

CAPITOLO 2: Quadro di riferimento e di cambiamenti in atto

PAGINA BIANCA

La dominanza dei vecchi vincoli

In un contesto italiano caratterizzato da vecchi vincoli come la insufficiente dotazione infrastrutturale, la monomodalità e la congestione, il primo grave elemento che ha sconvolto questo comparto chiave dell'economia del nostro Paese e della Unione Europea, è stato proprio quello legato al **crollo della fiducia nei riferimenti classici che caratterizzavano da sempre i Piani previsionali**.

In passato già altre volte sia all'interno del nostro Paese, sia a scala comunitaria, i dati previsionali erano stati sconfessati ma il margine di errore non aveva mai superato i due punti percentuali e, soprattutto, mai si era commesso un errore ancora più sostanziale: **non prevedere una fase recessiva**.

La mancata previsione, quindi, di **una fase recessiva**, ha, immediatamente, prodotto, nel campo finanziario, una vera **paura** nei confronti del mercato e nel campo della produzione, nel campo dei consumi e dei processi logistici delle merci e delle persone, facendo registrare una vera involuzione, un tragico blocco.

È emerso così un processo di aspettative negative: l'accesso alle risorse da parte dei privati è diventato difficile non tanto per il tasso d'interesse quanto per lo spread posto dai vari Istituti Finanziari; l'accesso alle risorse per il pubblico è diventato impossibile perché, automaticamente, in assenza di crescita del PIL l'indebitamento pubblico **non solo grava in modo più pesante sui limiti di Maastricht, ma pone i settori oggetto di intervento pubblico in palese concorrenza tra di loro per l'accesso a finanziamenti pubblici**.

Nel comparto dei trasporti e della logistica abbiamo assistito ad un fenomeno tutto particolare: fino ad un anno fa la movimentazione delle merci su strada, e quindi oltre l'80% della intera movimentazione, era caratterizzata da un aumento sempre più crescente dei veicoli/Km ed una diminuzione sempre più preoccupante delle tonnellate/Km. In realtà il sistema si stava sempre più abituando al carico a vuoto perché, anche con poco carico, riusciva a fare margine e faceva margine solo rispondendo, in tempi certi e contenuti, alle esigenze della domanda.

Questa congiuntura si è innestata su un processo di cambiamento strutturale che riguarda l'elasticità del PIL rispetto al bene di consumo "mobilità": l'elasticità rispetto al PIL del trend di consumo del bene mobilità in Europa ha avuto, tra il 1990 ed il 2005, un andamento che fino al 2000 poteva considerarsi equivalente per il settore passeggeri ed il settore merci, indicando un rapporto quasi pari all'unità, pari a 0,90.

Tra il 2001 ed il 2005, complice anche l'allargamento dell'Unione Europea e quindi l'ampliamento dello spazio economico europeo che ha generato più viaggi per distanze maggiori, i valori di elasticità della domanda di trasporto passeggeri e della domanda di trasporto merci, si sono differenziati: mentre l'elasticità della domanda di trasporto passeggeri rimane di poco sotto l'unità, quella di trasporto merci è pari a quasi una volta e mezzo il PIL.

Intanto, secondo Eurostat, il peso economico della sola fornitura di servizi di trasporto in Europa, senza considerare l'impatto derivante dalle attività di costruzione delle infrastrutture, impiega il 4,2% della forza lavoro e contribuisce per il 4,3% al PIL.

Questo dato spiega, in parte, i motivi della crescita del trasporto merci in una fase di crisi finanziaria, che, se non adeguatamente supportata da politiche economiche di settore, rischia di far prevalere politiche economiche regressive.

Solo per fare qualche esempio, l'assenza di una politica della logistica con l'affidamento al solo just in time dei processi di ottimizzazione dei costi di trasporto, ha raggiunto livelli tanto spinti per cui il blocco solo preannunciato degli autotrasportatori produce una immediata crisi nella catena di produzione di industrie come la FIAT.

Ebbene questa abitudine o meglio questo tipo di rapporto tra produzione, distribuzione, logistica si è praticamente rotto. Ci siamo, in poco tempo, in pochi mesi abituati tanto alla logica dello stoccaggio da essere disposti ad una vera rivisitazione della catena e delle catene della produzione. Questa grave abitudine sarà pericolosissima quando ricomincerà a crescere la domanda in quanto la concorrenza tra le varie supply chain delle varie filiere merceologiche farà vincere chi ha mantenuto valida la logica del just in time.

