

Sempre nel quadro dell'intermodalità vanno ricordati gli interventi a favore degli interporti, per i quali il comma 1044, secondo periodo, della legge finanziaria 2007 ha autorizzato la spesa di 5 milioni di euro per il 2008 per il completamento della rete immateriale degli interporti. La somma iscritta sul capitolo 7305 dello stato di previsione del Ministero dei trasporti non è, però, stata ancora impegnata.

Dall'analisi finanziaria del programma risulta che le maggiori risorse sono assegnate ad investimenti (69,3 per cento), agli interventi è destinato il 27,2 per cento, mentre solo il 3,5 per cento è assegnato alle spese di funzionamento.

In effetti, nell'utilizzazione delle risorse si ha una percentuale molto alta (90,6) per il funzionamento, pagamenti per più della metà (65,2) per quanto riguarda gli interventi, mentre per gli investimenti il tasso è molto ridotto (16,4).

In realtà, per gli interventi il principale capitolo movimentato, che assorbe la gran parte degli stanziamenti, riguarda somme assegnate al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori. In particolare, su una massa spendibile di 193,5 milioni e con autorizzazioni di cassa di 183 milioni risultano effettuati pagamenti per circa 102,8 milioni.

Si deve però segnalare il capitolo relativo al fondo per la riforma dell'autotrasporto e lo sviluppo della logistica che, privo di stanziamento ma con una massa spendibile di 80 milioni (dovuti solo ai residui iniziali) e con autorizzazioni di cassa di soli 15 milioni, non ha registrato alcun pagamento. In merito agli investimenti, nella generale scarsa utilizzazione delle risorse spicca la situazione del capitolo 7300 (ristrutturazione dell'autotrasporto e sviluppo dell'intermodalità) per il quale su una massa spendibile di 613,4 milioni non risulta effettuato nessun pagamento in conto competenza e solo 21 milioni in conto residui con una percentuale, quindi, del 3,4 per cento.

3.2. Il programma 5 "Sviluppo del trasporto ferroviario"

Questo programma va visto in connessione con il n. 4 "Sistemi ferroviari locali" della missione 14 affidato al Ministero delle infrastrutture. E' auspicabile che con la fusione dei due Ministeri si pervenga ad una migliore organizzazione e razionalizzazione delle attività svolte dalle varie strutture.

Nell'attuazione del programma n. 5 in oggetto, affidato anch'esso al Dipartimento trasporti terrestri, il Ministero ha orientato la sua attività nell'ottica della nuova normativa introdotta dalla direttiva comunitaria 2004/49 che ha previsto l'istituzione di un'Autorità per la sicurezza e di un Organismo investigativo. L'obiettivo fondamentale è stato, quindi, quello di favorire l'avvio di questi due nuovi organismi. Va, inoltre, notato che in questa materia le competenze sono ripartite tra Ministero dei trasporti e Gestore dell'infrastruttura che, attraverso la Direzione tecnica di RFI, svolge la totalità dei compiti operativi. E' stata quindi costituita un'Agenzia per la sicurezza con una struttura tecnicamente indipendente, collocata al di fuori del Ministero, che però ha il compito di esercitare una diretta vigilanza sul suo operato. L'Organismo investigativo, invece, è costituito all'interno del Ministero, tenendo presente che il controllo sulla sicurezza è stato svolto sino ad ora da questo.

L'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie è stata istituita con il d.lgs. n. 162/07 che ha previsto che con successivi regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/88 fossero definiti l'assetto organizzativo, le attribuzioni e le modalità di trasferimento del personale da inquadrare nell'organico dell'Agenzia stessa. In proposito, va rilevato che questi regolamenti non risultano ancora emanati.

Sempre nell'ottica di una maggiore attenzione agli aspetti della sicurezza, è stato promosso un programma di installazione di tecnologie per la protezione della marcia dei treni, con particolare riferimento al sistema di alta velocità (AV/AC).

Il Dipartimento in oggetto ha svolto anche in questo campo un'intensa attività riguardante i rapporti con l'Unione europea ed in particolare con l'Agenzia ferroviaria europea (istituita con il regolamento n. 881/2004), nonché l'attuazione di norme comunitarie (con il recepimento della direttiva 2004/50 sull'interoperabilità ferroviaria).

Un altro aspetto importante nello svolgimento di questo programma riguarda le attività connesse con l'atto di concessione a RFI ed il contratto di programma tra Ministero ed RFI. Anche se nel periodo della separazione dal Ministero delle infrastrutture formalmente la competenza in materia era stata assegnata a quest'ultimo Ministero, in realtà, dall'istruttoria condotta presso entrambe le Amministrazioni è emerso che nella sostanza questa attività è correlata con il Ministero dei trasporti.

Uno degli aspetti delicati è costituito dal contratto di servizio relativo al trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza per i quali sono stati introdotti alcuni vincoli per l'impresa ferroviaria in relazione alla qualità dei servizi. In questo campo va infatti trovato un punto di equilibrio tra le esigenze del mercato e gli obblighi di servizio pubblico, tenendo anche presente che sono previsti nel Piano industriale delle ferrovie ingenti finanziamenti dello Stato verso Trenitalia proprio per garantire gli obblighi di servizio pubblico.

In merito al contratto di servizio è intervenuto il DL n. 159/07 (convertito nella legge n. 222/07) che ha introdotto alcune modifiche eliminando l'obbligo di gara ed individuando la durata minima del contratto in cinque anni con la possibilità di revisioni annuali delle caratteristiche qualitative e quantitative dei servizi senza procedere alle modifiche contrattuali.

