutturale è prevista la stipula di un APQ, nel quale sono definiti dettagliatamente gli interventi e i finanziamenti, attivando le procedure di monitoraggio. Gli APQ concordano le priorità strategiche e gli interventi da realizzare sui singoli territori, individuano le risorse finanziarie certe per la copertura degli interventi, "contrattualizzano" gli impegni reciproci per l'attuazione degli interventi, verificano la progressiva attuazione degli interventi.

Occorre sperimentare forme di coordinamento e di concertazione tra i diversi livelli di governo a livello regionale e sub-regionale per evitare competizioni controproducenti tra Enti locali e ricomporre, in base a diverse politiche, la frammentazione amministrativa. I Programmi territoriali integrati (PTI) e la regionalizzazione del Patto di stabilità interno vanno in questa direzione. Lo scopo di queste iniziative è quello di razionalizzare l'uso delle risorse pubbliche: la crescente scarsità di mezzi, impone di dotarsi di strumenti che permettano una gestione razionale ed efficiente. Il tema della territorializzazione delle infrastrutture va oggi collocato in una prospettiva di pianificazione multilivello. Ciò deriva dal fatto che le grandi previsioni infrastrutturali nascono spesso in un contesto europeo, vengono sviluppate in un contesto nazionale, devono essere ricontestualizzate in ambito regionale e infine trovare una loro operatività a livello dei piani urbanistici comunali. La pianificazione territoriale multilivello costituisce la prospettiva inevitabile in cui si devono collocare le nuove politiche infrastrutturali. E' necessaria la costituzione di una visione condivisa, intesa come prospettiva verso la quale ridefinire e rilegittimare gli obiettivi assunti ai diversi livelli di elaborazione strategica. Obiettivi che dovrebbero cercare di misurarsi con la pluralità delle visioni e dei conseguenti strumenti di regolazione, in una sorta di "armonizzazione" multilivello di obiettivi e principi di regolazione del territorio.

Occorre mettere a punto una politica dei trasporti capace di dar vita a un sistema di comunicazioni che, pur essendo sempre più funzionale ai diversi territori, non perda mai di vista il "quadro" europeo in cui andrà ad inserirsi. Favorire la mobilità delle persone e delle merci, incrementando l'accessibilità del Piemonte da e verso l'esterno, significa creare le condizioni per lo sviluppo socio-economico del Piemonte stesso, migliorando la qualità della vita dei suoi cittadini.

Il nord-ovest può innovare fortemente il sistema di relazioni, per questa ragione la politica dei trasporti deve puntare verso l'efficienza per modificare i modelli di mobilità passando attraverso la multimodalità e le nuove tecnologie energetiche. I fondamenti di questa politica consistono nel rendere efficienti i sistemi di trasporto per indurre uno stile di mobilità più flessibile e multimodale, è necessario pertanto diversificare l'offerta, lavorare sulle coincidenze, aumentare l'efficienza, valorizzare il trasporto pubblico per poter aumentare il numero di utenti nei prossimi anni.

Infittire la rete di distribuzione del metano e incentivare la conversione dei mezzi. Comunicare il valore della sostenibilità mediante una politica di costi e opportunità, in termini di convenienze individuali. Dovrebbe essere previsto un impegno specifico per la ri-programmazione dei servizi, avviare una politica incisiva che riguardi tariffe e promozioni, un'apertura al mercato per il loro affidamento, un potenziamento infrastrutturale e del materiale rotabile e mirare all'innovazione tecnologica. In un'ottica infrastrutturale occorre sviluppare il progetto della rete strategica, mirando ad un sistema ad alta efficienza e competitività interna in grado di proiettarsi verso l'esterno.

Il processo decisionale degli investimenti pubblici, in particolare per le opere comprese nella Legge obiettivo, risentono di criticità in tutte le fasi: valutazione, selezione, esecuzione e monitoraggio. Mancano vere procedure di valutazione che permettano l'allocazione efficiente delle risorse tra i vari impieghi. Le decisioni di investimento sono assunte sulla base di accordi tra amministrazioni, piuttosto che con il supporto di una valutazione economica. Manca quindi un ordine di priorità, elemento chiave in un contesto di scarsità di risorse quale quello italiano.

Le questioni mancate dalla Legge Obiettivo riguardano l'incapacità di definire priorità rispetto alla carenza di risorse, conflitti con i cittadini e le comunità territoriali, mancata integrazione con le altre risorse del territorio, "semplificazioni" normative che non hanno ridotto i tempi ma hanno offerto spazio all'illegalità, velocizzazione dei procedimenti impedita da troppi formalismi giuridici, conflitti di interesse, egoismi settoriali, frammentazione dell'apparato amministrativo ma anche di quello insediativi, produttivo ecc. Tutte problematiche a cui la Legge Obiettivo non ha portato a soluzioni efficaci. La politica delle infrastrutture della Legge Obiettivo, che doveva dare una grande accelerazione ai processi di modernizzazione del Paese, si è rivelata poco produttiva rispetto alle promesse. I punti su cui è mancata sono quelli concernenti la costruzione di una legittimazione, da parte dello Stato, ad esercitare un ruolo di programmatore ed esecutore autorevole e credibile in un contesto costituzionale che è ormai, di sussidiarietà verticale ed orizzontale ed in un contesto europeo centrato sulla "coesione territoriale".

Una buona politica rafforza e stabilizza la programmazione finanziaria, la integra con la scelta di progetti strategici e la mette al riparo, da cambi radicali di indirizzo politico.

L'eccessivo numero di amministrazioni coinvolte, le relazioni esistenti tra i finanziamenti di programmi diversi possono creare effetti negativi sotto il profilo della responsabilità in merito all'attuazione dei progetti e della trasparenza. Variabilità, incertezza e dispersione delle fonti di finanziamento, rendono più difficile un disegno razionale di programmazione e attuazione del programma di opere strategiche. La priorità oggi è quella di realizzare strumenti che permettano di gestire, monitorare e controllare i flussi di cassa che vengono immessi dal bilancio pubblico negli schemi di finanziamento delle opere. Sarebbe necessario costituire un unico centro di imputazione e di responsabilità tecnica. Se non vi è una sede di gestione e controllo unica per seguire e monitorare la connessione tra crono programma e quadro finanziario si rischia di riprodurre tutte le criticità rilevate. Individuata la domanda di infrastrutture si devono identificare le diverse alternative possibili di organizzazione dell'offerta e di localizzazione fisica con i relativi pro e contro ai diversi livelli. La partecipazione delle istituzioni e del pubblico deve essere garantita fin dall'inizio del processo, sulla base di sistemi di conoscenze condivise, non solo in termini di informazione ma anche in termini di contributi e proposte. I piani strategici territoriali, dei vari sistemi infrastrutturali alle diverse scale, devono fare da guida reale dei processi di programmazione economico-finanziaria e di progettazione tecnica. Il processo decisionale di localizzazione delle infrastrutture di interesse statale, trova quindi la sua principale interferenza proprio nell'impatto e nella sovrapposizione con la programmazione territoriale di livello locale, rispetto alla quale deve innanzitutto risolvere i profili di conformità urbanistica del progetto infrastrutturale con le scelte pianificatorie locali. La programmazione delle opere pubbliche non può essere lasciata a soggetti privati o a enti strumentali o ad agenzie speciali né in mano a soggetti dove quelle opere territorialmente ricadono. L'interesse pubblico resta il primo principio ordinatore nelle scelte. Trasformare il territorio significa talvolta riqualificarlo, altre volte valorizzarlo, altre volte sfruttarlo, la scelta dipende di volta in volta in base alle necessità, dalle convenzioni e dalle convinzioni. Qualità del territorio e infrastrutture possono coesistere e andare di pari passo o essere in contrapposizione non è sempre detto che la scelta migliore sia quella del pieno rispetto.

Vi sono due requisiti fondamentali per poter garantire qualità e credibilità al processo: la completezza, la trasparenza del processo e la terzietà della valutazione. A questo fine, occorre una figura istituzionale che sia garante della corretta esecuzione dell'intera procedura decisionale, della partecipazione del pubblico come dell'indipendenza della valutazione.

Le valutazioni devono consentire di comparare vantaggi e svantaggi insiti nelle opere e nelle loro alternative di sistema. Senza una pianificazione credibile non vi può essere nemmeno un processo decisionale della PA credibile.

2.2 Bilancio regionale correlato alla Programmazione: consolidamento del ruolo della programmazione relativamente alle infrastrutture e la Decisione di Finanza Pubblica

Negli scorsi anni il raccordo fra programmazione e bilanci è stato poco fruttuoso, come è stato fatto notare anche dalla Corte dei conti e dalla Conferenza Regione-Autonomie locali.

Diviene necessario creare le condizioni che consentano di garantire a tutti risorse certe in tempi altrettanto certi. In quest'ottica è dunque centrale il ruolo della programmazione e un ulteriore rafforzamento del suo legame con la gestione contabile. Lo svolgimento, a livello decentrato, di un'efficace attività di programmazione delle risorse è resa complessa dalla mancanza di un chiaro e coerente assetto delle relazioni finanziarie con gli altri livelli di governo.

La programmazione finanziaria per le Regioni e per gli Enti locali si esprime attraverso la definizione di un quadro delle spese, essendo il quadro delle entrate in gran parte definito a livello centrale e senza un'adeguata e garantita proiezione pluriennale. La fase di programmazione è ritenuta la più importante: perché traduce gli orientamenti politici in previsioni di spesa e di entrata e poiché ha carattere autorizzatorio costituendo limiti agli impegni di spesa. Poiché i bilanci regionali sono ripartiti in unità previsionali di base (UPB) e l'articolazione delle UPB corrisponde a quella delle Direzioni e Strutture speciali regionali, è stato ridefinito il quadro programmatico della spesa in termini di budget per tutte le Direzioni e Strutture speciali. E' stato determinato il peso, in termini finanziari e in relazione ad ogni anno del triennio 2011-2013, di ogni Direzione e Struttura speciale all'interno di ogni macro-area di intervento. Vengono esaminate le sole spese finali al netto, giungendo alla definizione di un quadro programmatico di spesa, oltre che declinato per obiettivi, anche per strutture organizzative. Le previsioni di entrata, confrontate con le entrate realmente accertate a consuntivo negli esercizi di riferimento, forniscono un indicatore adeguato della capacità di programmazione dell'Ente. E' necessario garantire un raccordo fra la programmazione finanziaria e il bilancio pluriennale. Quest'ultimo deve essere coerente con la programmazione delle entrate e delle spese regionali, così da fornire, un quadro organico di riferimento sull'evoluzione delle risorse regionali, anche un supporto giuridico per l'attuazione di progetti pluriennali. Il bilancio oltre la funzione di strumento di controllo, deve rivestire anche quella insostituibile di strumento di comunicazione. L'attività di programmazione e la previsione del sistema di bilancio, rappresentano il "contratto" che il governo politico dell'ente assume verso i cittadini e gli altri utilizzatori dello stesso bilancio. L'attendibilità, la congruità e la coerenza dei bilanci è prova dell'affidabilità e credibilità dell'Amministrazione. E' necessario rendere più razionali, trasparenti e significative le politiche di bilancio e fissare le linee di indirizzo per un sistema unitario di principi contabili. Si tratta di un sistema di bilancio che garantisce da un lato l'attribuzione delle risorse finanziarie a programmi e progetti e, dall'altro, la valutazione dei costi e dei ricavi corrispondenti all'impiego delle risorse. La trasparenza garantisce che l'informazione patrimoniale, economica e finanziaria fornita dal sistema di bilancio sia verificabile tramite un indipendente ricostruzione del procedimento contabile.

