

di nuovi operatori, nonché una reazione in contesto di crisi.

La quantità appropriata di intervento pubblico attraverso il supporto alle infrastrutture come strumento per l'apertura del mercato, forte concorrenza ed il perfezionamento del mercato unico sono un mezzo per migliorare la competitività di un'economia europea integrata.

2. Passaggio di gestione delle linee guida del 2004 alla prossima generazione TEN-T

- **Continuità tra Progetto Prioritario e l'approccio alla rete principale**

Come dovrebbe essere articolato l'approccio alla rete principale con l'approccio all'attuale progetto prioritario così da assicurare la continuità collegata alla natura degli investimenti infrastrutturali a lungo termine?

- **Promuovere la coerenza e razionalizzare le reti infrastrutturali esistenti che non appartengono alla TEN-T in un'unica rete di infrastrutture modali europea**

In quale misura l'insieme dei diversi concetti sviluppati negli ultimi anni ai margini della TEN-T, ad esempio ERTMS, RNE, GREEN CORRIDORS (corridoi verdi) dovrebbero essere considerati come formazione di un interesse europeo chiaro e forte abbastanza da essere adottato in un unico nucleo della rete TEN-T?

3. Progettazione della futura rete TEN-T

La consultazione pubblica che ha seguito la pubblicazione del Libro verde “*TEN-T: una politica di revisione*” ha portato, dal 4 Febbraio 2009, a favorire il concetto di “struttura a doppio livello con la rete globale e una rete centrale, comprendente una rete prioritaria – geograficamente definita- ed un pilastro teorico per aiutare ad integrare le varie politiche di trasporto e gli aspetti infrastrutturali dello stesso¹²”, per esempio la cosiddetta “opzione 3”.

- **Futura metodologia di progettazione generale delle reti TEN-T**

Su quali criteri/combinazione di criteri dovrebbero essere organizzate le priorità per conciliare la continuità dell'attuale programma delle reti TEN-T ed la necessità di una maggiore concentrazione?

Esempi di criteri possibili:

Progetti transfrontalieri che collegano i diversi Progetti Prioritari in una rete, e che sottolineano quindi il Valore Europeo Aggiunto della rete principale.

Progetti che collegano gli ingressi alle zone dell'entroterra identificate come nodi principali, per migliorare gli effetti della rete multimodale.

Percentuale degli investimenti già attuati rispetto all'investimento

globale, prendendo in considerazione il programma d'investimento.

Progetti che includono quegli aspetti come l'alta sicurezza, l'ambiente, norme sull'interoperabilità, quando possibile / pertinenti con mezzi derivanti dal suo approccio al Sistema di Trasporto Intelligente (ITS) etc.

4. Finanziamento dell'Unione Europea

- **Definizione delle priorità nei finanziamenti dell'UE**

Come può essere coordinata questa richiesta di priorità con quella già menzionata al punto 1. della continuità?

La maggior parte dei progetti TEN-T completati oppure le sezioni di progetto sono da considerarsi nazionali. Il completamento di queste sezioni è stato necessario e si può considerare quindi come un successo della politica delle reti TEN-T. Tuttavia non si possono avere dubbi sul fatto che soddisfino il primo obiettivo della rete Transeuropea in un contesto di vincoli di bilancio che richiede concentrazione sull'interconnessione di questi progetti nazionali e sezioni.

Quindi, la priorità dovrebbe essere data in misura ancora più grande alla combinazione di 3 elementi: sezioni transfrontaliere, interoperabilità ed intermodalità.

Un nuovo ruolo dell'area euromediterranea

Come si evince dal Paragrafo precedente del presente Capitolo le Conferenze della Unione Europea svoltasi a Napoli nell'ottobre del 2009 e a Saragozza quest'anno, hanno non solo testimoniato la validità della proposta italiana ma hanno, finalmente, dato consistenza funzionale ad una linea strategica che riconosce al bacino del Mediterraneo un ruolo chiave nel processo di crescita e di sviluppo dell'economia della Comunità.

Ha preso corpo così, un processo analogo a quello avviato nel 2003 dal Gruppo Van Miert e poi da Loyola De Palacio. Un processo che ha consentito un approccio organico al tema dei "valichi", al tema delle "autostrade del mare", al tema del passaggio dalla logica degli assi infrastrutturali a quella di "rete".

Nel 2003, cioè sette anni fa, eravamo fermi ad un disegno di collegamenti che si caratterizzavano solo come una possibile volontà della Unione Europea di interagire con il sistema orientale dell'Europa.

Nel 2003 l'Europa era ancora formata da 15 Stati membri.

Chi ritiene che l'Europa non decide, che l'Europa non assume scelte strategiche, non solo sbaglia ma, volutamente, non si accorge che **l'Unione Europea avanza in modo lineare con scelte la cui rilevanza, la cui incisività forse viene recepita solo dopo molto tempo.**

Ebbene, la Conferenza di Napoli dell'ottobre 2009 ha avuto come merito quello di **chiarire il ruolo del bacino del Mediterraneo nell'intero sistema delle reti TEN - T e, soprattutto, il rapporto tra l'ossatura infrastrutturale materiale ed immateriale delle reti TEN - T e le varie realtà territoriali che si affacciano sul bacino del Mediterraneo.**

La Conferenza di Napoli ha testimoniato il grande interesse della Unione Europea di interagire con i Paesi al contorno; con quei Paesi a cui l'Europa offre contestualmente un grande bacino di interessi ed un grande mercato.