La finanziaria 2008 ha disposto uno stanziamento nello stato di previsione del Ministero dei trasporti di 104 milioni di euro a favore dei servizi pubblici ferroviari di viaggiatori e di merci sulla media e lunga percorrenza; questa legge ha, altresì, autorizzato il MEF, nelle more della stipula di nuovi contratti di servizio, a corrispondere a Trenitalia le somme previste dal bilancio dello Stato per il 2008 (156,5 milioni di euro) iscritte nello stato di previsione del MEF per il trasporto passeggeri in media e lunga percorrenza.

Spetta ora al Ministero dei trasporti definire i servizi cui finalizzare le risorse assegnate.

In attuazione del pacchetto di direttive comunitarie 2001/12-13-14, recepite con il d.lgs. n. 188/03, sono stati definiti i decreti attuativi in merito ai canoni ed ai servizi accessori, nonché al trasferimento di risorse dallo Stato per il TPL.

In relazione al programma in esame è prevista la realizzazione dell'obiettivo strategico indicato nella Direttiva del Ministro "Riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti", attuato con un obiettivo operativo sul sistema di incentivazione al trasporto combinato e di merci pericolose per ferrovia ai sensi dell'art. 38 della legge n. 166/02.

Tra gli incentivi previsti da questo articolo sono indicati: 180 milioni di euro destinati alle imprese che si impegnano a realizzare un quantitativo minimo annuo di treni completi di trasporto combinato o di merci pericolose in modo da raggiungere il 90 per cento dell'impegno contrattuale per accedere agli incentivi stessi; 90 milioni di contributi ai beni di investimento finalizzati al trasporto di merci per ferrovia; 90 milioni a favore delle imprese ferroviarie che sottoscrivono un accordo di programma con i Ministeri delle infrastrutture, dei trasporti e dell'ambiente per il trasporto combinato ed accompagnato delle merci.

Queste misure assumono particolare rilievo perché rispondono anch'esse all'esigenza più volte richiamata di alleggerimento del trasporto su gomma a favore, nel caso di specie, del trasporto ferroviario, soprattutto per quanto riguarda le merci ed ancor più specialmente per quelle pericolose. In questo senso si può dire che con le misure indicate si può realizzare quel "riequilibrio modale" al quale è intestato l'obiettivo strategico.

La struttura ministeriale ha esaminato tutte le domande presentate, ma dall'istruttoria condotta presso la stessa è emerso che per l'erogazione dei fondi erano sorte varie difficoltà, creando quindi criticità nel sistema. E' accaduto, infatti, che la Cassa depositi e prestiti ai sensi del DL 315/04 (convertito nella legge n. 21/05) alla quale è stato demandato il compito di effettuare l'erogazione delle risorse, aveva sospeso l'erogazione di quanto spettante ai beneficiari, in attesa di conoscere la posizione del MEF, tenuto in base alla finanziaria 2007 all'emanazione di un decreto di concerto con il Ministro competente.

Anche la finanziaria 2008 contiene disposizioni per garantire la prosecuzione delle misure a sostegno di questo tipo di trasporto (combinato e di merci pericolose) per ferrovia. Si tratta in particolare dei commi 237, 238 e 241 che consentono la prosecuzione, il primo, per due anni ad imprese non ferroviarie e gli altri due, per un triennio, dei contributi alle imprese ferroviarie. Di particolare importanza la norma contenuta nel comma 241 che stanZIA 8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008/2009/2010 per il trasporto combinato da destinare in via prioritaria ai progetti che insistono sulla linea "storica Torino-Lione".

Dall'analisi finanziaria del programma risulta che le maggiori risorse sono assegnate al macroaggregato interventi con il 66,7 per cento sul totale del programma. Mentre agli investimenti è destinato il 31,7 per cento e solo l'1,7 per cento al funzionamento.

Per i pagamenti si riscontra una percentuale molto alta per gli interventi (99,8) e le spese di funzionamento (92), mentre per gli investimenti si registra un tasso pari al 76,7 per cento.

In particolare, per gli interventi il capitolo che assorbe la quasi totalità degli stanziamenti riguarda spese di esercizio per la gestione di ferrovie. Su una massa spendibile di circa 177,7 milioni e con autorizzazioni di cassa di 141,4 milioni risultano effettuati pagamenti per circa 141,3 milioni con una percentuale di circa il 100 per cento.

In merito agli investimenti, si deve però segnalare il capitolo relativo al contributo per l'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza che a fronte di uno stanziamento, una massa spendibile ed autorizzazioni di cassa pari a 15 milioni non ha registrato alcun pagamento.

Situazione del tutto diversa presenta il capitolo 7301 sul fondo per lo sviluppo dei trasporti merci per ferrovia (in particolare combinato e di merci pericolose) che realizza il pagamento totale delle autorizzazioni di cassa.

3.3. Il programma 6 "Sviluppo della mobilità locale"

Questo programma riveste una particolare importanza tra le priorità politiche dell'Amministrazione se si considera che nella finanziaria 2007 allo sviluppo della mobilità locale era destinato il 41,4 per cento circa delle risorse (il 46,3 per cento nella finanziaria 2008). Esso comunque assorbe l'11,5 per cento degli stanziamenti dell'intera missione, secondo solo al programma 8 con il suo 72 per cento finanziato, come si è già detto, con risorse del MEF.

L'attività di gran lunga prevalente, almeno con riferimento all'esercizio 2007, è stata svolta dal Dipartimento per il trasporto terrestre (C.d.R. n. 2) anche se non va trascurato, in termini più generali nell'apporto per l'intera missione, il contributo del C.d.R. n. 3 (Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea).

Quest'ultimo Dipartimento ha curato, in particolare, l'attuazione delle norme della finanziaria 2007 nel consolidare l'autonomia finanziaria delle autorità portuali (nell'ambito di un preciso obiettivo strategico) nell'istituzione di un fondo perequativo, nella semplificazione delle procedure relative ai dragaggi nei porti, nel finanziamento a favore degli *hub* portuali di interesse nazionale, in attuazione di un altro obiettivo strategico.