Nella nuova programmazione (2007-2013) la Regione intende adottare un approccio più integrato con particolare riguardo al territorio: la valutazione e il monitoraggio di piani e programmi è strumento indispensabile ai fini dell'efficacia della spesa, della valutazione del percorso verso il raggiungimento degli obiettivi strategici, dell'individuazione di eventuali

azioni correttive, della valutazione finale dell'efficacia delle politiche. La fase di programmazione degli interventi passa mediante delle intese-quadro tra il Ministero e le Regioni interessate, concentrando poi, le sedi decisionali per la localizzazione nel CIPE, che sul progetto decide a maggioranza con il consenso dei Presidenti delle regioni interessate, i quali si pronunciano "sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera". Il parere istruttorio sul progetto preliminare ai fini urbanistici ed edilizi è reso dalle sole regioni, sentiti i comuni.

Vanno create le condizioni affinché si crei una vera partnership tra tutti gli attori interessati: le autorità pubbliche, i gestori delle reti, gli utenti, i fornitori dei servizi, i finanziatori e gli industriali. Ad ogni tipo di rete dovrebbe corrispondere una partnership, le cui componenti potranno variare in funzione dei problemi da risolvere e degli obiettivi da raggiungere. Una programmazione operativa che giunga alla definizione e alla stipula di specifici accordi tra tutti i soggetti coinvolti. Nella fase di pianificazione delle opere si annuncia e si dispiega la sostenibilità dell'intero processo, e quindi anche dell'azione complessiva della PA, nello specifico:

- dimostrando la necessità e l'utilità delle opere in un coerente disegno di sviluppo di livello nazionale;
- sapendo scegliere, tra le opere utili e necessarie, quelle che presentano le soluzioni più sostenibili.

La Legge di contabilità e finanza pubblica rivoluziona il panorama dei documenti di finanza pubblica. Si tratta di uno dei nuovi strumenti per la programmazione degli obiettivi di bilancio, che viene quest'anno presentato per la prima volta e che sostituisce il Documento di programmazione economico e finanziario. La nuova Legge di stabilità è parte, insieme alla legge di bilancio, della manovra di finanza pubblica prevista su base triennale. Dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. In particolare si tratta di un provvedimento costituito da un articolo unico e da una serie di tabelle che indica il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e dal saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascun anno considerato nel bilancio pluriennale e le variazioni di aliquote, detrazioni e scaglioni. Tabelle e allegati sono disposti per missioni e programmi e riportano le dotazioni di competenza e di cassa articolate per ogni annualità del bilancio triennale.

Il taglio dei trasferimenti alle regioni disposto dal decreto legge 78/2010 è pari a 4.500 milioni annui a decorrere dal 2012. Ciascuna regione può richiedere che parte dei tagli vengano effettuati sulla quota spettante alla singola regione, destinata alla programmazione del Fondo per le aree sottoutilizzate, anziché sui trasferimenti statali destinati al trasporto pubblico locale e all'edilizia sanitaria. I trasferimenti spettanti alle regioni a statuto ordinario risultano quantificati per il 2010 in complessivi 5.963 milioni di euro. Di questi 3.168 milioni sono destinati al finanziamento delle risorse spettanti alle regioni per l'esercizio delle funzioni trasferite con i decreti attuativi della legge 59/1997 (il cosiddetto federalismo amministrativo); tra questi, 1.181 milioni di euro sono le risorse trasferite per il trasporto pubblico locale.

Le risorse per il trasporto pubblico locale continuano ad essere corrisposte secondo la normativa vigente come trasferimenti e rientrano dunque nell'ammontare complessivo su cui effettuare i tagli. La legge n. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) ha modificato notevolmente la struttura e la tempistica di presentazione ed approvazione dei documenti di finanza pubblica, con conseguenze anche sulla programmazione regionale e locale. Sarà necessario rivedere l'intera struttura dell'ordinamento contabile regionale, anche per renderlo più coerente con le altre rilevanti riforme già intraprese come quella concernente il "federalismo fiscale" o la "Carta delle autonomie".

Nel nuovo quadro, saranno i documenti politico-contabili europei, che ogni Stato presenterà nei primi sei mesi dell'anno, ad avere una centralità politica assoluta. Entro aprile dovrà

essere presentata oltre all'aggiornamento del programma di stabilità anche il piano delle riforme strutturali. In base a questi documenti, che saranno preventivamente valutati dalla Commissione, il Consiglio adotterà le proprie raccomandazioni per coordinare le politiche fiscali nazionali.

La DFP riporta il contenuto del Patto di convergenza, del Patto di stabilità interna e delle sanzioni per gli enti territoriali nel caso di mancato rispetto di quanto previsto da quest'ultimo.

Il Patto di stabilità interno è lo strumento principale con cui lo Stato cerca di coordinare la gestione finanziaria di Regioni ed Enti locali in funzione di obiettivi aggregati di finanza pubblica imposti dal diritto comunitario. Le voci di spesa incluse negli obiettivi del Patto sono variate significativamente nel corso degli anni, così come la platea degli enti ad esso soggetti. Il Patto è uno strumento soprattutto unilaterale e perciò poco rispettoso dell'autonomia finanziaria di regioni ed Enti locali.

La legge 6 agosto 2008, n. 133 ha attribuito anche alle Regioni ordinarie il potere di adattare le regole ed i vincoli del Patto per gli Enti locali alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nei territori di propria competenza. La Regione Piemonte è stata l'unica ad applicare le nuove disposizioni, sbloccando circa 70 milioni di euro di spese in conto capitale da parte dei propri Enti locali. Gli obiettivi del Patto riguardano il perseguimento di obiettivi ed efficienza, aumento di produttività e riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici e delle attività di propria competenza, contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto ai valori degli anni precedenti, potenziamento delle attività di accertamento dei tributi propri ai fini di aumentare la base imponibile, aumento del ricorso al finanziamento a mezzo prezzi e tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale.

Era necessario modificare il modello gestionale del bilancio dello Stato, rinnovando il suo processo di gestione e di controllo e ampliando l'orizzonte degli aspetti autorizzatori, che restano molto importanti nel nostro sistema, a quelli legati alla valutazione dei risultati in termini di efficienza ed efficacia della spesa.

Prosegue il percorso di attuazione della legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, che porterà ad un profondo riassetto delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, reimpostando su basi nuove e più moderne l'intero sistema di finanza pubblica. Entro fine anno, con la rivisitazione degli strumenti di coordinamento finanziario e con la definizione dei meccanismi di incentivo e sanzione per gli amministratori dovrebbe completarsi il quadro di una riforma che cambierà notevolmente il modo di agire della pubblica amministrazione italiana, rendendola più efficiente e permetterà di combattere più efficacemente l'evasione fiscale e abbassare il prelievo tributario sui contribuenti. Con l'approvazione della legge Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, è stato compiuto un passo importante in vista del riassetto delle relazioni finanziarie fra Stato, Regioni ed Enti locali. L'art. 1 assicura autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e garantendo i principi di solidarietà e coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente per tutti i livelli di governo, il criterio di spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico.

Saranno i futuri decreti legislativi a dover disciplinare i meccanismi di finanziamento delle funzioni ordinarie di Regioni ed Enti locali sulla base dei criteri del costo/fabbisogno standard per quelle "costituzionalmente protette" e del livellamento completo delle capacità fiscali per le altre. I fabbisogni standard rappresentano i target finanziari, fondati su caratteristiche strutturali dei territori e delle popolazioni servite e su stime dei costi unitari efficienti, a cui ancorare i sistemi perequativi per le principali funzioni di Regioni e Comuni. Ad oggi è impossibile stimare quale potrà essere l'impatto finanziario del futuro federalismo fiscale. Le incognite sono numerose, un problema riguarda la definizione e la classificazione delle funzioni delle Regioni e degli Enti locali; al momento, non risultano individuabili le

specifiche attività amministrative da ricondurre ai livelli essenziali delle prestazioni per le Regioni e quali alle funzioni fondamentali per gli Enti locali. Altro fattore di incertezza è dovuto dalla mancanza di indicazioni precise per la determinazione di parametri standard di costo/fabbisogno. Manca una mappatura precisa inerente i fondi statali settoriali che affluiscono nei bilanci regionali e locali. Non vi è ancora un linguaggio comune tra i bilanci dei diversi enti territoriali, la condivisione dei dati, la trasparenza e l'unitarietà delle regole nella redazione dei bilanci che costituiscono un asse fondamentale del federalismo fiscale, e consentono la confrontabilità fra le politiche.

La recente legge di riforma sulla contabilità (legge 196/2009) ha completato il quadro normativo, allineando i principi di delega per l'armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni statali e degli enti territoriali e prevedendo la creazione di una Banca Dati Unitaria delle amministrazioni pubbliche funzionale a dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale.

Capitolo 3: L'ipotesi di un allegato infrastrutture alla programmazione economica e finanziaria

3.1 Condivisione del quadro degli interventi

Nel caso italiano, il sistema di finanziamento delle opere strategiche si presenta incerto, frammentario e parziale, privo di un disegno razionale di programmazione finanziaria e con seri problemi di sostenibilità. Certezza e stabilità del quadro finanziario e molteplicità delle fonti, sono elementi particolarmente critici, che andrebbero ricondotti verso un contesto di controllo e trasparenza. La coesistenza di più fonti di finanziamento rappresenta un elemento critico dal punto di vista gestionale. I fondi sono gestiti da soggetti diversi e con modalità differenti: si crea perciò uno scollamento tra fase di gestione finanziaria e fasi di attivazione, realizzazione e controllo dei progetti. Vi deve essere un documento dove lo schema di finanziamento dell'opera, lo stato dei lavori e la proiezione del rapporto tra risorse disponibili e tempi per la conclusione siano resi coerenti. La questione centrale resta quella di una programmazione finanziaria che segua in maniera precisa la programmazione fisica dell'opera ed eviti dispersioni di risorse, il vero nodo riguarda la programmazione integrata (stato di avanzamento delle opere e quadro di finanziamento), che mantenga tale quadro e abbia strumenti validi per segnalare le effettive ragioni che impongono cambi nelle priorità.