L'assenza di politiche di settore può aggravare la regressività di alcune scelte.

La paura di perdere il salario o la paura del peggio ha portato tutti a rivedere le proprie abitudini e ad abbandonare i costi più incisivi e **visibili, come il costo della benzina**, nel bilancio familiare e cioè quelli legati alla mobilità in ambito urbano; questo ha prodotto una esplosione della domanda nel trasporto pubblico locale mettendo in evidenza la assenza di una offerta adeguata di mobilità in ambito urbano.

Questa grave catena che caratterizza, in fondo, il fenomeno **"recessione"** se nel campo della finanza non ha prodotto danni gravi in quanto il nostro sistema era abbondantemente attento ai prodotti finanziari rischiosi, nel campo dei trasporti in generale e della logistica in particolare, così come nel rapporto tra domanda ed offerta trasportistica,

nel campo della costruzione organica di un sistema infrastrutturale, **ha prodotto e sta continuando a produrre cambiamenti sostanziali.**

D'altra parte, come già ribadito nell'Allegato Infrastrutture dello scorso anno, l'intero comparto nazionale della offerta infrastrutturale e della domanda trasportistica è entrato, in questa delicata fase recessiva, con delle negatività strutturali davvero pesanti quali:

- **La congestione:** l'incidenza della congestione nel sistema logistico costa 80 miliardi di € l'anno in Europa (1,8% del valore della produzione industriale cioè di 4.460 miliardi di €), e 19 miliardi di € l'anno in Italia (2,2% del valore della produzione industriale nazionale pari a 940 miliardi di €).
- **La saturazione** soprattutto su alcuni assi ed in modo particolare sui valichi; saturazione che, purtroppo, non avendo attivato i lavori del valico del Frejus e del Terzo Valico dei Giovi, nel 2014 imporrà il cadenzamento, l'attesa e la prenotazione, per il transito, dei mezzi di trasporto. A coloro che dubitano di questa crescita ricordiamo che nel 1967 nell'intero arco alpino transitarono 19 milioni di tonnellate di merce, nel 2008 tale valore ha superato la soglia dei 150 milioni di tonnellate. Si è voluto prendere come riferimento il 1967 perché da quella data nel nostro Paese non si è iniziato nessun nuovo valico.
- **La monomodalità** nella offerta di trasporto: la ferrovia si avvia, in Europa, da una incidenza del 28% sul globale delle modalità degli anni '70, ad una soglia di poco superiore all'8%. In Italia, sempre nello stesso periodo è passata dal 13% all'8%.

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

Se fossimo efficienti almeno quanto i nostri competitori europei non perderemmo ogni anno **56 miliardi di €** solo per il trasporto e la logistica; se a tale valore aggiungiamo il costo da congestione in ambito urbano, per assenza di una offerta di trasporto pubblico efficiente, un costo pari nel 2007 a 11 miliardi di €, il costo globale annuale della nostra carenza infrastrutturale sia su dimensioni nazionale che su dimensioni metropolitane, raggiunge la soglia dei **67 miliardi di €**.

Se riuscissimo ad annullare questa folle diseconomia non solo entreremmo in un sistema paritetico e competitivo ma produrremmo, almeno per la logistica delle merci, una ricchezza per il Paese di circa **56 miliardi di € l'anno**.

Ebbene queste negatività, in una fase recessiva come questa, fanno capire quanto sia essenziale essere competitivi e quanto sia essenziale entrare all'interno di un sistema concorrenziale senza penalizzazioni.

La condizione principe di una nuova politica economica nel campo delle infrastrutture, per competere con le altre economie europee è avere le stesse regole.

Questa fase recessiva non solo ci fa misurare la gravità del danno prodotto dalle tre gravi anomalie prima esposte ma ci fa capire che ad un simile danno va aggiunto quello derivante dalla scelta di aver preferito ammortizzare al massimo infrastrutture non solo obsolete ma inadeguate alle esigenze di una domanda di trasporto sempre più crescente, sempre più diversa, sempre più legata alla logica del ridimensionamento del fattore tempo.

Di fronte a simili considerazioni l'analisi costi benefici non riesce a giustificare la realizzazione di un'opera perché non riesce a leggere in modo organico e diffuso tutte le variabili che entrano nella valutazione di un sistema Paese carico di indicatori complessi ed in molti casi illeggibili.