Questa struttura ha anche rivolto particolare attenzione alle attività riguardanti la navigazione costiera ed interna, nonché ai rapporti con l'Unione europea ed in genere alle relazioni con organismi internazionali. Si può dire che ha svolto essenzialmente un'attività di regolazione e di attuazione di norme rivolte a questo scopo, mentre, come risulta dalla successiva analisi finanziaria non ha raggiunto risultati rilevanti, salvo che per alcuni capitoli (in particolare il cap. 7700 sul sistema idroviario Padano-Veneto di seguito trattato).

Al di là delle risorse destinate a questo programma resta l'importanza delle sue finalità che rispondono alla parte che esso occupa nella realtà del Paese, come è stato giustamente evidenziato dall'Amministrazione¹⁰². D'altra parte è di tutta evidenza che molti cittadini non si servono del TPL a causa della qualità talvolta scadente del servizio, dei ritardi e conseguentemente della scarsa affidabilità. La stessa Amministrazione riconosce i ritardi strutturali rispetto ad altri Paesi, europei e non, e indica il numero di addetti al settore: 117 mila distribuiti in circa 1.200 aziende ai quali va aggiunto il personale di RFI S.p.A. e Trenitalia S.p.A..

Le ultime due leggi finanziarie 2007 e 2008 hanno stanziato importanti risorse per il rilancio del settore pari a 565 milioni la prima e circa 823 la seconda.

In particolare 300 milioni sono stati distribuiti alle Regioni in attuazione dei commi 1031 e 1032 della Finanziaria 2007¹⁰³.

¹⁰² I dati forniti dall'Amministrazione, riportati qui di seguito testimoniano l'importanza di questo tipo di trasporto:

- circa il 25 per cento degli abitanti è residente in una delle aree metropolitane; circa il 33 per cento nei capoluoghi di Regione;

- circa il 65 per cento del Pil è creato nelle aree urbane;

- circa 4 miliardi sono i passeggeri annui;

- circa 17.500 autobus sono disponibili per i servizi urbani;

- circa 25.500 autobus sono disponibili per i servizi regionali;

- circa 6.700.000 chilometri sono le strade comunali;

- circa 130 km di linee metropolitane sono in esercizio;

- circa 380 km di linee tranviarie sono in esercizio;

- circa il 50 per cento degli incidenti stradali avviene in città;

- circa il 14,6 per cento della spesa delle famiglie è relativa ai trasporti.

Oltre a questi dati vanno ricordati quelli del trasporto quotidiano del TPL.: Trenitalia (servizi regionali) -1.000.000; Ferrovie regionali - 300.000; Metropolitane - 1.800.000; Tranvie - 900.000; Autolinee urbane - 7.000.000; Autolinee extraurbane - 1.700.000, per un totale di 12.700.000

¹⁰³ Si indica di seguito la ripartizione delle risorse tra le varie Regioni

REGIONE	
Abruzzo	8.149.281
Basilicata	3.957.226
Calabria	10.587.980
Campania	25.075.121
Emilia Romagna	19.309.051
Friuli Venezia Giulia	4.808.588
Lazio	23.512.225
Liguria	13.924.608
Lombardia	56.809.001
Marche	7.201.911
Molise	1.546.576
Piemonte	23.872.348
Provincia autonoma Bolzano	1.951.220

La stessa Amministrazione ha rilevato le criticità emerse, che sono in parte legate anche ad una certa confusione di ruoli tra soggetti istituzionali nella distribuzione di competenze con riferimento al TPL. A queste si aggiungono le difficoltà accumulate negli anni e nel sostanziale rinvio di un approccio organico, con la conseguenza di un moltiplicarsi di problemi cui trovare soluzioni adeguate¹⁰⁴

Nonostante il perpetuarsi di una legislazione definita dall'Amministrazione "altalenante", qualche progresso si è registrato di recente con le due leggi finanziarie citate, alle quali va aggiunto il decreto legge n. 60 del 2008 recante disposizioni finanziarie urgenti in materia di trasporti regionali. E' anche prevista l'istituzione di un Osservatorio nazionale sul trasporto pubblico locale coordinato dal Ministero, che ha lo scopo di evitare la frammentazione di competenze e di assicurare invece un continuo controllo dell'andamento del settore anche attraverso una banca dati aggiornata.

Anche questo programma è realizzato con due obiettivi strategici a loro volta articolati in due obiettivi operativi. Il primo propone il miglioramento della mobilità dei cittadini e, sul Piano finanziario, trova attuazione attraverso il fondo per gli investimenti, già prima citato, istituito presso il Ministero ai sensi del comma 1031 della legge finanziaria 2007. Questo intervento riguarda l'acquisto di veicoli per il TPL al fine di favorire quel riequilibrio modale che costituisce un vero *leit motiv* dell'azione del Governo.

Al Dipartimento per i trasporti terrestri è affidato il compito di ripartire le risorse alle Regioni. Un altro intervento importante è costituito dalla realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa "a guida vincolata" che rappresenta una delle misure più idonee a migliorare la qualità della vita dei cittadini. Non a caso, infatti, l'istruttoria avviata per realizzare questo intervento riguarda linee metropolitane e tranviarie di varie città italiane, alcune di grandi dimensioni, quali Milano, Roma e Napoli, ma con riferimenti significativi anche a Bari, Brescia, Ferrara, Latina, Pescara, Perugia, Spoleto e Verona.

Un'altra linea di intervento riguarda, in esecuzione degli accordi di programma, ai sensi della legge n. 422/97, il potenziamento ed il risanamento delle ferrovie secondarie.

Con gli ultimi accordi intervenuti sono stati previsti interventi per un valore di 2,5 miliardi, per altro attivabili nei limiti delle risorse disponibili pari a circa 2,4 miliardi.