Il mancato riconoscimento alle regioni di una effettiva autonomia finanziaria e l'impossibilità di stabilire entrate e tributi propri, impedisce oggi di connettere le politiche e i costi dello sviluppo sotto la piena responsabilità del governo regionale. Le risorse necessarie al processo di cambiamento vanno reperite qualificando ulteriormente la politica creditizia regionale. È importante il rapporto fra sistema del credito regionale e processi di sviluppo. Si dovrebbero creare processi di aggregazione dove si realizza una sintesi fra radicamento territoriale e modernizzazione dei servizi, dei prodotti, del ruolo del sistema creditizio a sostegno dello sviluppo regionale. Vanno rafforzati i rapporti tra Regione, Camere di Commercio, Fondazioni bancarie e intermediari finanziari e creditizi e il sistema dei confidi. L'obiettivo è ottenere grazie alla collaborazione fra i soggetti istituzionali locali, il governo nazionale, le forze sociali e produttive, uno spostamento significativo di energie, risorse e competenze dall'area della rendita a quella della creazione di valore. È fondamentale mobilitare finanziamenti privati, in particolare grazie a prestiti accordati dalla Banca europea per gli investimenti. I paesi interessati dovranno ricorrere a forme non tradizionali di

finanziamento, basate su fondi alimentati da tasse sul carburante e oneri per l'uso delle infrastrutture.

E' molto importante che tutte le Direzioni regionali siano coinvolte e soprattutto la Direzione Bilanci e Finanze, il cui ruolo è rilevante per poter garantire un raccordo fra programmazione e utilizzo delle risorse, rispetto ad un percorso di analisi, elaborazione e monitoraggio.

Il programma delle opere strategiche è lento non per colpa proprie dell'amministrazione ma per la sua stessa impostazione, che stacca la vera programmazione di settore dal momento della progettazione. I ritardi e le inefficienze nella corsa ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture sono dunque propri dell'approccio, che ha soprasseduto a stabilire priorità, a dare preferenze fra le cose da fare, a dire no ad opere che si mostrano come duplicazioni di infrastrutture già esistenti. Le approvazioni devono avvenire entro due mesi e le performance sono misurate in termini di velocità di attuazione. La via della programmazione e delle azioni di sistema disegna contesto e scenari prospettici entro i quali costringe i progetti di sviluppo. Non parte da scenari ma da elenchi di interventi, punta su cambiamenti strutturali in grado di determinare un salto epocale nella conformazione del territorio.

Vi è l'esigenza di ricorrere ad infrastrutture autofinanziate in grado, di poter creare forme di partenariato pubblico-privato il più possibile auto sufficienti.

E' altrettanto importante elaborare un quadro integrato della programmazione infrastrutturale nazionale e regionale che divenga un riferimento per i contratti di programma di ANAS e di RFI permettendo così ad ogni Regione l'effettivo governo del territorio.

E' rilevante distinguere tre differenti raggruppamenti di opere:

- Opere in corso di realizzazione o completate;
- Opere con insufficienza progettuale;
- Opere di convergenza regionale ossia opere che per la loro rilevanza strategica sono caratterizzate da fattori territoriali e funzionali di natura prevalentemente regionale.

3.2 Previsioni di bilancio e il controllo di gestione

Uno strumento utile potrebbe essere la costruzione di un conto consolidato delle entrate e delle spese pubbliche di tutto il settore pubblico regionale e soprattutto per ciò che riguarda gli investimenti infrastrutturali, molto valido anche nell'ottica di un rafforzamento dell'autonomia finanziaria regionale/locale e nel caso della regionalizzazione del Patto di stabilità interno.

Lo sviluppo di queste attività implicherà tempi lunghi e forti investimenti organizzativi e per la formazione del personale. Vanno riviste le "Funzioni Obiettivo" in base alle nuove linee di indirizzo di legislatura e rideterminate le "Unità Previsionali di Base" per aree omogenee e coerenti con il nuovo modello organizzativo regionale, articolabili con le aree di responsabilità politica.

Il monitoraggio strategico si avvale di strumenti informatici, a cura di alcune strutture regionali, che connettono gli archivi legislativi regionali, gli atti amministrativi e i dati gestionali di bilancio.

La futura gestione del bilancio regionale dovrebbe essere improntata ad una programmazione strategica rigorosa in grado di selezionare in maniera attenta le priorità finanziarie. Andrebbe dedicata maggiore attenzione all'analisi dei possibili scostamenti rispetto agli obiettivi già fissati. Lippi fornisce la seguente definizione di controllo di gestione: "il sistema informativo che misura, elabora e sintetizza tutte le informazioni sullo stato delle prestazioni di un'attività, in vista di una sua valutazione da parte del vertice. Può essere paragonato al quadro dei comandi di un aereo".

In questo ambito le informazioni raccolte servono a tenere sotto controllo gli aspetti cruciali dell'attività dell'organizzazione, cioè quegli aspetti che possono rivelare a chi sta al vertice se l'organizzazione o parti importanti di essa si muovano nella direzione desiderata.

L'attività di controllo è di supporto alla gestione e deve essere orientata al miglioramento continuo che può avvenire: mediante meccanismi di *feed-back* che confrontano i dati consuntivi e gli obiettivi programmati e permettono di prendere decisioni al fine di migliorare la programmazione e l'attività futura. I meccanismi di *feed-forward* che analizzano l'attività in corso di svolgimento e permettono di intervenire sulle condizioni che portano ai risultati richiesti. Nella fase di gestione si compie l'iter necessario per il pagamento delle spese e la riscossione delle entrate.

La rendicontazione ha la finalità di rappresentare i risultati della gestione. Il risultato della gestione rappresenta il saldo tra le entrate accertate e le spese impegnate di competenza del periodo.

Occorre superare i limiti che il bilancio pubblico presentava in passato ossia: la mancanza di connessione con la struttura organizzativa e la programmazione e l'assenza di confronto tra previsione e risultati con la conseguenza di avere scarsa conoscenza dei diversi modelli di gestione. E' importante fare i conti proprio con la qualità delle tecniche disponibili e con la disponibilità di esperti e strutture in grado di utilizzarne le potenzialità per dare valore aggiunto al percorso di riqualificazione delle infrastrutture. La valutazione, deve essere in grado di accompagnare la crescita qualitativa dei progetti nel loro cammino, deve ridurre le possibilità di insuccesso.

I suoi esiti e il suo uso vanno calibrati sulla fase del ciclo del progetto cui si fa riferimento. Autorizzare la spesa significa mettere a carico del bilancio dello Stato un'uscita nell'anno di riferimento, sia essa parte di una spesa nel corso o a saldo dei lavori, una parte di mutuo, oppure assume la forma di fabbisogno annuale che, autorizza di fatto solo la prima annualità e non le rate successive. La domanda di base non è "chi finanziare prima, ma come finanziare tutte le opere nel minor tempo possibile".

Un ulteriore forma di finanziamento è quella relativa al finanziamento di infrastrutture attraverso l'apporto di capitale sociale a società per azioni pubbliche: è la modalità comunemente usata per finanziare il funzionamento e gli investimenti di RFI e ANAS, ad esempio, finanziamenti che ogni anno danno luogo a buona parte delle opere infrastrutturali messe in cantiere. Il CIPE può regolare l'offerta di finanziamento in vario modo: prefigurando gli impegni necessari ad avviare le realizzazioni negli anni a venire, con ottica di lungo periodo e contabilità programmatica estesa al triennio, entrante: diluendone l'assegnazione nel corso dell'anno, in occasione delle sue riunioni e tramite delibera. Normalmente il CIPE dovrebbe imporre una barriera all'ingresso legata allo stato di avanzamento delle proposte in termini di maturità progettuale secondo la regola di non anticipare finanziamenti se la progettazione langue, alla verifica del grado di affidabilità della stima dei costi che sta alla base della richiesta di finanziamento. Il confronto fra fabbisogni di spesa e obiettivi del Patto di stabilità interno fa emergere la necessità di procedere a un'attenta individuazione delle priorità cui destinare le risorse effettivamente disponibili.

Il controllo sulla gestione riguarda l'effettiva attuazione, da parte dell'Amministrazione, di interventi compresi in piani o programmi, adottati in sede normativa o amministrativa; del conseguimento di specifici obiettivi posti dalle leggi; del modo in cui si è esplicata l'azione amministrativa in determinati settori tenendo conto della legittimità e della sana gestione, valutandone i risultati in termini di efficacia, efficienza ed economicità. I controlli della Corte dei Conti sono finalizzati a promuovere azioni correttive da parte della stessa Amministrazione.

3.3 Intervista al Programmatore

Vi sono alcuni settori regionali tra cui il Settore Programmazione Negoziata di cui il dott. Alfonso Facco è il dirigente rilevanti ai fini della programmazione e del bilancio regionale. Secondo il dott. Alfonso Facco si stanno creando delle macchine per il monitoraggio, la situazione è padroneggiata, viene rendicontata. Per quanto riguarda i FAS gli stanziamenti valgono 2 miliardi di euro, in termini di opere 1700. Il sistema di monitoraggio è un progetto lasciato dal Dipartimento dello Sviluppo Economico, gestito da Barca. Il denaro andava accompagnato da un sistema che controllava le spese, l'iniziativa è ottima. Il pacchetto FAS concordato è di un miliardo iniziale che poi è stato raddoppiato, il FAS 2007-2013 non è partito. La delibera CIPE presenta un programma attuativo alle Regioni. Non vi è stata una discussione seria sul calo o diminuzione delle risorse. Il progetto sul monitoraggio è stato realizzato al 65% , gli stanziamenti sono arrivati poco alla volta. La Regione è virtuosa nel gestire il pacchetto di spesa. Vi è una struttura che tiene conto dei finanziamenti. Nel 2006-07 vi fu un ragionamento sviluppato dall'ex assessore Bairati sulla numerosità degli osservatori, intendeva dotarsi di strumenti unici. Fu fatto un investimento su piattaforme comuni, su banche dati comuni. Tutto ciò è in corso, ed è lo strumento che può consentire all'amministrazione di avere un monitoraggio di tutta la spesa con sistemi di elaborazioni di dati simili. E' in corso un investimento informatico che consenta al decisore pubblico di avere dati unici. Vi è un problema di verifica dello stato di attuazione delle opere. E' necessario avere strumenti di confronto omogenei. Per quanto riguarda la programmazione negoziata vengono concordati e coordinati programmi complessi che poi vengono gestiti dalla Direzione. L'ex assessore Bairati credè anche il "cruscotto assessori" che consente di visionare il bilancio, gli atti amministrativi e legislativi, si trovano così le spese, l'atto che l'ha originato, gli studi di settore e le spese per determinati obiettivi. La Bresso lanciò il Pacchetto Intesa con le Province, un pacchetto di opere. Vi era una lista blindata che poi si è evoluta. Il sistema ci fa dire che dei 170 milioni concordati, sono messi a bilancio 2010 circa 80 milioni. Restano a disposizione circa 90 milioni, questi 90 milioni vanno ripartiti tra 2011-13.