La Rete Ten T in Italia e la Legge Obiettivo

Nel 2001, la delibera CIPE 121 dette vita ad una iniziativa che, a distanza di otto anni, possiamo definire come uno dei principali strumenti di politica economica: **la realizzazione di un programma di opere pubbliche ritenute strategiche per lo sviluppo e la modernizzazione del Paese diventava, in realtà, il riferimento portante per il rilancio, lo sviluppo e la modernizzazione del Paese**.

L'importo complessivo dell'impegno finanziario che lo Stato assumeva, nell'arco della intera Legislatura, era stimato in 100.000 miliardi di lire (51.646 Milioni di €), con finanziamento per il 50% a carico del bilancio pubblico e per il 50% mediante ricorso al project - financing. Tale impegno economico veniva supportato da un apposito strumento legislativo volto ad imprimere la necessaria accelerazione all'iter realizzativo delle opere incluse nel programma.

Ebbene, questo processo di programmazione nazionale delle infrastrutture strategiche è stato, in qualche caso anticipatore ed in altri parallelo, rispetto al processo di programmazione di uno spazio geo-economico più complesso quale quello europeo, tanto che estrapolando dall'elenco delle opere strategiche di Legge Obiettivo, approvate dal CIPE nel periodo tra il 2002 - 2008, è possibile leggere la stretta correlazione (Vedi Tabella 1) tra le opere del Programma approvato dal CIPE il 21 dicembre 2001 ed il quadro programmatico definito dal Documento Van Miert nel 2003.

La tabella 1 presenta una sintesi dei costi delle opere stradali e ferroviarie dei Corridoi 1, 5, 24 e 8 che interessano il nostro Paese.

Tabella 2: Corridoi europei: costo delle opere che interessano l'Italia
(miliardi di euro)

Corridoio	Opere	Costo totale	Cantierato	Completato
1 Berlino – Palermo	Stradali	27,2	17,2	10,0
	Ferroviarie	32,0	19,0	13,0
	Stradali e ferroviarie	59,2	-	-
5 Lisbona – Kiev	Stradali	10,8	-	-
	Ferroviarie	27,1	7,2	4,2
	Stradali e ferroviarie	37,9	-	-
24 Rotterdam – Genova				-
	Ferroviarie	7,0	-	
8 Bari – Varna	Stradali e ferroviarie	5,9	-	-

Il territorio della Unione Europea ha una dotazione di oltre 5 milioni di km di strade, di cui 60.000 km di autostrade, di una rete ferroviaria di oltre 215.000 km di cui 5.500 km di linee ad Alta Velocità o adattate all'Alta Velocità, più di 404 porti e 411 aeroporti e 40.000 km di vie navigabili.

Su questo complesso sistema di infrastrutture, si innesta la rete TEN - T che secondo i piani programma già oggi avviati, includerà al 2020, 95.700 km strade e 106.000 km di linee ferroviarie di cui 32.000 percorribili ad una velocità superiore ai 200 km.

Ad oggi l'Europa considera come acquisita la fase della identificazione delle opere prioritarie e punta con decisione alla loro realizzazione, anche con l'erogazione di specifici contributi alla realizzazione delle opere attraverso attività precise di programmazione finanziaria strategica.

L'interesse pubblico economico, manifestato con l'erogazione a fondo perduto di una quota dell'investimento a carico della Unione Europea, rappresenta la vera svolta dell'approccio della Comunità alla politica infrastrutturale comune.

L'Unione Europea, nell'ultimo quinquennio ed in modo particolare proprio con il Documento Van Miert ha compreso cosa si debba intendere per **"dichiarazione di interesse comunitario"**.

Questa dichiarazione e questa ammissione testimonia un fatto che sembra banale ma, se esaminata attentamente, contiene una vera coscienza comunitaria mai vissuta in passato. Con la **"dichiarazione di interesse comunitario"**, finalmente, l'Unione Europea intende:

- identificare le essenzialità strategiche e chiarire che, se non attuate in un arco temporale certo e definito, tali essenzialità perdono la loro rilevanza e contestualmente quindi perdono le risorse per essere attuate;
- definire che una opera stradale, una opera ferroviaria, un nodo intermodale, una infrastruttura urbana, sono tutti interventi legati allo sviluppo non di un ambito territoriale ma dell'intera Unione Europea.

L'asse ferroviario Milano – Genova, l'asse ferroviario Genova - Novara, il porto di Genova, ad esempio, sono, in tal modo, diventati riferimenti infrastrutturali estranei alla loro dimensione geografica, alla loro essenzialità localistica e fanno scoprire all'Europa che è pura incapacità strategica ed economica pensare ad una contrapposizione di interessi, pensare cioè al rafforzamento di alcuni punti fisici a danno di altri del continente europeo per perdere poi, nei fatti, i vantaggi derivanti dal valore aggiunto generato da tale impianti, da tali rendite di posizione.