L'altro obiettivo strategico è rivolto al miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto. A tale scopo il comma 38 della legge finanziaria 2007 ha autorizzato la spesa di 15 milioni per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 per interventi volti al

Provincia autonoma Trento	2.516.512
Puglia	18.723.322
Sardegna	8.999.876
Sicilia	22.283.703
Toscana	17.081.353
Umbria	3.756.888
Valle d'Aosta	517.266
Veneto	25.415.945
Totale	300.000.000

- 25.500 autobus sono disponibili per i servizi regionale;
- 6.700.000 chilometri sono le strade comunali;
- 130 km di linee metropolitane sono in esercizio;
- 380 km di linee tranviarie sono in esercizio;
- il 50 per cento degli incidenti stradali avviene in città;
- 14,6 per cento della spesa delle famiglie è relativa ai trasporti.

miglioramento tecnologico dei sistemi di sicurezza. Anche in questo caso si è data attuazione ad una precisa priorità politica del Governo indicata nella direttiva ministeriale.

Il programma in esame, come prima evidenziato, assorbe il 41,4 per cento degli stanziamenti assegnati ai capitoli dell'Amministrazione dei trasporti (l'11,5 per cento del totale della missione). Le maggiori risorse sono assegnate al macroaggregato interventi con il 64 per cento sul totale del programma. Mentre agli investimenti è destinato il 34,6 per cento e solo lo 0,4 per cento al funzionamento.

Per i pagamenti si riscontra una percentuale pari al 67 per cento per gli interventi ed al 92 per cento per le spese di funzionamento, mentre per gli investimenti si registra un tasso pari al 57,8. Per gli oneri comuni il pagato costituisce il 100 per cento delle autorizzazioni di cassa.

In particolare, per gli interventi il capitolo 1314, che riguarda il rinnovo contrattuale dei dipendenti del TPL, assorbe il 44,4 per cento delle somme stanziare per questo macroaggregato. Su una massa spendibile di 912,7 milioni e con autorizzazioni di cassa di 514,3 milioni risultano effettuati pagamenti per 366,3 milioni con tutti in conto residuo pari al 71,2 per cento.

Al programma in esame, come già detto, partecipa anche il C.d.R. n. 3 (Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea) del quale si segnala il capitolo 1970 relativo a spese per servizi di navigazione lacuale. A fronte di uno stanziamento di 34,7 milioni si registrano una massa spendibile di 53,5 milioni e autorizzazioni di cassa per 49,7 milioni interamente utilizzate per i pagamenti.

In merito agli investimenti, va segnalato il capitolo 7250 del C.d.R. n. 2 (Dipartimento per i trasporti terrestri) relativo all'acquisto di mezzi per il TPL di persone, che assorbe il 47,4 per cento degli stanziamenti relativi a tale macroaggregato. In proposito va rilevato che, a fronte di uno stanziamento di 238,7 milioni, una massa spendibile di 299,2 milioni ed autorizzazioni di cassa pari a 238,7 milioni, risulta pagato il 100 per cento delle autorizzazioni.

Per il C.d.R. n. 3 va evidenziato il cap. 7700 relativo al sistema idroviario Padano-Veneto che presenta uno stanziamento pari a 43,2 milioni (in attuazione delle leggi n. 413/98, n. 388/00 e n. 350/03), una massa spendibile di 148,4, autorizzazioni di cassa di 68,8 e pagamenti effettuati per 64,5 milioni pari al 93,8 per cento.

4. Considerazioni conclusive

Questo Ministero forse più di ogni altro ha risentito dei continui mutamenti di struttura a cui è stato sottoposto e di cui si è fatto cenno nelle considerazioni generali.

La situazione è stata particolarmente difficile soprattutto a seguito di quella sorta di fenomeno di "gemmazione" verificatosi con il distacco dal Ministero delle infrastrutture nell'aprile del 2007. Gli effetti negativi si sono riscontrati nello svolgimento concreto delle attività che hanno risentito della difficile separazione di competenze in vari ambiti come si è avuto modo di evidenziare nel corso dell'esposizione. Si pensi al settore delle ferrovie per il quale, nonostante l'intestazione di alcune attività al Ministero delle infrastrutture, queste sono state sostanzialmente svolte dal Ministero dei trasporti.

Questo Ministero ha avuto, peraltro, il merito di rappresentare l'attività svolta nel 2007 anche sotto il profilo finanziario, seguendo lo schema per missioni e programmi, in modo da consentire una più compiuta valutazione dei risultati raggiunti.

Sia nella impostazione programmatica che nello svolgimento concreto della sua azione l'Amministrazione si è ispirata alle linee indicate dalla politica comunitaria dei trasporti

sforzandosi di contribuire ad attuare l'intermodalità, di accentuare la sicurezza ed di promuovere modalità di trasporto alternativo a quello ancora oggi prevalente su strada. In questo senso appare apprezzabile il cd. *ecobonus* che mira ad incentivare il trasferimento del traffico pesante dalla strada alle "autostrade del mare", realizzando anche un altro obiettivo posto dall'UE di proteggere l'ambiente per realizzare una crescita sostenibile in attuazione della più volte richiamata strategia di Lisbona.

Altro aspetto positivo dell'azione di questo Ministero è costituito da una sia pure iniziale "revisione della spesa", che ha consentito di versare all'entrata del bilancio dello Stato risorse significative, anche al fine di una loro diversa allocazione, attuando in tal modo, anche se limitatamente, una riqualificazione della spesa.

PAGINA BIANCA

L'Energia

1. Considerazioni generali.

2. Missione e programmi. - 2.1. *Analisi finanziaria.* - 2.2. *La liberalizzazione dei servizi.* - 2.3. *Lo sviluppo del sistema energetico.* - 2.4. *L'incremento delle fonti rinnovabili.*

3. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

Alla politica energetica sono riconducibili, nel contesto della nuova classificazione del bilancio dello Stato, le attività corrispondenti alla missione n. 10, svolte - per quanto riguarda le Amministrazioni centrali - dal Ministero dello sviluppo economico (MISE).