Vi sono due fatti importanti di cui tenere conto:

- 1) la normativa statale prevede il bilancio di cassa e non solo di competenza;
- 2) obbligo della P.A di pagare entro 60 giorni, pena sanzioni.

La spesa regionale è costituita da trasferimenti, risorse per i Comuni. La spesa sanitaria incide sul 70% del bilancio regionale del Piemonte. Occorrono strumenti di monitoraggio forti per gestire le spese future e avere una dimensione della spesa presente e passata, questo è un investimento in corso. Bisogna dare valore alla programmazione, un documento coerente con il bilancio. All'interno del documento di programmazione vi sono: il DPEFR, la legge di bilancio e la legge finanziaria. Vi è una tendenza a sopravvalutare i bilanci: la Regione conosce il suo limite di spesa dovuto al Patto di Stabilità. L'attuale finanziaria prevede un taglio di 26 miliardi sulle Regioni. Per il Piemonte ciò implicherà una riduzione di spese di circa 400 milioni di euro. La programmazione va assolutamente legata al bilancio per poter governare il territorio come risorsa. Siamo abituati a tarare la spesa futura con la spesa storica.

Con Conti la "territorializzazione" ha proposto le aggregazioni spontanee e sono 30. Il Piemonte è stato diviso in quattro quadranti e in 33 ambiti di integrazione territoriale. Sono state definite caratteristiche e vocazioni per ogni ambito, sono stati fatti studi per macro-aree. La territorializzazione della spesa si può vedere sotto diverse chiavi di lettura:

- 1) quanto si spende per abitante (in base a diverse caratteristiche);
- 2) infrastrutture, servizi presenti e investimenti internazionali.

Si sviluppa l'informatizzazione della P.A, si responsabilizza l'utente. L'amministrazione ha sempre cercato un luogo per discutere le politiche. I coordinamenti non hanno mai funzionato. Le funzioni forti vanno presidiate. Per il coordinamento è necessario un forte assessore alla programmazione, un forte lavoro di relazioni con tutti i colleghi della Regione. Il DPEFR è un adempimento formale ma non sostanziale, vi è il problema della certezza delle risorse. La clausola di monitoraggio tiene sott'occhio la quantità di cose mobilitate. Vi è un processo per definire il livello progettuale da sottoporre per valutare gli studi di fattibilità in base alla tipologia e alla spesa. Lo sdf viene visto dai politici come rallentamento del processo. Il DPEFR è obbligatorio ma non vincolante, deve avere dei paletti prospettici. E' necessaria la trasparenza nelle scelte politiche e ricreare le logiche di spesa. Il DPEFR deve essere motivato indicando le prossime politiche di spesa. Il DPEFR può essere uno strumento di democrazia e chiarezza delle scelte. Un DPEFR con la vision, un documento sintetico. Con la DFP il DPEFR non si farà più e si cambierà la tempistica, tutto sarà anticipato ad aprile, si aspetta l'adeguamento nazionale. Il ruolo della programmazione è centrale nell'ambito del federalismo fiscale. Le Regioni dipendono da trasferimenti statali, la programmazione è meno aleatoria. Il documentato presentato dalla Regione Piemonte inerente il Patto di Stabilità territorializza la spesa e definisce gli ambiti territoriali. Il Patto di Stabilità rappresenta un organismo di controllo che vincola la programmazione finanziaria. Il limite più grosso del meccanismo è che le regole sono uguali per tutti a prescindere dalle caratteristiche di ogni ente (per es. numero di abitanti). Occorrerebbe disciplinare le regole del patto almeno in parte e adattare in base agli Enti. Il Patto rende le amministrazioni più responsabili, in Piemonte sono 134 i Comuni soggetti al Patto. I poteri vengono trasferiti, la programmazione finanziaria avviene su base territoriale.

Intervista al Politico

Il politico intervistato è un Consigliere Provinciale e Comunale di Torino.

La prima questione riguarda le implicazioni del mancato rispetto del Patto di Stabilità da parte degli Enti Locali. Le sanzioni o limitazioni amministrative a carico degli enti che non hanno rispettato il Patto di Stabilità interno trovano fondamento e giustificazione nella circostanza che la mancata osservanza dei vincoli finanziari costituisce grave irregolarità nella gestione finanziaria ed amministrativa degli enti interessati; tant'è che all'irregolarità nella gestione finanziaria è necessario porre rimedio adottando le misure necessarie per ricondurre la gestione finanziaria dell'ente entro i limiti stabiliti dall'ordinamento.

Il Patto di Stabilità implica per i Comuni (Enti) che lo rispettano, un limite al disavanzo pubblico eccessivo.

Il rapporto fra disavanzo pubblico (indebitamento netto delle P.A), previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato non deve superare il 3% ed il rapporto fra il debito pubblico ed il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato non deve superare il 60%.

Il Patto di stabilità ha fissato i confini in termine di programmazione, risultati e azioni di risanamento all'interno dei quali gli Enti possano muoversi.

La responsabilità amministrativa (patrimoniale) è preposta alla salvaguardia delle pubbliche finanze (responsabilità finanziarie) ossia che le gestioni finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici si svolgano senza lesioni o pregiudizi. Pertanto, chi cagiona un danno erariale (danno all'erario quale danno ad una pubblica amministrazione) è tenuto a risarcirlo.

Il bilancio di previsione 2011 della Provincia di Torino è un bilancio che pareggia su 520 milioni di euro. E' caratterizzato da una diminuzione delle entrate tributarie della Provincia, segno della grave crisi del mercato dell'auto.

Le entrate della Provincia sono:

- a) addizionale dell'energia elettrica pagata dalle aziende (15%);
- b) imposta di trascrizione delle automobili IPT (32%);
- c) imposta RCAuto (43%);
- d) addizionale tarsu (6,5%);
- e) altre voci attive (3,5%).

Le entrate proprie della Provincia, derivanti da una crisi del mercato dell'auto, si ripercuote sull'addizionale dell'energia elettrica, facendo subire alle entrate tributarie delle difficoltà oggettive, tali da dimezzare, in questo bilancio, le spese discrezionali degli assessorati, scendendo da 10 a 5 milioni di euro.

Con questo risparmio si sono garantiti interventi essenziali, con una individuazione delle priorità da attuare a seconda delle singole deleghe assessorili.

Quindi si è assistito ad una compressione di spesa in genere, risparmio sulle spese fisse dovuto alla razionalizzazione della sede con l'utilizzo del palazzo di Corso Inghilterra.

Con tutte queste riduzioni si è stati in grado di aumentare il volume dell'appalto per la manutenzione ordinaria di scuole e strade provinciali.

Gli investimenti per il prossimo anno, relativi all'edilizia scolastica sono di circa 24 milioni, con un aumento rispetto all'anno in corso.

Il totale degli interventi sulla viabilità si assesta sui circa 31 milioni di euro.

La scelta di indirizzo di questo Ente è stato quello di concentrarsi sulla manutenzione straordinaria del patrimonio scolastico e viario del territorio, non prevedendo la costruzione di nuove opere ma bensì il mantenimento dell'esistente.

La Provincia di Torino è in grado infatti di appaltare, ma rischiamo che le ditte non partecipino di fatto alle nostre gare, visto che a causa dei vincoli del patto di stabilità non c'è garanzia dei pagamenti pur disponendo noi delle sufficienti giacenze di cassa.

Non vengono previste nuove opere: dalle comuni rotonde alle più significative varianti stradali che permettono di fluidificare il traffico. L'obiettivo è garantire la manutenzione ordinaria di scuole e strade e per poterlo raggiungere sarà subordinato a due condizioni: l'allentamento dei vincoli del Patto di stabilità che strozza gli enti locali, impedendo loro di sfiorare un certo tetto di spesa nonostante abbiano i soldi in cassa, e soprattutto la disponibilità delle imprese a partecipare ad appalti senza la garanzia di essere pagate in tempi ragionevoli.

Un altro punto interrogativo sono i trasferimenti della Regione, ciascuno dei quali corrisponde ad altrettante competenze trasferite alle Province su vari temi.

La Provincia è riuscita racimolando il tutto, ad aumentare, seppur di poco, le risorse per la manutenzione ordinaria di strade e scuole (da 2 a 3 milioni).

L'edilizia scolastica (26.726.000 euro) e la rete stradale (31.733.000 euro), questa volta parliamo di manutenzione straordinaria, hanno ottenuto una corsia preferenziale anche negli investimenti, aumentati rispetto al 2010. Di nuove opere come quelle che caratterizzavano i bilanci del passato, prospettando nuove commesse alle imprese almeno per ora non se ne parla.

Capitolo 4: Caso studio della metropolitana di Torino

4.1 Storia del progetto

La metropolitana di Torino rappresenta un progetto strategico per la città, in cui vi è stata una fase di partecipazione e discussione pubblica, la città ha pensato al futuro ed è stato costruito un progetto collettivo, un percorso per l'attuazione dell'opera. E' stato un viaggio lungo

settant'anni poiché si parlò per la prima volta di metropolitana a Torino nel 1936, durante il periodo fascista in cui iniziarono i lavori in Via Roma e furono scavati 300 metri di galleria, per poi accantonare il progetto.

Nel gennaio 1991 il Comune di Torino incarica ATM (azienda municipale dei trasporti pubblici, oggi GTT) di avviare un'indagine di mercato inerente i sistemi di metropolitana automatica esistenti nel mondo. Contemporaneamente, viene predisposto una sorta di appalto, con una valutazione economica, per un tracciato che colleghi Porta Nuova a Collegno, che ricalchi all'incirca, il percorso del tram 1, la linea che trasporta più passeggeri all'anno.