Un Paese più ricco e più competitivo ed un Paese più povero e meno competitivo producono solo una logica che ha caratterizzato l' Europa del passato, l'Europa sommatoria di localismi e di potentati.

Con l'approvazione del bilancio comunitario, l'Europa ha assegnato al nostro Paese 25,6 miliardi di € a valere sui fondi strutturali 2007-2013 e oltre il 16 per cento dei 6,8 miliardi di € del budget complessivo dedicato a TEN - T. Tale volano di risorse è stato destinato alle reti TEN (per lo più ai valichi alpini Torino - Lione, Brennero, Trieste - Divaccia).

Il costo complessivo delle opere ferroviarie, stradali e puntuali dei Corridoi 1 (Berlino – Palermo), 5 (Lisbona - Torino – Trieste - Kiev) e 24 (Rotterdam - Genova) che interessano il nostro Paese ammonta a circa 104 miliardi di euro.

Sotto il profilo dello sviluppo delle infrastrutture, i Progetti prioritari che interessano il nostro Paese sono i seguenti:

- Progetto Prioritario N. 1 “Berlino - Palermo”.
- Progetto Prioritario N. 6 “Lione - Torino” (Corridoio 5).
- Progetto Prioritario N. 24 “Terzo Valico Genova - Rotterdam”.

A questi si aggiungono il Progetto n. 8 (Bari – Durazzo – Varna), il progetto “tecnologico” GALILEO (PP15) e le relative attività di “downstream” (ricadute applicative di interesse per le imprese nazionali), le Autostrade del Mare (PP 21), il progetto ERTMS (European Rail Traffic Management System) e i progetti “ITS” (Intelligent Traffic System) che, a vario titolo, investono aspetti di gestione del trasporto aereo, marittimo stradale e ferroviario e che pertanto ricadono nella prevalente competenza del Ministero dei trasporti.

La Commissione Europea ha ritenuto infatti di incentivare, nella misura massima consentita dal regolamento finanziario, i progetti di effettiva valenza europea, riconoscendo ai progetti transfrontalieri della Torino - Lione e del Brennero un ruolo di assoluto rilievo nel completamento della rete europea di trasporto ferroviario. La percentuale di finanziamento di tali opere è stata portata al 27 per cento del costo complessivo, rispetto ad una media del 25 per cento per i contributi attribuiti ad altre tratte transfrontaliere.

Per il completamento verso est del Progetto Prioritario 6 (Corridoio 5), la richiesta di contributo comunitario avanzata a sostegno dei costi di progettazione della sezione italo - slovena Trieste - Divača è stata accolta nella misura del 100 per cento, con un’assegnazione di 22 milioni di euro.

Riepilogando le totali assegnazioni all'Italia al giugno 2009 erano 1107,69 milioni di euro a cui vanno aggiunte le richieste avanzate di 963,36 milioni di euro per il budget 2009.

Il costo complessivo delle opere ferroviarie, stradali e puntuali dei Corridoi 1 (Berlino – Palermo), 5 (Lisbona - Torino – Trieste - Kiev) e 24 (Rotterdam - Genova) che interessano il nostro Paese ammonta a circa **104 miliardi di euro**. Ad oggi, sono già stati deliberati dal CIPE progetti per circa **75 miliardi di euro** e cantierate opere per circa **45,2 miliardi di euro**.

Il Corridoio 1 (Berlino – Palermo) comprende opere per circa 59 miliardi di euro, di cui 27 miliardi di € per opere stradali e 32 miliardi di e per opere ferroviarie. Fino a cinque anni fa, tale Corridoio era solo un asse di collegamento tra due nodi logistici: il nodo intermodale di Verona e quello di Monaco. Oggi è un’infrastruttura economica che si estende fino a Palermo con elevato grado di integrazione tra rete stradale e

ferroviaria, coinvolgendo in modo diretto tutti i partner territorialmente interessati (amministrazioni locali, società ferroviarie, stradali, ecc.). Fra le opere del Corridoio vi sono, ad esempio, il nodo di Verona, il quadruplicamento della linea ferroviaria Fortezza – Verona, la galleria ferroviaria di base del Brennero, il segmento ferroviario dell'Alta velocità Firenze – Bologna con i suoi 79 Km di galleria. Il costo complessivo delle opere cantierate ammonta a 38 miliardi di euro, di cui 23 relativi a opere già completate. La restante parte è in fase di avanzata progettazione.