Gli obiettivi sono, si può dire necessariamente, dettati dalla situazione del nostro Paese nel contesto internazionale. Le linee direttrici tendono dunque, da un canto, a garantire l'acquisizione della quantità di energia necessaria al Paese, dall'altro alla riduzione dei costi dell'energia sul mercato interno ed alla promozione dell'innovazione tecnologica in materia, unitamente alla ricerca di una diversa ripartizione tra i combustibili utilizzati.

Da vari anni, lo scenario energetico internazionale è caratterizzato da prezzi degli idrocarburi molto volatili ed in costante aumento; in particolare, il prezzo del petrolio - da cui in gran parte dipende il nostro sistema - ha ormai raggiunto valori pari a 5 - 6 volte la media degli anni novanta. Questi rialzi hanno, d'altro canto, influenzato anche il mercato del gas.

Per quanto riguarda il petrolio, il livello dell'offerta assicurata dai Paesi OPEC è andato progressivamente calando, mentre non è previsto che la capacità produttiva degli stessi possa registrare aumenti significativi nell'immediato futuro. Il 2007 ha visto poi proseguire la crescita dei prezzi, resi molto sensibili ad influenze esterne dall'equilibrio precario tra domanda ed offerta.

D'altra parte, non sembra che l'Europa possa contare nel breve periodo su crescenti importazioni di gas e petrolio dalla Russia, a causa sia in generale della politica da questa condotta che della mancata liberalizzazione del suo mercato energetico interno.

Di fronte a questa situazione, l'indirizzo assunto dalla Commissione europea individua la strategia più efficace per gli Stati membri nel rafforzamento del mercato energetico interno, nel potenziamento delle reti di trasporto transfrontaliero di elettricità e gas e nel consolidamento del regime concorrenziale, in modo da impedire manipolazioni dei prezzi da parte di imprese in posizione dominante sul mercato.

I riflessi di tutto ciò sui prezzi interni di energia elettrica e gas si sono puntualmente verificati anche in Italia, tanto più in considerazione della situazione particolarmente sfavorita del nostro Paese, utilizzatore per oltre l'80 per cento di energia ricavata da fonti esauribili, ed inoltre sostanzialmente dipendente dall'esterno in ordine al relativo approvvigionamento. Si aggiunge il ritardo, accumulato negli anni, nello sviluppo delle infrastrutture per la fornitura e lo stoccaggio del gas.

Le tariffe elettriche hanno quindi registrato nell'ultimo triennio un andamento in ascesa. Analoga tendenza si è manifestata per il gas, settore caratterizzato dal costante aumento del fabbisogno cui fa riscontro quello della dipendenza del Paese dalle importazioni.

In ordine all'organizzazione del MISE, cui è demandata la gestione di questa politica, ed ai mutamenti in essa intervenuti, si fa rinvio a quanto osservato al riguardo nel capitolo concernente la politica di sviluppo (della quale la suddetta Amministrazione è del pari intestataria).

Anche per la politica in oggetto, gli obiettivi in cui la stessa si sostanzia trovano in parte fondamento in disposizioni dell'ordinamento comunitario. Pur in assenza di una politica energetica formalmente definita, vanno infatti ricordate le relevantissime Direttive 96/92/CE e 2003/54/CE, le quali stabiliscono i principi-base cui devono attenersi gli Stati membri nel perseguire l'apertura e liberalizzazione dei mercati dell'energia (disponendo, in particolare, vincoli di separazione proprietaria e gestionale per l'attività di trasmissione dell'energia, a fronte della libertà dell'attività di generazione e vendita), prescrivendo, tra l'altro, la realizzazione della libertà di scelta del fornitore per tutti i consumatori non domestici a partire dal 1 luglio 2004, e per quelli domestici dal 1 luglio 2007.

Da ultimo, il Consiglio europeo del 27 marzo 2007, recependo proposte della Commissione, ha impegnato l'Unione, entro il 2020, a realizzare almeno il 20 per cento dei consumi totali di energia con fonti rinnovabili, e ad aumentare del 20 per cento l'efficienza energetica (in dipendenza appunto da ciò, è stato redatto, e presentato in sede comunitaria, il Piano applicativo per l'Italia, il quale pone tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2020 la riduzione del 20 per cento delle emissioni di gas serra e dei consumi energetici, e per converso l'aumento del 20 per cento nell'utilizzo delle fonti rinnovabili).

Sul piano nazionale, basilare in materia è la legge n. 239 del 2004, che ha posto i principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'art. 117 comma 3 della Costituzione, oltre a dettare regole generali in ordine al ruolo delle autonomie regionali e locali (argomento non facile dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, come già rilevato nelle precedenti Relazioni, e su cui è già intervenuta la Corte costituzionale, con la sentenza n. 385 del 2003).

La stessa legge n. 239 indica gli obiettivi generali della politica energetica del Paese, i quali consistono nel:

- garantire sicurezza, flessibilità e continuità degli approvvigionamenti di energia, garantendo la diversificazione delle fonti;
- promuovere il funzionamento unitario dei mercati dell'energia, la non-discriminazione nell'accesso alle fonti energetiche ed il riequilibrio territoriale;
- assicurare l'economicità dell'energia offerta, in condizioni di non-discriminazione;
- assicurare lo sviluppo del sistema, valorizzando le risorse nazionali, promuovendo le importazioni e tutelando gli utenti;
- perseguire il miglioramento della sostenibilità ambientale dell'energia ed incrementare l'uso delle fonti rinnovabili.