La costruzione della Metropolitana Automatica di Torino, concepita e progettata per divenire una spina dorsale dei trasporti pubblici torinesi, si inserisce nel programma di miglioramento del sistema del trasporto pubblico dell'area metropolitana della città. Il percorso intercetta in maniera funzionale il maggior numero possibile di edifici che sono polo di attrazione di traffico privato come ad esempio la zona degli ospedali. La metropolitana si integra al sistema di trasporto pubblico di superficie dove si incrociano le fermate delle linee di superficie.

Inoltre l'interscambio con le due principali stazioni ferroviarie (Porta Susa e Porta Nuova), aumenta il valore aggiunto dell'opera. Con la realizzazione di queste opere la città è pronta ad affrontare in prima linea la competizione con le altre aree metropolitane europee.

Lo studio e la realizzazione della Metropolitana Automatica di Torino sono stati preceduti dall'esame dei sistemi di metropolitana esistenti nel mondo, soprattutto in Francia, Canada e Giappone. La necessità di creare un sistema che fosse già collaudato ed efficiente e sicuro ha portato alla scelta del sistema di metropolitana automatica VAL (Veicolo Automatico Leggero). Il sistema VAL è stato progettato da Matra Transport (Gruppo Siemens), con tecnologie di automazione all'avanguardia, che la rendono sicura e affidabile.

Il sistema VAL è molto indicato rispetto alle caratteristiche e ai requisiti della Metropolitana Automatica di Torino in particolare per:

- capacità di trasporto (con una portata massima per direzione, prevista in 15000 passeggeri/ora);
- facilità di integrazione nell'ambiente urbano grazie alle contenute dimensioni del treno, largo 2,08 metri;
- sicurezza;
- flessibilità dell'esercizio;
- economicità dell'esercizio.

La realizzazione delle due linee previste diviene l'occasione per riorganizzare il trasporto pubblico locale collettivo (in primis potenziando i nodi di interscambio modale) e rendendo possibile un ridisegno urbano in base a criteri di uso della città volti al miglioramento della qualità della vita, alla riduzione del traffico automobilistico, alla fruibilità dello spazio pubblico, alla rivitalizzazione delle aree poste in prossimità delle stazioni. L'alleggerimento di alcuni assi viari principali, come Corso Francia e Corso Orbassano, offre la possibilità di trasformarli in viali urbani di scorrimento di maggiore qualità urbana e fruibilità ciclabile e pedonale. Il prolungamento delle linee oltre i confini del comune di Torino completerebbe la fascia del trasporto pubblico di percorrenza medio-corta, creando nuovi poli di interscambio.

4.2 La programmazione dell'opera

A partire dal maggio 1996 il progetto esecutivo passa il vaglio di una serie di commissioni che approvano, sia in linea tecnica sia sul piano economico, la parte inerente le opere civili.

Il progetto tecnico non può essere approvato in una sola soluzione, ma deve essere monitorato per rispettare le procedure di sicurezza. Trattandosi della prima metropolitana automatica costruita in Italia, alla commissione ministeriale è affidato l'incarico di seguirne la costruzione.

Nel 1998 viene creata in Satti la Divisione Metropolitana che si muove su due versanti: da una parte la progettazione e realizzazione delle opere civili, dall'altra parte la fornitura delle tecnologie (i treni e tutti gli apparati utili per il funzionamento e la sicurezza della linea).

Il committente è Satti S.p.a, che dal gennaio 2003 ha assunto il nome di GTT, Gruppo Torinese Trasporti (nato dalla fusione di ATM e Satti), Divisione Infrastrutture e Ingegneria.

Nel febbraio del 1999 viene firmata una convenzione quadro tra il Comune di Torino e Satti per lo studio e la realizzazione dell'opera. A sbloccare l'iter per la realizzazione della metropolitana di Torino è la delibera CIPE del 21 aprile 1999, che aumenta dal 35 al 60% la quota di finanziamento garantita dal Governo centrale. Il 1 dicembre viene assegnata all'Associazione Temporanea di Imprese tra Systra e Geodata la progettazione dell'opera. Nello stesso periodo sono firmati importanti contratti con grandi aziende europee per l'acquisizione del sistema tecnologico VAL 2008 e del materiale rotabile.

Il 19 dicembre 2000 a Collegno, il Sindaco di Torino e il Sindaco di Collegno, insieme ai vertici di Satti e il GTT danno il via ai lavori della Linea 1 della Metropolitana Automatica di Torino. Il primo obiettivo del Piano di Comunicazione predisposto da Gtt a partire dal 2000, in collaborazione con la città di Torino, è stato quello di cercare di valorizzare il progetto della metropolitana mirando all'importanza dell'opera per l'intera città. La fase di cantierizzazione è stata caratterizzata da diverse attività. Si è cercato così di valorizzare le potenzialità della metropolitana automatica e gestire anche il disagio dei cantieri, coinvolgendo i cittadini e tenendoli sempre informati sull'andamento dei lavori.

Sono stati creati un sito web, newsletter, video, opuscoli, brochure, volantini e gadget. I mezzi pubblici sono divenuti uno strumento pubblicitario con messaggi e decorazioni. Il GTT ha presentato il progetto e le sue evoluzioni presso le circoscrizioni maggiormente interessate dalle prime fasi di cantiere.

4.3 La realizzazione dell'opera

Il percorso della prima metropolitana automatica d'Italia si sviluppa da ovest ad est collegando la città di Collegno al centro di Torino e alle stazioni ferroviarie di Porta Susa e Porta Nuova.

La metropolitana si integra con il sistema di trasporto pubblico di superficie consentendo un rapido interscambio e un elevato grado di mobilità sul territorio di Torino.

Nel 2003 è stato presentato il progetto preliminare, completato con lo studio d'impatto ambientale, per il prolungamento della linea fino a piazza Bengasi. La Giunta comunale ha approvato il progetto preliminare che prevede 1.850 metri di galleria con due nuove stazioni: Italia '61 e Bengasi, fino al confine con il comune di Moncalieri. Nello stesso anno è stato presentato il progetto preliminare con lo studio d'impatto ambientale per il prolungamento ovest della metropolitana che si sviluppa per circa 12,5 Km nei comuni di Collegno, Rivoli e Rosta. Il progetto prevede 13 stazioni.

Il 20 gennaio 2004 la talpa Valentina e la talpa Madama Cristina terminano lo scavo della galleria di 5.5 Km sotto Corso Francia concludendo il loro lavoro. Nello stesso mese inizia il lavoro di Valeria, la terza talpa che scava il tratto tra Principi d'Acaja e Porta Nuova. Il 17 giugno si conclude dopo 1 anno e 4 mesi, lo scavo del tratto di galleria da Collegno a Porta Susa. Il 10 novembre arriva il primo treno per la linea torinese dello stabilimento Siemens di Praga. Ogni treno è composto da due vetture agganciate tra loro in modo permanente. Ogni

vettura ha tre porte su entrambi i lati e può trasportare 31 passeggeri seduti e 33 in piedi. Ogni treno può trasportare fino a 440 passeggeri. Con il prolungamento della Linea 1 da 18 Dicembre a Porta Nuova, i passeggeri sono raddoppiati e la utilizzano quasi 85.000 persone al giorno. Passaggi frequenti permettono di ridurre i tempi di attesa e adattare il servizio alle esigenze delle diverse fasce orarie.

Il 18 marzo 2005 è completata la galleria della metro dalla stazione Fermi, a Collegno, sino a Porta Nuova. Il 9 settembre, nel tratto 18 Dicembre-Massaua, viene effettuato il primo viaggio prova con le autorità cittadine. Il 4 febbraio 2006 viene inaugurato alla presenza del Comune di Torino, della Regione Piemonte e del Consiglio dei Ministri, il primo tratto da Fermi (Collegno) a 18 Dicembre (Porta Susa). Dal 5 febbraio la metropolitana diviene il nuovo mezzo di trasporto per i cittadini di Torino. Il 5 ottobre viene inaugurato il tratto 18 Dicembre-Porta Nuova, ora Porta Susa e Porta Nuova sono collegate in tre minuti. Il 23 settembre 2009 con l'arrivo della talpa Caterina nella stazione di Lingotto, viene terminata la galleria della metro della stazione Porta Nuova fino al Lingotto.

I lavori di costruzione prevedono tre tipi di operazioni: la costruzione delle stazioni e dei pozzi di ventilazione tra una stazione e l'altra, lo scavo delle gallerie realizzato con lo scudo meccanizzato e la costruzione degli accessi alle stazioni. I cantieri delle stazioni e dei pozzi partono scaglionati l'uno dall'altro, così terminano in momenti differenti che coincidono con il passaggio della talpa. Nell'ambito del progetto è stata adottata una metodologia di analisi e di valutazione del rischio, che ha permesso di definire le zone di criticità in cui occorre eseguire opere di presidio che limitano gli effetti deformativi sulle strutture agendo sulle cause o andando a costituire una barriera all'evolversi dei movimenti del terreno. Le stazioni sono state progettate in base a criteri semplici e rivolti all'utenza. Questo ha prodotto, rispetto alle classiche stazioni delle metropolitane, una differenza significativa per il comfort psicologico dei viaggiatori. Un tunnel vetrato che attraversa da un capo all'altro il volume della stazione separa i binari dalla banchina, isolano la stazione dalla galleria con considerevoli vantaggi rispetto alla sicurezza e di dispositivi antincendio. Vetture ridotte hanno favorito la progettazione di stazioni vivibili con percorsi interni brevi, massima visibilità dei diversi piani e chiara percezione dei volumi. La metropolitana VAL è caratterizzata da stazioni che evitano gli spazi angusti e labirintici che spesso si ritrovano nelle metropolitane.

Con il completamento della tratta Porta Nuova-Lingotto verso sud, la linea 1 avrà un tracciato di circa 14 Km. Il 7 luglio 2004 si è conclusa, con esito positivo, la valutazione di impatto ambientale. In totale la tratta prevede sei stazioni: Marconi, Nizza, Dante, Carducci-Molinette, Spezia e Lingotto. La linea 1 della Metropolitana con il suo prolungamento Porta Nuova-Lingotto è inserita nel PGTU del Comune di Torino. Da marzo 2011 la metropolitana trasporterà circa 150.000 passeggeri al giorno. Procedono i lavori per il completamento della tratta della metropolitana da Porta Nuova al Lingotto. Come annuncia GTT, sta per avviarsi l'ultima fase dei lavori, al termine dei quali, per passare allo stadio operativo, comincerà un periodo di preparazione in vista dell'apertura del nuovo tratto di linea fino al Lingotto prevista per i primi mesi del 2011. L'orario serale della metropolitana sarà limitato poiché durante la chiusura verranno completate le finiture di stazione come la posa di pavimenti, l'illuminazione, la segnaletica degli impianti anti-incendio, di ventilazione, di sicurezza e di regolazione del traffico dei treni. Dopo il collaudo degli impianti ci saranno le simulazioni di esercizio e la formazione del personale.