Sul **Corridoio 5 (Progetto Prioritario 6 Lisbona – Kiev)**, il CIPE ha approvato interventi con un costo di circa 38 miliardi di euro (10,8 per opere stradali e 27,1 per opere ferroviarie), di cui oltre 11 miliardi relativi a opere già ultimate o cantierate. Fra le opere approvate dal CIPE vi sono, ad esempio, le reti ferroviarie ad alta velocità Milano - Verona e Verona – Padova e tra le opere completate va ricordato il Passante autostradale di Mestre.

Il Corridoio 24 (Rotterdam – Genova), definito “Corridoio dei due Mari” in quanto collega il Mare del Nord e il Mediterraneo, fa sì che Genova e Rotterdam diventino due grandi HUB terminali di un canale secco capace di ottimizzare al massimo i processi logistici. Tale Corridoio dispone oggi di progetti ferroviari già approvati dal CIPE per un valore globale di 7 miliardi di euro, fra i quali il terzo valico ferroviario dei Giovi ad alta velocità e il collegamento Voltri – Brignole.

Ai predetti Corridoi si aggiunge il **Corridoio 8 (Bari – Varna)** e il **progetto di natura Transeuropea "Autostrade del mare"**. Il Corridoio 8 non fu inserito tra i Corridoi principali delle reti TEN in quanto attraversava Paesi non ancora interni all'Unione Europea; a seguito dell'ingresso della Bulgaria nell'UE e con il Progetto Euromediterraneo, l'Italia ha chiesto che anche questo Corridoio entri a far parte delle reti TEN e la Commissione Europea sta valutando la proposta nell'ambito dell'aggiornamento della predetta decisione.

Il Corridoio 8 si compone delle infrastrutture stradali e ferroviarie di adduzione ai traffici Est Ovest ubicate sul corridoio adriatico e di quelle portuali relative alle città di Bari, Taranto e Brindisi; le infrastrutture programmate hanno un costo complessivo pari a 5,9 miliardi euro, di cui 0,4 relativi a progetti già approvati dal CIPE. La realizzazione delle opere relative a questo Corridoio sarà agevolata dalle iniziative adottate dal Governo per dare concreta attuazione al progetto “Autostrade del mare”; il ricorso all'Ecobonus e le numerose infrastrutture retroportuali in via di costruzione consentiranno, in particolare, di abbattere i costi e le inefficienze dell'ultimo miglio.

La geoeconomia di prossimità, la necessità di assicurare un migliore livello di scambi tra i Paesi dell'Unione Europea allargata a 27 ed i Paesi della sponda mediterranea, la necessità di favorire la libera

circolazione di persone e merci anche in direzione degli scambi extra Unione Europea, hanno rappresentato le recenti evoluzioni che il sistema dei trasporti europeo si è dato sotto la definizione di Wider Europe. Connettere le infrastrutture dei Paesi vicini sulla sponda del Mediterraneo con le infrastrutture europee che attraversano la nostra penisola, consentirà al Mediterraneo di passare da ambito geografico ad ambito geoeconomico consentendo, in tal modo, la crescita e lo sviluppo del sistema infrastrutturale dell'intera Unione Europea.

***Dalle infrastrutture prioritarie ai network prioritari:
Competitività e coesione della strategia europea delle Reti
Ten-T***

Il Libro Bianco della Unione Europea sui trasporti del 2001 è stato revisionato nel 2006 ed approfondito ulteriormente agli inizi del 2009 anche per effetto della crisi finanziaria, sottolineando, tra le altre cose, come fosse necessario ragionare non solo per modalità di trasporto, quanto anche per “comodalità”, individuando un sistema di obiettivi coerente con le strategie di Lisbona ed in un contesto di riferimento economico in cui il calo delle crescite delle economie europee, marciava ad un livello inferiore alla media del 3% annuo che invece aveva costituito la grandezza economica sulla base della quale era stata elaborata la strategia di Lisbona.