In coerenza con quanto esposto, il Dpef per gli anni 2007-2011 pone in primo piano, per l'azione del Governo in materia energetica il potenziamento delle reti e la realizzazione di nuove infrastrutture di produzione, importazione e stoccaggio. Viene poi preconizzato il proseguimento della liberalizzazione dei servizi energetici, anche mediante l'attuazione del menzionato principio di separazione nelle attività di trasmissione e distribuzione, stabilito a livello comunitario. Per quanto riguarda l'apertura dei mercati, si dà atto che il processo di liberalizzazione - pur avviato - sconta il ritardo nell'adeguamento delle infrastrutture. In particolare, nel settore elettrico, nonostante l'ingresso di nuovi produttori e l'incremento degli investimenti, il grado di concorrenza interna viene ancora ritenuto insufficiente, in presenza di una elevata concentrazione dell'offerta.

Nel settore del gas naturale, d'altro canto, si registrano minori progressi tanto con riguardo all'adeguamento delle infrastrutture che alla diversificazione dell'offerta.

Vengono previste azioni di comunicazione nei confronti delle comunità locali, al fine di facilitare l'accettazione della realizzazione delle nuove infrastrutture.

Infine, si prospettano incisivi interventi per ridurre la dipendenza dall'estero nell'approvvigionamento di energia, mediante la valorizzazione delle risorse interne, la promozione secondo logiche industriali delle fonti rinnovabili e l'incremento delle tecnologie avanzate di produzione a basso costo ed impatto ambientale.

Appare del tutto evidente come il perseguimento dei suddetti obiettivi sia strettamente collegato alle attività - del pari svolte a livello centrale dal MISE - di incentivazione del sistema produttivo e di regolazione dei mercati, corrispondenti nella nuova classificazione del bilancio statale a missioni riconducibili alla politica di sviluppo, trattata in altro capitolo della Relazione.

Un ruolo rilevante nel sistema è altresì svolto dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, istituita con la legge n. 481 del 1995, nata appunto per promuovere concorrenza ed efficienza nel settore energetico, nonché garantire qualità dei servizi e trasparenza nelle tariffe.

2. Missione e programmi

2.1. Analisi finanziaria

Il cambiamento dell'approccio della Corte in ordine alla Relazione al Parlamento, conseguente alla nuova classificazione del bilancio dello Stato, è stato già più sopra illustrato. Ciò si riflette, com'è chiaro, anche sull'analisi di ordine più specificamente finanziario-contabile, la quale

non può in questa sede avere luogo, come in precedenza, con riferimento al MISE nella sua struttura complessiva, dato che argomento dell'esame è invece l'attività svolta dal Ministero riguardo alla missione "Energia e diversificazione delle fonti energetiche".

L'analisi sui flussi finanziari del MISE è quindi contenuta - come indicato nella Premessa generale - nella Parte generale della Relazione. Qui, vengono invece svolte sintetiche considerazioni relative agli aspetti finanziari delle attività appunto inquadrabili nella missione in questione (con l'avvertenza che, essendo la precedente classificazione del bilancio in vigore nel 2007, per effettuare considerazioni basate su serie storiche di dati si rendono necessari rinvii agli elementi finanziari relativi alla gestione del MISE nel suo insieme, come pure al corrispondente Centro di Responsabilità "Reti energetiche").

La Tavola n. 1 illustra i principali aspetti finanziari della gestione relativa alla missione n. 10 da parte del Ministero.

Tavola 1

Energia e diversificazione delle fonti energetiche (missione 10)

Esercizio finanziario 2007

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Gestione risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico	funzionamento	918	7.986	13,6	7,2	5.548	5.797	5.613	848
	investimenti	81	50.582	86,4	45,9	143	50.086	46	50.598
	Totale	999	58.568	100	53,1	5.691	55.883	5.659	51.446
Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario	funzionamento	3.948	6.009	91,3	5,4	4.420	6.633	4.464	2.457
	interventi	0	62	0,9	0,1	62	62	62	0
	investimenti	4.353	508	7,7	0,5	3.125	2.075	638	2.007
	Totale	8.301	6.579	100	6,0	7.607	8.770	5.164	4.464
Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare	funzionamento	36	473	1,0	0,4	348	364	348	35
	interventi	22.593	44.648	98,9	40,5	38.928	44.648	27.458	34.025
	investimenti	5	37	0,1	0,0	9	5	3	38
	Totale	22.634	45.158	100	40,9	39.285	45.017	27.809	34.098
Spese missione		31.934	110.305 ¹		100	52.583	109.670	38.632	90.008

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

** Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

¹ Ai fini del raffronto con i dati finanziari relativi all'esercizio 2006 compiuto nel testo, va aggiunto l'importo di 194.522 milioni di euro sul cap. 7630, relativo al contributo corrisposto all'ENEA, il quale secondo la nuova classificazione di bilancio riguarda la Missione 17 (Ricerca e innovazione) Programma 14 (Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale).

Rileva come - tenuto conto dello stanziamento di 50 milioni di euro relativi al fondo per la copertura di interventi di efficienza energetica e la riduzione di costi delle forniture elettriche per finalità sociali, istituito dalla legge finanziaria 2007 - i dati relativi non abbiano subito sostanziali mutamenti rispetto all'esercizio 2006. Ciò si verifica tanto per gli stanziamenti iniziali che per gli impegni ed il pagato totali.

In generale, può osservarsi che gli importi finanziari in questione non assumono, nell'economia della gestione complessiva del MISE, particolare rilevanza, risultando corrispondenti a circa un decimo del complesso degli stanziamenti del Ministero. Ciò costituisce il riflesso del contenuto delle attività svolte in materia dall'Amministrazione, che appaiono - come si dirà meglio appresso - connotate, da un canto da un notevole rilievo nel contesto della materia in discorso, ma dall'altro sostanziantisi in funzioni di coordinamento, regolazione, monitoraggio ed impulso piuttosto che in interventi ed investimenti, di guisa che le spese di funzionamento risultano proporzionalmente non trascurabili.