E'bene tenere presente che nel caso della metropolitana di Torino si riscontrano difficoltà legate alle risorse che sono frammentate e creano problemi di sostenibilità rispetto ai progetti già approvati. La stabilità e la garanzia dei finanziamenti costituiscono criticità rispetto all'avanzamento dei lavori. L'erogazione da parte di diversi fonti in merito agli stanziamenti crea difficoltà sotto il profilo gestionale. Sarebbe necessario un documento in cui lo schema di finanziamento dell'opera, l'avanzamento dei lavori e il rapporto tra risorse disponibili e

tempi previsti per terminare i lavori siano il più possibile coerenti. La programmazione finanziaria dovrebbe seguire precisamente la programmazione fisica dell'opera evitando così che vengano disperse delle risorse, sarebbero necessari strumenti che indichino le ragioni che impongono dei cambi rispetto alle priorità. La governance risente di difficoltà rispetto alla pianificazione dell'opera, ai finanziamenti alternativi e ai limitati finanziamenti pubblici che dovrebbero favorire la continuità della stessa opera.

4.4 I problemi per il prolungamento della linea 1 verso ovest, la linea 2 e il nodo di interscambio ferroviario di Rebaudengo

Il 15 giugno 2010 è partita un'iniziativa che punta a sollecitare il prolungamento della linea 1 della metropolitana fino a Cascine Vica. L'iniziativa vede come primi firmatari il Presidente della Provincia Saitta ed alcuni esponenti politici della zona.

Il prolungamento della linea 1 fino a Cascine Vica costa 304 milioni di euro, di cui, 122 sono finanziati dagli enti locali, mentre il Governo dovrebbe provvedere ai 182 milioni di euro rimanenti. La pratica è ferma al CIPE da tempo, mentre in Italia sono state finanziate linee per cui le comunità locali non hanno stanziato un solo euro. L'opera non sarà utile solo a Rivoli, ma porterà notevoli benefici anche per il traffico di Torino.

Il tratto fino a Cascine Vica prevede quattro fermate: Certosa, Collegno Centro e Leumann sul territorio di Collegno e Cascine Vica sul territorio di Rivoli. La tratta Collegno-Cascine Vica avrà una lunghezza di 3700 metri. L'opera si colloca totalmente in ambiente urbano soprattutto nel comune di Collegno e solo in parte nel comune di Rivoli e prevede:

- La stazione metropolitana di Certosa consentirà l'interscambio con la stazione ferroviaria.
- La stazione Collegno Centro è la prima delle tre stazioni situate su corso Francia.
- La stazione Leumann è l'ultima stazione nel comune di Collegno.
- La stazione Cascine Vica è l'ultima stazione della tratta posta nel comune di Rivoli su corso Francia prima della tangenziale ovest di Torino.

Dopo un lungo iter progettuale/approvativo, la Giunta Regionale del Piemonte ha espresso il proprio parere favorevole il 06/03/2006 sul progetto preliminare dell'opera da localizzarsi nei comuni di Collegno e Rivoli, ritenendo che vi erano i presupposti per l'intesa sulla localizzazione del corridoio di tracciato della tratta di metropolitana ai sensi di quanto previsto dalla Legge Obiettivo. Il 29 gennaio 2010 è stata sottoscritta a Torino l'appendice al protocollo di Intesa per la prosecuzione della linea 1 della metropolitana, in direzione ovest di Torino da Collegno per Rivoli-Rosta. Il documento sottolinea la necessità di ulteriori risorse per realizzare il nuovo tratto di metropolitana, necessità dovuta anche alla variazione del tracciato, imprescindibile per sottostare ai vincoli del VIA (Verifica di impatto ambientale).

Il costo dell'opera, oltre 304 milioni di euro a fronte dei 281 iniziali, sarà sostenuto per circa 182 milioni di euro dallo stato mentre i restanti 122 milioni, saranno garantiti dagli enti locali.

Questa la ripartizione tra le cinque amministrazioni secondo i contenuti del Protocollo d'Intesa:

- Regione Piemonte 48.691.152 euro;
- Provincia di Torino 13.525.320 euro;
- Comune di Torino 27.050.640 euro;
- Comune di Collegno 21.640.512 euro,
- Comune di Rivoli 10.820.256 euro.

Sono state raccolte 12 mila firme per sollecitare il progetto riguardante il prolungamento della metropolitana da Collegno fino a Rivoli. La Regione ha chiesto e ottenuto dal governo che l'opera fosse inserita nel Documento di programmazione economica per i prossimi anni. Ma il Cipe, a distanza di quasi un anno, non ha ancora approvato il progetto preliminare e perciò non ha stanziato le risorse. L'obiettivo dell'iniziativa è sensibilizzare il più possibile l'opinione pubblica su un'opera che la gente ritiene prioritaria. La mobilitazione è iniziata in estate, con il gruppo su Facebook e il sito internet [www. metrorivoli.net](http://www.metrorivoli.net), una sorta di blog dove si trovano tutte le informazioni sulla campagna ed è possibile scaricare il modulo di adesione. La tratta che dalla stazione Fermi di Collegno dovrebbe portare la metropolitana fino a Cascine Vica, a Rivoli, è prevista fin dal 2000. L'ultimo atto ufficiale nell'inverno 2009 con la firma dell'accordo tra Regione, Provincia e i Comuni di Torino, Rivoli e Collegno per il via libera al progetto preliminare. Progetto che prevede un nuovo tracciato e una nuova ripartizione dei costi, che sono passati da 280 a 304 milioni: 182 milioni erano e sono rimasti a carico dello Stato e i restanti 122 milioni garantiti dagli enti locali. Le modifiche permettono il collegamento diretto tra il metrò e la stazione ferroviaria di Collegno, per renderla una valida alternativa per l'accesso in città da tutta la zona ovest della cintura e della Valle di Susa.

I lavori di quadruplicamento del passante ferroviario di Torino, realizzati ad opera di RFI, hanno previsto il passaggio della linea ferroviaria sotto il fiume Dora Riparia, con il conseguente abbassamento del piano del ferro a circa 20 metri dal piano campagna. Questo abbassamento ha provocato la sconnessione della linea Torino-Ceres dal Passante ferroviario. Il problema da risolvere, pertanto, è stato quello di trovare la soluzione più razionale per ricongiungere le due ferrovie recuperando i metri di dislivello che ne limitavano il collegamento. Il documento "Indirizzi di politica urbanistica" individua il progetto infrastrutturale e insediativo connesso alla futura Linea 2 quale uno dei fulcri principali della prossima trasformazione torinese. La valenza strategica di questo progetto è confermato dal fatto che l'intero ambito della Linea 2 viene a configurarsi come una quarta centralità del piano, in aggiunta a quelle della Spina Centrale, di Corso Marche e del Progetto Po.

Si accederà ai treni tramite due sottopassaggi, uno dal piano stradale e l'altro esterno all'edificio. Se le tempistiche saranno rispettate, la nuova interconnessione della Torino-Ceres con il Passante ferroviario (il cui punto di incontro è la stazione Rebaudengo) riunirà in un unico snodo tre linee di trasporto ferroviario: i treni metropolitani e ad alta velocità, smistati lungo le due canne del Passante terminato a fine 2012; i convogli che collegano Torino a Caselle grazie alla Torino-Ceres (oggi la linea di GTT incontra il Passante all'altezza della stazione Dora); il tracciato della futura linea due della metropolitana.

Un "nodo" logistico di primaria importanza e un'occasione di sviluppo edilizio per una zona inserita nella "Variante 200" approvata dal Comune; la valorizzazione urbanistica punta su un grande centro direzionale collegato al metrò. L'interconnessione della Torino-Ceres è stato inserito nell'allegato infrastrutture come "opera di interesse prioritario per il Piemonte": il documento in fase di definizione con il Ministero prevede su questo capitolo un investimento di 162 milioni. L'impegno finanziario complessivo dell'allegato, considerando anche le altre opere in elenco, arriva ad un miliardo e 200 milioni (900 a carico dello Stato, 300 messi a disposizione dalla Regione ricorrendo ai fondi FAS).

L'interconnessione della linea GTT a Rebaudengo, circa 4 Km, nasce da un problema tecnico: l'incompatibilità tra l'attuale tracciato e il Passante, che in prossimità della stazione Dora corre sotto il fiume. Il dislivello è di 18 metri, sufficiente a pregiudicare l'innesto della ferrovia sull'asse del Passante e impedire ai treni di raggiungere Porta-Susa. Oggi i convogli, tre mila passeggeri al giorno, sono costretti a fermarsi a Dora. Da qui il nuovo progetto, comprensivo della demolizione del cavalcavia all'incrocio dei corsi Grosseto e Potenza (per permettere alla linea GTT di correre in sotterranea) e della riconversione dell'attuale tunnel. Fine novembre: consegna del progetto definitivo. Giugno 2011: consegna dell'opera. Intanto

la costruzione del Passante continua a pieno regime, con un occhio all'integrazione tra linee diverse. Vi è un simulatore di controllo montato nei locali sotterranei della stazione Rebaudengo: al "cervellone" che si interfacerà con quello del Lingotto, sarà delegata non solo la gestione del traffico ferroviario ma il sistema di videosorveglianza nelle stazioni e le informazioni al pubblico.

Nel marzo 2011 è prevista la pre-inaugurazione della nuova stazione di Torino-Porta Susa e l'entrata in servizio del metrò (linea 1) oggi in stand-by.

E'bene specificare che in questo momento il finanziamento statale che riguarda il completamento della linea 1 dal Lingotto fino a Piazza Bengasi dovrebbe consentire a breve di proseguire le attività per avviare i lavori, secondo il Progetto definitivo approvato dal Cipe.

4.5 Intervista ad un testimone privilegiato: Il Progettista

Un attore rilevante per comprendere meglio il processo che riguarda la metropolitana di Torino è l'ing. Roberto Crova, progettista del GTT.