**Sulla consapevolezza di questo mutato scenario economico
si innesta la recente crisi finanziaria.**

La “comodalità” da un lato, intesa come l'uso efficiente di differenti modi di trasporto considerati sia singolarmente che in combinazione l'uno con l'altro per aumentarne l'efficienza del sistema soprattutto attraverso il miglioramento delle prestazioni di ogni singola modalità, e i vari strumenti tipici di regolazione dei settori, rappresentano i due grossi temi che le future strategie europee non potranno ignorare, soprattutto perché l'impatto anticiclico di manovre di politica economica connesse alla realizzazione delle infrastrutture ed alla erogazione di servizi di trasporto, cioè il diritto alla mobilità, è sempre più preconditione di sviluppo economico e competitività dei territori.

A questa interpretazione “competitiva” della Rete TEN-T dovrà affiancarsi anche una visione “coesiva” del territorio dell'Unione.

Infrastrutture e regole comuni creano una economia unica, in cui il percorso di sviluppo è comune e passa, come detto prima, proprio attraverso la definizione di Infrastrutture di interesse europeo.

Regole comuni e infrastrutture di interesse europeo rappresentano, ad oggi, le coordinate logiche all'interno delle quali rimane necessario rivedere le possibilità di sviluppo del sistema TEN – T in Europa.

Come è già stato sottolineato, la politica europea dei trasporti considera come acquisita la fase della identificazione delle opere prioritarie e tende, sempre di più, a comportarsi come il motore della spinta istituzionale per la loro realizzazione anche con l'erogazione di specifici contributi alla realizzazione delle opere e ciò comporta il passaggio, sempre più netto, **dalla programmazione delle esigenze infrastrutturali ad una programmazione finanziaria strategica, finalmente europea che investa anche i collegamenti di secondo livello.**

L'individuazione dei profili di spesa per la realizzazione delle opere, degli impegni a carico dei soggetti istituzionalmente preposti al finanziamento delle opere, con il coinvolgimento di strumenti tipici di **partenariato pubblico privato**, rappresenta l'inizio di una nuova fase della politica dei trasporti europea.

Nel novembre 2008, in una comunicazione della Commissione al Consiglio sul piano europeo per la ripresa economica, venivano individuate, tra gli strumenti di economia reale sui quali intervenire per promuovere uno sviluppo equilibrato dell'economia europea, proprio le reti TEN – T.

In particolare le due linee di credito di fonte europea, il budget dell'Unione Europea per il finanziamento delle reti TEN - T ed i fondi di coesione regionale indirizzati soprattutto allo sviluppo delle reti di natura regionale, rappresentano ad oggi le fonti di finanziamento disponibili extra budget degli Stati membri.

Se nel periodo tra il 1998 (primo anno di operatività dei progetti del Gruppo Christophersen) ed il 2006 (primo anno di operatività dei progetti del Gruppo Van Miert) il “costo” delle opere di interesse europeo è stato di **400 miliardi di euro**, si prevede che nel periodo della programmazione tra il 2013 2020, il costo aggiuntivo potrebbe commisurarsi a **500 miliardi di euro**, per un costo totale, nell'arco di 25 anni, pari a euro **900 miliardi di euro**.

A dare attuazione alle opere comprese in tale quadro finanziario, fino ad oggi, hanno contribuito prevalentemente le fonti di finanziamento interne agli Stati membri in misura del 50% ed, in Italia, tra il 2002 ed il 2008, soprattutto la Legge Obiettivo. Il 30% viene da risorse dell'Unione Europea ed il 20% da risorse derivanti da capitali privati incardinati in modelli tipo Public Private Partnership.

Al riguardo, proprio il Governo italiano, nella seduta del 9 ottobre 2008 del Consiglio dei Ministri dei Trasporti della Unione Europea, ha sottolineato la necessità di un monitoraggio di tutte le azioni di carattere fisico, normativo e finanziario considerate necessarie per la realizzazione delle reti TEN - T.

Regole comuni per infrastrutture comuni, significano, soprattutto:

- **incentivare** il trasferimento di quota delle merci dalla strada alla ferrovia, considerando anche le interazioni esistenti tra nodi ed archi di rete multimodali presenti lungo il corridoio ed orientando le politiche di tariffazione più che sulle singole modalità di trasporto sui flussi di traffico che interessano specifici territori come le aree alpine ed i centri urbani e metropolitani;
- **introdurre** un monitoraggio ambientale uniforme lungo ogni singolo corridoio TEN - T, in modo che il costo fisso derivante dal consumo di beni non riproducibili come l'ambiente, nonostante soggiaccia a regole proprie di ogni Stato membro, sia considerato equivalente e pesi allo stesso modo sul valore finale del bene;
- **connettere** le infrastrutture di secondo livello e la loro programmazione allo scopo di garantire le interazioni di infrastrutturazione multimodale di ogni singolo Corridoio e quelle inserite nei Programmi Operativi Nazionali e Regionali (PON e POR) del QSN 2007 – 2013. Un tale approccio rimane essenziale anche per verificare, all'interno dei singoli Paesi, la volontà politica e la coerenza tra i Programmi Operativi Nazionali e Regionali (PON e POR) e le strategie e le azioni definite nel più complessivo quadro comunitario;
- **individuare** quei servizi, le infrastrutture su cui sono prestati e le relative modalità di trasporto in grado di realizzare, nei fatti, l'equità territoriale dell'accesso ai mercati.