D'altra parte, la gestione del fondo creato dalla legge finanziaria 2007 di cui si dirà appresso, non risulta ancora iniziata, per cui il corrispondente importo non ha influito, per l'esercizio 2007, sui dati relativi ad impegni e pagamenti.

2.2. La liberalizzazione dei servizi

Il processo di liberalizzazione dei servizi energetici nel nostro Paese rappresenta l'attuazione delle Direttive comunitarie 96/92/CE e 2003/54/CE, in materia di liberalizzazione e apertura dei mercati dell'energia in vista del traguardo dell'apertura del mercato libero ai clienti domestici, a decorrere dal 1 luglio 2007.

I suddetti atti stabilivano il principio secondo cui le attività di importazione, generazione e vendita di energia dovevano considerarsi libere, mentre quelle di trasmissione e distribuzione erano oggetto di concessione e andavano svolte in regime di separazione di titolarità, oltre che organizzativa e decisionale.

In particolare, il processo di apertura del mercato energetico doveva comportare la libertà di scelta del fornitore da parte dei consumatori non domestici dal 1 luglio 2004, e per questi ultimi dal 1 luglio 2007.

Veniva poi stabilita la nozione di "servizio universale", con il correlativo riconoscimento del diritto ad essere riforniti a prezzi ragionevoli, trasparenti e comparabili.

Il nostro ordinamento si è progressivamente adeguato mediante vari provvedimenti normativi, a partire dal d.lgs. n. 79 del 1999.

Anche la ricordata legge n. 239 del 2004 dispone al riguardo che lo Stato e le Regioni devono garantire il rispetto delle condizioni di concorrenza sui mercati dell'energia e l'assenza di vincoli alla libera circolazione dell'energia sul territorio nazionale.

Da ultimo, era stato presentato un d.d.l. di delega al Governo, recante provvedimenti per completare la liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale e per il rilancio del risparmio energetico e delle fonti rinnovabili, in attuazione, tra l'altro, della ricordata Direttiva 2003/54/CE. Il disegno di legge, inoltre, prevedeva una riforma organizzativa dell'assetto dei soggetti pubblici operanti nel settore, nonché la ridefinizione dei poteri dell'Autorità.

Nelle more del procedimento di approvazione (peraltro interrotto dal termine della legislatura), si è tuttavia reso necessario rendere possibile la libera scelta del fornitore da parte dei consumatori domestici a decorrere dal 1 luglio 2007, a termini della ripetuta Direttiva n. 54 del 2003.

E' stato pertanto emanato il DL n. 73 del 18 giugno 2007, convertito con legge n. 125 del 2007. Con tale provvedimento, venivano introdotte varie, rilevanti modifiche al sistema dell'erogazione dei servizi energetici.

In primo luogo, la regola della separazione societaria in ordine alle attività di distribuzione e vendita di energia elettrica per le imprese le cui reti alimentino almeno 100.000 clienti finali. All'Autorità per l'energia era poi demandata l'adozione di disposizioni per la realizzazione della separazione funzionale, anche con riguardo allo stoccaggio di gas.

A decorrere dal 1 luglio 2007, era introdotto in favore dei clienti finali domestici il diritto di recesso dai contratti di fornitura di energia elettrica in essere, e di scelta di un diverso fornitore, secondo modalità stabilite dall'Autorità.

La stessa Autorità veniva investita del compito di indicare condizioni standard di erogazione e della definizione in via transitoria, in base ai costi effettivi del servizio, di prezzi di riferimento ai clienti finali domestici delle forniture di energia elettrica e di gas, oltre che fornita di poteri di intervento a tutela degli utenti, in caso di aumenti ingiustificati dei prezzi.

Sempre a tutela dei consumatori, venivano infine dettate varie norme attinenti all'obbligo delle imprese di una corretta informazione dei propri clienti.

Per l'attuazione del diritto dei consumatori correlato al ricordato obbligo di assicurare il "servizio universale", è stato emanato apposito decreto del MISE, in esecuzione del quale l'Autorità ha regolato con propria delibera gli aspetti tecnici.

Va in generale osservato che le menzionate gravi difficoltà a livello internazionale concernenti, in materia energetica, la produzione e l'approvvigionamento, con riflessi negativi sui prezzi, impediscono il pieno spiegamento degli effetti delle pur indispensabili misure di liberalizzazione dei mercati. In particolare - secondo dati forniti dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas - l'aumento di un dollaro sul prezzo del barile di petrolio genera in Europa oltre 5 miliardi di dollari di maggiori costi annuali, i quali si riflettono per circa un terzo nei settori dell'elettricità e del gas, mentre come si è visto l'Italia, per la sua forte dipendenza dall'importazione di idrocarburi, è in proporzione il Paese più colpito dai rincari.

I suddetti effetti negativi non possono d'altro canto essere compensati dalla produzione nazionale, la cui crescita - sostanzialmente limitata all'energia termoelettrica - risulta del tutto insufficiente.

Sempre da dati comunicati dall'Autorità, risulta infatti che nel 2007 il prezzo medio italiano dell'energia elettrica al lordo delle imposte per il consumatore domestico "standard" era significativamente superiore a quello europeo (a ciò, peraltro, contribuiscono la stessa struttura tariffaria, secondo cui il prezzo unitario aumenta correlativamente al crescere dei consumi, ed il sistema di imposizione applicato, il quale non colpisce i bassissimi livelli di consumo). Per contro, il prezzo medio italiano del gas risulta sostanzialmente in linea con quello europeo.