Attualmente sono in esercizio 15 stazioni nella linea 1 della metropolitana automatica di Torino. I rami coinvolti sono: centro-ovest e centro-sud. La costruzione dell'opera è stata avviata nel 2000 e il tratto fino a Porta Nuova è stato terminato nel 2006. La linea che collega Collegno a Porta Nuova è lunga 9,5 Km. Entro dicembre 2010 dovrebbe essere completata la linea che collega Porta Nuova al Lingotto. La consegna al pubblico dovrebbe avvenire a febbraio 2011, previo periodo di prova "in bianco". Il costo del primo tratto è stato di un milione di euro, di cui il 60% è stato finanziato dallo Stato, il restante 40% dagli Enti locali (Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino) e dal GTT. Per quanto riguarda il tratto di circa 2 Km Lingotto-Piazza Bengasi è già stata fatta la gara di appalto integrata, è stato approvato il progetto definitivo, vi è il finanziamento CIPE e sono stati deliberati altri finanziamenti.

Il prolungamento ovest: Fermi-Cascine Vica, ha un progetto preliminare che è in attesa di approvazione CIPE. La legge 211/92 per le metropolitane ha permesso il finanziamento fino al Lingotto. I prolungamenti sono finanziati con la Legge Obiettivo. La tratta Bengasi è in appalto e tra quattro anni potrà essere realizzata (approssimativamente tra il 2014/15). Per il tratto Collegno-Cascine Vica sono previsti quasi cinque anni di lavori. Con il collegamento fino a Porta Nuova si è passati dai 50.000 passeggeri ai circa 100.000, l'interscambio con le ferrovie si è rivelato molto efficace. Con il tratto del Lingotto è previsto un ulteriore aumento dell'utenza. L'obiettivo è l'abbandono del trasporto privato, per favorire un trasporto integrato con la superficie. Un esempio riuscito di Val è presente nella città di Rennes in Bretagna in cui vi è stato un aumento pari al 6% in più del traffico di superficie, con molti passaggi. Oltre venti minuti di tempo risparmiato rispetto al trasporto privato. Non vi sono grossi strumenti finanziari, neanche project financing riguardanti la metro. Vi è un'eccedenza dell'offerta rispetto alla domanda in alcune ore della giornata. Vi sono dei tempi morti e tre momenti clou della giornata che corrispondono all'ingresso a scuola e negli uffici, pausa pranzo e i rientri pomeridiani in cui l'utenza è rilevante. Da Piazza Bengasi vi sarà un treno ogni 70 secondi. Il sistema è efficiente rispetto alla domanda di trasporto e vi è economia nella gestione dell'esercizio. Gli standard di sicurezza sono elevatissimi. I treni possono trasportare al massimo 440 passeggeri che corrispondono all'incirca a 6 passeggeri per metro quadro. La velocità massima è di 80Km/h. Il picco di passeggeri corrisponde a 14.000 per ora e direzione. Da Piazza Bengasi sono previsti 23.000 passeggeri per ora e direzione. Vi è un Posto di Controllo e Comando con un supervisore. Le stazioni hanno ambienti aperti e luminosi con percorsi brevi e visibili. L'impatto urbanistico è limitato, si viaggia attraverso un'unica galleria con due treni poiché l'infrastruttura è stata ridotta. La TBM (la "talpa") scava 10 metri di galleria al giorno con punte di 25-30 metri. Con una metro tradizionale avremo due tunnel o una galleria molto grande. Il Comune di Torino ha pianificato l'opera, è stato scelto il sistema VAL, sono stati richiesti i finanziamenti, è stato incaricato il GTT quale concessionario per la progettazione, realizzazione ed esecuzione dell'opera. Altri attori coinvolti sono: l'Agenzia per la Mobilità, il MIT, la Regione Piemonte, la Provincia di Torino. Il Comune di Torino e GTT collaborano per seguire l'opera, vi è un

progetto di comunicazione. A livello politico si incontrano le persone, rendono partecipi gli attori per deliberare. Si comunica con gli utenti per i cantieri, per mitigare l'impatto, si cerca di dare massima informazione al cittadino. A tal proposito sono stati costituiti dei comitati di cantieri all'interno delle circoscrizioni, con riunioni periodiche già nella fase di progettazione per mantenere attiva la comunicazione. Anche idee e proposte dei cittadini sono state valutate e prese in considerazione. I cantieri sono lunghi, possono durare anche tre anni e per questo si cerca di rispettare il più possibile le tempistiche legate alla consegna dei lavori. La volontà politica è stata condivisa a tutti i livelli, sia nel periodo delle Olimpiadi del 2006, sia oggi che ci accingiamo ai preparativi per festeggiare i 150 anni dell'Unità d'Italia. Enti locali e cittadini sono stati disponibili e collaborativi, come pure il Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti. Torino ha oggi la prima metropolitana automatica d'Italia, Brescia e Milano si preparano ad imitarla. E' stata una cavia per il MIT e gli standard saranno ora utilizzati in altre città. Torino è stata una città laboratorio in cui tutti gli attori hanno collaborato. Il monitoraggio è trimestrale rispetto alla Legge Obiettivo, viene seguito tutto lo sviluppo dell'opera in modo da dare continuità ai lavori. Una legge comunitaria impone la separazione tra rete ed esercizio e per questo motivo è in corso una scissione in due società che prevede appunto uno scorporo di una parte di GTT che confluirà in Infrastrutture.To che si occuperà di progettazione, costruzione e messa in esercizio delle linee. Si va verso la privatizzazione del trasporto locale. Il progetto della metropolitana è stato dibattuto a Torino, le scelte sostanziali che riguardano il sistema sono state prese nel 1992, sono partiti i primi finanziamenti, poi i progetti definitivi ed esecutivo nel 2000. Circa 7 anni di gestazione, circa 5 anni di lavori. A Rennes mediante le débats public sono stati fissati 13 anni per la seconda linea, di cui 8 anni per la progettazione e i restanti 5 per la realizzazione. In questo momento il finanziamento statale che riguarda il tratto per Piazza Bengasi è bloccato. Vi sono problemi di governance che riguardano la pianificazione, i finanziamenti alternativi, i finanziamenti pubblici limitati per poter favorire la continuità delle opere. Sarebbero necessarie almeno due linee di metro. Il Comune di Torino sta studiando forme di partecipazione che coinvolgano i privati, si intende sviluppare la città, fare delle varianti nel piano regolatore. Ha funzionato a livello politico la coesione e la volontà di intenti, il carattere della città, portata a fare, operosa, è stato accettato lo sviluppo, si è rivelata sensibile allo sviluppo tecnologico con ottime caratteristiche. E' stata creata un'apposita task force, una divisione dedicata del GTT composta da 15 persone.

Le criticità emerse riguardano le notevoli difficoltà a dare continuità alle opere, la scarsità di risorse e un modello di governance carente.

4.6 Valutazione del caso studio

La valutazione delle infrastrutture usa molte tecniche e molti strumenti e deve guardare soprattutto indietro, al programma che ha originato il progetto e osservarne la coerenza, può anche essere il progetto a inferire positivamente sul programma, ma guarderà anche avanti per prefigurare il cammino successivo dell'opera e del suo contesto, anticipando gli ostacoli, trovando soluzioni anche se sub ottimali all'apparenza. E' il senso dello studio di fattibilità e in generale degli strumenti tramite i quali la valutazione accompagna il cammino dei progetti. Lo studio di fattibilità costituisce un importante strumento per ottenere un miglioramento nell'efficienza ed efficacia di nuove iniziative. Permette infatti di aumentare la consapevolezza sulle decisioni di investimento e di mirare i progetti avendo chiari benefici ed obiettivi attesi, dando una previsione consapevole dei costi e producendo un quadro di riferimento per la gestione dei progetti e la verifica dei risultati.

Lo studio di fattibilità può ridurre l'incertezza dei progetti e fornire mezzi per gestire la complessità abbattendo i rischi. E' un documento che individua i lavori strumentali al soddisfacimento di un determinato bisogno della P.A indicando le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie dell'intervento strumentali a tale soddisfacimento. Contiene l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue componenti storico-artistiche,

architettoniche, paesaggistiche, sostenibilità ambientale, socio-economica, amministrativa e tecnica.

La valutazione di un progetto infrastrutturale non è un giudizio unico o finale, ma una componente del progetto. In Italia non si fa quasi mai una seria valutazione ex ante dei costi e dei benefici dei progetti di investimento. Dove si fa si discute su come si debba fare, la valutazione diviene così tecnicamente complessa. La valutazione analizza retrospettivamente processi e risultati, rappresenta uno strumento di supervisione a carattere riflessivo. La domanda “quando occorre iniziare la valutazione degli effetti di una politica?” ha una risposta semplice: prima possibile. Meglio se prima ancora di cominciare ad attuare la politica. E' fondamentale che la valutazione degli effetti sia disegnata ex-ante, sin dall'avvio della riflessione sull'introduzione o la riforma della politica, con interazione fra il decisore e il valutatore. L'analisi di implementazione serve a chiarire quali siano i contenuti effettivi della politica, che è poi oggetto della valutazione. Per svolgere adeguatamente l'analisi di implementazione e l'analisi degli effetti di una politica è necessaria la disponibilità di una buona base informativa. Le valutazioni degli effetti si basano su una conoscenza cumulativa.

La valutazione rappresenta un tentativo pragmatico di capire ciò che sta succedendo e funziona. E' ampiamente riconosciuto che il trasporto pubblico delle persone sia un settore a rilevanza economica e una componente essenziale per le attività produttive, che rappresenti anche l'unica soluzione reale ai problemi della congestione del traffico, dell'inquinamento ambientale, dell'incidentalità, dello sviluppo urbano sostenibile, e costituisce il fattore determinante per una significativa riduzione di tutti i costi indotti dal traffico. Una gestione integrata del trasporto pubblico locale appare un obiettivo strategico da perseguire con forte determinazione. Il trasporto collettivo è la vera questione della politica regionale dei trasporti, oggi si può parlare di sistema autoreferenziale interamente sostenuto dal finanziamento pubblico. Il decreto legislativo del 19/11/1977, n. 422, ha riordinato le competenze e ha consentito il passaggio da un regime concessionario ai contratti di servizio affidati con gare, ma il sistema di trasporto collettivo continua ad essere irrigidito da vincoli che ne rendono difficile l'adeguamento alle esigenze dell'utenza. Occorre garantire prestazioni minime in aree a domanda debole, liberalizzare le tariffe per i servizi di qualità, concentrare più risorse dove vi è maggiore esigenza di mobilità. La mobilità è determinata da una molteplicità di variabili sociali ed economiche legate soprattutto alla struttura del sistema territoriale e alle caratteristiche della sua organizzazione. In Italia non viene riconosciuto un ruolo di valenza strategica nazionale né è stato predisposto un progetto che nel medio-lungo periodo pianifichi i processi di sviluppo, definendo le infrastrutture necessarie a supportare le fasi di crescita, quantificando le risorse finanziarie e umane necessarie. Vi è stato negli ultimi anni uno sforzo considerevole per l'efficientamento delle imprese di trasporto che hanno puntato sulla efficienza e sulla qualità dei servizi e hanno registrato consistenti incrementi di produttività e di economie gestionali.