Le regole comuni, il comune humus nel quale collocare i progetti transfrontalieri e le reti TEN - T che attraversano il territorio dei Paesi dell'Unione, realizzando così nei fatti i reali contenuti del Libro Bianco sui Trasporti del 2001, devono necessariamente portare alla individuazione di un percorso comune degli iter normativi in cui l'obiettivo dichiarato è il superamento dei mercati nazionali, ciò per traghettare una più ampia concorrenza nei diversi settori e lungo le stesse direttrici di traffico tra diversi settori, dei mercati nazionali. L'equivalenza delle regole, farà cadere anche le ultime barriere interne nel mercato comune europeo.

Il coinvolgimento del privato: l'articolazione dei rischi

In particolare si ritiene opportuno fare degli approfondimenti sia sul modello di **Partenariato Pubblico Privato**, sia sulle logiche legate alla **Concessione** di opere.

Ebbene in merito al tema legato alla **partnership tra pubblico e privato** il Documento Van Miert, quello approvato dalla Commissione e dal Parlamento Europeo nel 2004, ribadisce che il ricorso a tale strumento produce come risultato la migliore gestione dei rischi e dei costi.

Infatti:

- In teoria i mercati potrebbero assorbire i fabbisogni finanziari della rete transeuropea di trasporto. Il problema non è la mancanza di capitale privato. La difficoltà maggiore sta nella ripartizione del rischio tra investitore privato ed ente pubblico. **Un impianto normativo più chiaro ed omogeneo invoglierebbe probabilmente gli investitori privati ad assumersi una quota maggiore di rischio e convogliare maggiori finanziamenti privati nella costruzione di infrastrutture.**
- La possibilità di produrre rendite si differenzia per le infrastrutture puntuali e per quelle lineari. Nel caso dei trasporti via terra, la situazione non è la stessa: le ferrovie, il cui sviluppo è stato in massima parte finanziato dagli investitori privati durante il secolo diciannovesimo, devono essere in grado di competere con le strade, il cui uso è praticamente gratuito. Il basso costo del pedaggio stradale fa sì che gli investitori privati non possano garantire la totalità dei finanziamenti alla costruzione a causa dei costi relativamente – e artificiosamente – bassi applicati per l'uso delle infrastrutture. È dunque necessario fare ricorso al finanziamento misto.
- Le partnership tra pubblico e privato, anche se non apportano quote significative di capitale privato, possiedono un pregio essenziale che sta nell'obbligare alla massima trasparenza nei costi e nell'indurre gli enti pubblici ad una gestione più oculata. **Le partnership obbligano gli Stati a chiarire anche le proprie politiche di lungo termine (regolamentazione, pagamento di diritti per l'uso delle infrastrutture) nonché ad assumere l'impegno contrattuale di ridurre i rischi. La netta suddivisione del rischio tra enti pubblici e settore privato è essenziale.**
- La consuetudine di valutare il rischio non è molto diffusa in un settore che rientra per tradizione nella sfera pubblica. I responsabili delle decisioni non hanno lo stimolo di ricercare soluzioni di finanziamento miste (pubblico - privato). Questo atteggiamento tradizionale disincentiva l'investitore privato. **Il Gruppo Van Miert propone che i principali progetti prioritari della rete transeuropea fossero sottoposti sia all'analisi del rischio sia a quella delle opportunità di finanziamento privato.**
- La ripartizione del rischio è la chiave che determina il successo della partnership pubblico-privato. A questo fine, i meccanismi di garanzia svolgono una funzione essenziale. Una apposita comunicazione della Commissione sullo sviluppo della rete

transeuropea sostiene l'idea che la Comunità garantisca i concessionari dal rischio di mancato completamento dell'opera o di ritardi in certi suoi segmenti.