Tuttavia, dall'ultima Relazione dell'Autorità appare come le ricordate misure di riorganizzazione ed apertura del mercato abbiano consentito di attenuare le ripercussioni sui prezzi delle tensioni dei mercati internazionali di combustibili (con due delibere, rispettivamente del settembre e del dicembre 2006, l'Autorità ha tra l'altro provveduto ad aggiornare le tariffe relative ai servizi di trasmissione, distribuzione, misura e vendita dell'energia elettrica per l'anno 2007).

Sono in particolare volte all'obiettivo del contenimento del costo dell'elettricità per i clienti finali le disposizioni di cui all'art. 1, comma 117-120 della legge n. 296 del 2006, che pongono limiti all'erogazione di contributi alle centrali che producono energia da fonti "assimilate" a quelle rinnovabili, limitando gli incentivi pubblici ai soli impianti di produzione da fonti rinnovabili (in questo settore, dell'elettricità cosiddetta "CIP6", il Ministro dello sviluppo economico ha inoltre destinato al mercato libero, per il 2008, una maggiore quota dell'energia così prodotta).

Nel sistema della liberalizzazione dei servizi rientrano altresì le disposizioni contenute nel DL 31 gennaio 2007 n. 7, convertito con legge n. 40 del 2007, secondo cui le aliquote del prodotto della coltivazione di giacimenti di gas naturale dovute allo Stato devono essere cedute presso il mercato regolamentato della capacità e del gas. Con delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono state poi disciplinate le modalità economiche di offerta dei quantitativi di gas in questione, con indicazione ai concessionari obbligati (ENI ed EDISON) di procedere alle relative aste.

A seguito di tali aste, si sono registrati circa 28 milioni di euro quali proventi per lo Stato, da versare all'entrata previo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

2.3. Lo sviluppo del sistema energetico

Gli scenari, certamente non incoraggianti, in particolare per il nostro Paese, descritti al paragrafo n. 1 rendono fondamentale, tra gli obiettivi della Politica energetica, quello dello sviluppo del sistema, per assicurare la sicurezza dell'approvvigionamento di energia, specialmente attraverso l'incremento delle relative infrastrutture.

Per quanto riguarda l'energia elettrica, sono da segnalare (tra i procedimenti di competenza del MISE) l'avvio del collegamento con la Sardegna ed il completamento dell'elettrodotto Matera-S. Sofia, nonché l'avvio del procedimento autorizzativo - nella forma speciale prevista dall'art. 1 comma 26 della ricordata legge n. 239 del 2004, volta ad abbreviare i tempi di perfezionamento

delle fattispecie concernenti la Rete nazionale degli elettrodotti (RTN), considerata di interesse strategico sul piano nazionale - del potenziamento del collegamento Calabria-Sicilia, essenziale per evitare interruzioni di corrente nel territorio dell'isola. E' stato altresì autorizzato il progetto di realizzazione di un impianto a ciclo combinato a gas naturale della potenza di circa 750 MW, da realizzare nel territorio del Comune di Aprilia.

E' stato sottoscritto con la Svizzera, nel marzo 2007, un accordo quadro per favorire lo sviluppo delle interconnessioni elettriche tra i due Stati.

Nel settore del gas l'incidenza dei problemi, più sopra ricordati, è ancora maggiore, atteso che, a fronte di un fabbisogno crescente e di una notevole insufficienza delle relative infrastrutture (sono attualmente in esercizio 4 gasdotti ed un rigassificatore), il mercato appare dominato da un unico operatore, l'ENI. Infatti, quest'ultimo controlla, direttamente o indirettamente, l'utilizzo delle infrastrutture esistenti, nonché, in gran parte, le attività di importazione (attualmente in prevalenza da Paesi extra-comunitari, Algeria, Russia e Libia), oltre ad influenzare largamente il mercato di vendita.

La situazione permane quindi preoccupante, pur in presenza di alcune importanti iniziative del Ministero assunte nel 2007. E' stato infatti definito il potenziamento del gasdotto "Transmed" (che collega Algeria, Tunisia ed Italia) per ulteriori 6,5 miliardi di mc/anno, con il rilascio delle relative autorizzazioni all'importazione.

E' stato poi avviato un accordo con il Governo algerino, con la partecipazione della Regione Sardegna, per la realizzazione del gasdotto tra Algeria, Sardegna, Italia continentale ed altre regioni europee, e predisposto un accordo governativo con la Grecia per la realizzazione del gasdotto "IGI", con interconnessione delle rispettive reti nazionali di trasporto.

In generale, tuttavia, va tenuto conto, in ordine alla installazione di nuove infrastrutture ed impianti energetici, dei problemi legati alla tutela dell'ambiente, aspetto considerato nell'ambito dei procedimenti prodromici alla loro realizzazione. Al riguardo, devono anzitutto ricordarsi varie Direttive comunitarie (nn. 37/85/CEE, 92/43/CEE e 97/11/CE), le quali prescrivono la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti per la realizzazione di opere ed impianti.

Le suddette Direttive sono state recepite dalle norme contenute nella legge n. 349/1986, sostituita dal d.lgs. 03/04/2006 n. 152 art. 48, a sua volta modificato dal d.lgs. 16/01/2008 n. 4. Il principio generale, sancito dai suddetti atti normativi, è quello secondo cui l'autorità competente per effettuare la valutazione di impatto ambientale (VIA) in questione è il Ministero dell'ambiente - ora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - salva la competenza residuale delle Regioni (in ogni caso, atteso che, come accennato, la competenza in materia è di natura concorrente in seguito alla riforma del Titolo V Costituzione, le Regioni interessate devono esprimere il loro avviso favorevole alla realizzazione delle opere in questione).

In materia è ulteriormente intervenuto il d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, con cui si è proceduto all'integrale attuazione della Direttiva 96/61/CE, relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. Tale norma ha introdotto, in ordine allo svolgimento di numerose attività energetiche, l'Autorizzazione integrale ambientale (AIA), ribadendo al riguardo la cennata