E' stato avviato il processo di liberalizzazione del settore, che garantirà un miglioramento del servizio in termini di efficienza e di qualità, elevando la competitività del trasporto collettivo rispetto al trasporto individuale. Il mercato richiede condizioni chiare, programmi definiti, risorse certe. Il settore ha risentito fortemente di uno stallo a livello programmatico, strategico e anche normativo. E' necessario recuperare quote di mobilità a favore del TPL, mediante un servizio che risponda maggiormente alle richieste delle persone e disincentivi l'uso del mezzo privato; ridurre il congestionamento del traffico nelle aree urbane; ridare stabilità e certezza al finanziamento del TPL tramite misure strutturali.

Il rilancio del mezzo pubblico consente un coordinamento più efficace dei flussi di passeggeri e merci, migliora la mobilità urbana a beneficio di persone e imprese.

Solo condizioni di effettiva competitività potranno assicurare un adeguato livello competitivo del servizio collettivo rispetto al mezzo privato e un incremento dell'efficacia complessiva del settore. Il trasporto collettivo oggi propone dei livelli di offerta insufficienti per capacità di copertura del territorio, rapidità di viaggio, standard qualitativi. E' necessario recuperare risorse

per poter accrescere il servizio, puntando sugli investimenti per le infrastrutture, il potenziamento e l'ammodernamento del parco veicoli, le politiche commerciali di attrazione della domanda.

Il rilancio del trasporto pubblico su ferro su scala locale sicuramente produrrebbe grandi benefici per la collettività, esaltando la redditività degli investimenti infrastrutturali, facilitando gli accessi e migliorando la mobilità nelle aree ad alta densità di residenza e nei poli ad intensa attività industriale, commerciale ed economica, permettendo un diverso modello di sviluppo del territorio più incentrato sulle reti ferroviarie.

Va considerato che il parco rotabile ferroviario attuale è obsoleto e certamente non allineato per qualità, comfort ed età media ai livelli europei. Non è perciò sufficiente adeguare la consistenza parco ferroviario, ma occorre anche adeguare la qualità alle attese degli utenti.

E'emerso con chiarezza che il nodo centrale del trasporto collettivo per gli spostamenti urbani rimanda non solo a fattori legati alla qualità del servizio, né tanto meno a fattori di costo, quanto piuttosto a ragioni di funzionalità del servizio stesso: la rapidità e la certezza dei tempi di percorrenza, la comoda accessibilità alle fermate, la capillarità e la frequenza delle corse. Intervenire su questi fattori significa dover investire risorse rilevanti per incrementare l'offerta, sviluppare le infrastrutture dedicate, migliorare le prestazioni.

L'offerta di servizio va rideterminata e incrementata: va molto potenziato il servizio di adduzione ai nodi ferroviarie e va ricalibrato l'insieme dei servizi minimi nei singoli bacini di traffico razionalizzandoli e potenziandoli con servizi aggiuntivi.

La valutazione deve essere in grado di accompagnare la crescita qualitativa dei progetti nel loro cammino, deve ridurre le possibilità di insuccesso.

Conclusioni

Analisi e riflessioni

La programmazione finanziaria necessita di stabilità e di rafforzamento ed ha bisogno di progetti strategici. L'incertezza e le differenti fonti di finanziamento rendono difficoltoso un percorso razionale di programmazione e attuazione di opere strategiche.

Emergono numerose criticità relative agli interventi nel settore infrastrutture e trasporti dovute in primis alle difficoltà legate alle modalità e alla disponibilità degli investimenti pubblici.

Lo Stato spesso non esercita in maniera forte il suo ruolo di programmatore ed esecutore rispetto alle opere pubbliche.

Va in ogni caso sempre garantita la trasparenza e la completezza del processo affinché sia credibile e di qualità. La programmazione non può prescindere dal suo legame con la gestione contabile. Il percorso che la Regione auspica intraprendere riguarda la valutazione e il monitoraggio di piani e programmi per poter verificare l'efficacia della spesa, gli obiettivi strategici, le azioni correttive e l'efficacia delle politiche. Il coordinamento è indispensabile tra gli attori coinvolti, le autorità pubbliche, i gestori delle reti, gli utenti, i fornitori dei servizi, i finanziatori e gli industriali. Certezza e stabilità del quadro finanziario e molteplicità delle fonti sono elementi particolarmente critici. Il nodo cruciale resta quello di una programmazione finanziaria che segua in maniera precisa la programmazione fisica dell'opera ed eviti dispersioni di risorse. Sono necessarie nuove fonti per garantire i finanziamenti continuativi e non emergenziali e rendere un livello di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguato rispetto alla domanda di trasporto. Manca un soggetto che sia garante della corretta esecuzione dell'intera procedura decisionale, della partecipazione del pubblico come dell'indipendenza della valutazione. Le nuove capacità liberate sull'infrastruttura ferroviaria rappresentano l'occasione

irrepetibile per un vero rilancio del trasporto pubblico regionale e metropolitano, creando le condizioni per un salto di qualità e quantità del servizio su ferro suburbano ed extraurbano, che costituisce l'asse portante del sistema della mobilità sostenibile in quasi tutti i piani regionali di trasporto, permettendo di avvicinare il livello di servizio delle più avanzate realtà d'Europa.

Nel caso della metropolitana di Torino emergono difficoltà dovute alle risorse che sono frammentate e ciò comporta dei problemi per la sostenibilità dell'opera rispetto a dei progetti già approvati. La garanzia e la stabilità dei finanziamenti rappresentano una criticità rispetto all'avanzamento dei lavori. L'erogazione da parte di differenti fonti concernenti gli stanziamenti crea difficoltà in rapporto al livello gestionale. Sarebbe utile un documento in cui lo schema di finanziamento dell'opera, l'avanzamento dei lavori e il rapporto tra risorse disponibili e tempi previsti per concludere i lavori siano il più possibile coerenti. La programmazione finanziaria dovrebbe seguire in maniera precisa la programmazione fisica dell'opera evitando la dispersione delle risorse, sarebbero altrettanto utili strumenti che indichino le ragioni che impongono dei cambi rispetto alle priorità già stabilite. La governance ha difficoltà inerenti la pianificazione dell'opera, i finanziamenti alternativi e i limitati finanziamenti pubblici che dovrebbero favorire la continuità dell'opera.

Bibliografia:

Caiulo D., Giannino C., Imbesi G., Sampaolo S. e Fabbro S., Commissione Politiche Infrastrutturali, *Esiti e prospettive delle politiche infrastrutturali e della Legge Obiettivo2009*

Cervigni R., Rubino P., Savastano S., *Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di piano-economico-finanziario per l'attuazione della Legge Obiettivo*, Materiali Uval n. 11, 2006

Curci N., Levstik S., Nicoletti Altimari S., *Decisione economico-finanziaria pubblica e spesa per investimenti in grandi infrastrutture*, Gruppo di ricerca diretto da Paolo De Ioanna e Pier Carlo Padoan, 2009

Di Giandomenico M., Ferrante M., Lalli A., Mazzantini G., *Relazione sulla realizzazione delle infrastrutture in Italia*, Gruppo di ricerca diretto da Giuliano Amato, Vincenzo Cerulli Irelli e Paolo Urbani, 2009

Favaretto I., *Le componenti territoriali dello sviluppo*, Roma 2000, Carocci

Guerra M.C e A. Zanardi, *La finanza pubblica italiana*, Rapporto 2009, Il Mulino

Iorio E., *Federalismo fiscale: la verità, prima di tutto, e poi gli strumenti per il cambiamento*, Federalismi.it, 30/06/2010, Rivista di diritto pubblico italiano

La Repubblica, articolo del 10/10/2010: *Subito il metrò a Rivoli" Raccolte 12 mila firme per sollecitare il progetto*, di Giocosa M.C

Lippi A., *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, Milano, Working Paper Esterni 03/2008, Dipartimento di Studi Sociali e Politici Università degli Studi di Milano

Martini A., *Controllo di gestione e valutazione delle politiche: un ennesimo ma non ultimo tentativo di sistemazione concettuale*, Cais G., Seat S.p.A, 1999

Martini A., *Una rilettura minimalista del ruolo della valutazione nella pubblica amministrazione*, pubblicato in *La gestione manageriale nella pubblica amministrazione* a cura di F. Forte e L. Robotti, Milano: F.Angeli, 2006

Martini A., *Una rilettura minimalista del ruolo della valutazione nella pubblica amministrazione*, pubblicato in *La gestione manageriale nella pubblica amministrazione* a cura di F. Forte e L. Robotti, Milano: F.Angeli, 2006

Martini A., *Come rendere la valutazione delle politiche meglio utilizzabile nel processo decisionale pubblico*, relazione presentata alla Settima Conferenza Nazionale di Statistica, Roma , 9-10 novembre 2004

Martini A., Sisti M., *A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, pubblicato su Informaires, n.33, Dicembre 2007

Metrotorino, *Comunicare la metro*, www.metrotorino.it

Osservatorio Regionale delle infrastrutture di mobilità, *Sesto Rapporto annuale sullo stato di avanzamento delle attività*, Regione Piemonte 2009

Pancheri S., *Molte infrastrutture, molti servizi*, Corso Gestione del ciclo del progetto, Pianificazione dl territorio, IUAV Venezia, 2006

Proposta di Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2011-2013 del 28/09/2010, Regione Piemonte

Rapporto 2009, Italia Decide, *Le politiche pubbliche per le infrastrutture di interesse nazionale. Relazione sulla gestione finanziaria della Regione Piemonte*, Corte dei Conti Sezione Regionale di controllo per il Piemonte, *Esercizio finanziario 2008* con ricostruzione di serie storiche a partire dal 2006

Resoconto della tavola rotonda su: *Il gap infrastrutturale in Italia: esiti e prospettive della Legge Obiettivo*, Verona 30 settembre 2009

Sandulli M.A., *Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada e riforma dei servizi pubblici locali*, Federalismi.it n. 13/2010, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato

Trivellato U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, Irvapp Discussion Paper series, June 2009

www.ilsole24ore.com, articolo del 24/10/2010, *L'abc della Legge di stabilità comma per comma*

www.lastampa.it, articolo dell'11/11/2010, *Investimenti addio, la Provincia taglia tutte le nuove opere*, di A. Mondo