- La Comunità potrebbe rilasciare garanzie sul finanziamento di progetti prioritari, ai sensi dell'articolo 103 del Trattato CE, assieme agli Stati Membri interessati e alla Banca Europea per gli Investimenti. Queste garanzie dimostrerebbero la misura dell'interesse e della fiducia dell'Unione verso un particolare progetto.
- A copertura di queste garanzie, si dovrebbe pensare ad un **"Fondo Mutuo per i Rischi"**. Il "Fondo Mutuo per i Rischi" sarebbe istituito secondo regole stabilite di concerto con la BEI e finanziato dagli Stati Membri e dalla Comunità.
- **Il finanziamento di questa riserva dovrebbe tenere conto del livello di probabilità che i rischi coperti si materializzino.** Il contributo del budget della Comunità al fondo mutuo sarebbe finanziato con le voci di budget TEN-T o forse anche da contributi di altri strumenti finanziari quali i fondi strutturali e i Fondi di Coesione. **Il Gruppo Van Miert propone che la Commissione esaminasse la fattibilità di questi nuovi meccanismi di garanzia e valutasse il potenziale di tale approccio nel quadro delle nuove opere incluse nelle nuove previsioni finanziarie.** Il Gruppo ritenne che, nella migliore delle ipotesi, il settore privato avrebbe potuto garantire al settore del trasporto terrestre **un contributo dal 10% al 30% del costo totale dei progetti prioritari.**

Si sono voluti ribadire questi punti perché si ritiene che lo strumento del Partenariato Pubblico Privato costituisca oggi, in questa delicata fase di crisi economica, un itinerario procedurale essenziale.

Il coinvolgimento del pubblico: le nuove finalità

In merito alla **"Concessione"** è utile ricordare come tra le attività recenti della Commissione Europea, ci sia la rielaborazione e l'individuazione di un profilo comune delle procedure di rilascio delle concessioni.

Nell'occasione della rielaborazione delle direttive sui pubblici contratti la Commissione ha proposto l'apertura di una nuova procedura di aggiudicazione dei contratti denominata **"dialogo competitivo"**.

Questa procedura si applica ai mercati complessi e, in particolare quando l'organo di aggiudicazione non si trova nella condizione di definire i mezzi tecnici che soddisfano alle proprie necessità oppure il quadro legale e/o finanziario del progetto.

La procedura di dialogo competitivo consente i contatti bilaterali tra vari candidati nella fase iniziale. Quando l'organo suddetto sarà in grado di identificare le soluzioni che rispondono alle proprie necessità, la fase di dialogo verrà chiusa. A questa seguiranno la fase di offerta pubblica e di valutazione delle offerte.

È questo un nuovo approccio nella definizione delle modalità di rilascio delle concessioni.

Nell'applicazione della normativa europea, in materia, rimane necessario interrogarci sulla necessità di rendere omogeneo il settore dei contratti pubblici in Europa. Le forti differenziazioni nelle singole modalità di trasporto ed il differente grado di liberalizzazione raggiunto nei diversi Paesi anche all'interno della stessa modalità, possono aver nei fatti modificato l'uso pubblico sotteso alla proprietà delle reti e quindi per questa via al sistema degli obblighi di servizio pubblico a questo connesso.

Verso una organizzazione decisionale concreta e misurabile

Il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero della Economia e delle Finanze, sin dall'Allegato Infrastrutture dello scorso anno, hanno cercato di sancire, in modo formale: **un nuovo approccio nella definizione dell'Allegato stesso.**

Esaminiamo, infatti, l'attuale itinerario che porta alla copertura finanziaria di una scelta strategica:

- Si parte da un'opera già inserita in una Delibera approvata dal CIPE (Delibera 121 o 130).
- Gli elaborati progettuali vengono trasmessi alla Struttura Tecnica di Missione del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti da parte della Stazione Appaltante (Comune, Azienda concessionaria, ANAS, RFI, ecc.).
- La Struttura Tecnica di Missione istruisce la proposta e, in base alla Legge Obiettivo, ha 90 giorni per tale attività ed ulteriori 90 giorni per recepire le osservazioni da altri Dicasteri o Amministrazioni.
- la Struttura Tecnica indice la Conferenza dei Servizi e poi inoltra al CIPE la proposta progettuale.

Ma se non ci sono risorse questo iter rimane solo un iter formale. Quest'anno la decisione del CIPE assunta il 6 marzo da un lato ed il rifinanziamento della Legge Obiettivo attraverso l'articolo 21 della Legge 2/2009 dall'altro, hanno consentito di disporre a priori di un riferimento certo in termini di disponibilità finanziaria.