Tra l'altro non possiamo dimenticare che sulla sponda Sud del Mediterraneo è in fase di progettazione e di realizzazione il corridoio autostradale e ferroviario transmagrebino.

Tale Corridoio insieme a quello sulla sponda est, il Trans – Mashreq, sicuramente costituiranno i canali di raccolta e di distribuzione dei flussi delle autostrade del mare.

Un tema ampiamente dibattuto in entrambe le Conferenze e nei vari seminari di approfondimento è stato quello legato alla ricerca di **“omogeneità funzionale”** sia all'interno della Unione Europea, sia tra l'Unione Europea ed i Paesi ubicati al suo contorno.

Si è infatti dibattuto a lungo sulla essenzialità della **“omogeneità funzionale”** delle reti ed il rischio che l'assenza di omogeneità, l'assenza di continuità e di fluidità degli assi (strade, ferrovie, telecomunicazioni, ecc.) e dei nodi (porti, interporti ed aeroporti), automaticamente, produca assurdi vincoli. Vincoli che distruggono ogni forma di mercato, ogni forma di sana competitività e azzerano l'unica condizione che la nostra generazione persegue: l'interesse comune.

Pertanto quello che nell'Unione Europea definiamo **“interoperabilità”** non è solo una conquista di pariteticità tecnologica ma è anche e, soprattutto, una conquista di uniformità funzionale, di uniformità qualitativa.

Quindi, fino a quando nelle aree non comunitarie che si affacciano sul bacino del Mediterraneo non ci sarà una convinta e diffusa azione dei Paesi della Unione Europea nella realizzazione sia di nodi intermodali (porti, aeroporti, interporti) ma anche di reti stradali e ferroviarie, ci si renderà responsabili di un grande errore: **perderemo l'enorme valore aggiunto prodotto da uno dei mercati mondiali più forti.**

Per questo motivo alla Conferenza di Napoli l'Italia ha chiesto che la Commissione si impegni nella redazione di un **“Piano delle omogeneità”** del sistema mediterraneo.

In questo processo di omogeneizzazione un ruolo chiave svolgono proprio le **“Autostrade del mare”**.

Da molti anni si insegue un obiettivo che non si riesce mai a raggiungere, un obiettivo che è presente in tutti i Piani strategici, in tutti i Piani Generali dei Trasporti dei singoli Stati: **il riequilibrio modale o, in termini più concreti, il trasferimento dalla strada al mare ed al ferro di una rilevante quota di trasporto merci.**

Ed è utile, per capire quanto sia ormai patologico questo tipo di dichiarazioni di volontà e quanto sia stata finora inefficace ogni iniziativa dirigistica e liberista, prendere in esame pochi dati relativi alla attuale distribuzione modale in Italia, dati che non sono molto diversi da quelli degli altri paesi della Unione Europea: **su strada si movimenta oltre il 93% dei traffici delle merci su distanze tra 50 e 150 km e circa il 78%**

dei traffici delle merci (circa 250 milioni di tonnellate) su distanze maggiori di 150 Km.

In realtà **250 milioni di tonnellate di merci** potenzialmente congeniali, in termini di distanza, al trasporto su ferro o via mare, vanno invece su strada.

Il progetto delle “autostrade del mare”, quindi, si configura senza dubbio come:

- **la più grande iniziativa ambientalista;**
- **la iniziativa più condivisa dalla Unione Europea;**
- **l'iniziativa che fa scoprire all'intero sistema comunitario una nuova offerta modale;**
- **l'operazione che coinvolge molti soggetti: gli autotrasportatori, gli armatori, i gestori portuali, le concessionarie autostradali, le ferrovie, gli enti locali.**

Le autostrade del mare sono segmenti di un itinerario che dà continuità funzionale alle reti terrestri e quindi interessano non il singolo Stato membro della Unione Europea ma anche tutti i Paesi che utilizzano tale servizio.

I valichi, stradali e ferroviari, sono segmenti infrastrutturali utilizzati da tutti coloro che entrano nel Mediterraneo e da tutti coloro che dal Mediterraneo entrano in Europa.

I nodi portuali svolgono una funzione di import – export che supera ampiamente la logica nazionale.

Ebbene questi tre esempi impongono **un capillare approfondimento** dello strumento del Partenariato Pubblico Privato, **la costruzione** di un Piano Fonti Impieghi, **la definizione**, per almeno 10 Corridoi, del danno da congestione e da saturazione, calcolando, contestualmente, il valore delle esternalità negative che è possibile recuperare mediante la gestione di tariffe e pedaggi.

Ci dobbiamo avviare, così, verso la costruzione di un Master Plan Euromediterraneo uno strumento che consentirà di rivedere finalmente, in modo organico e rivoluzionario, l'assetto della offerta portuale e retroportuale sia dei Paesi che si affacciano sul bacino del Mediterraneo, sia di quelli che, grazie ad alcuni Corridoi come il “Rotterdam – Genova” o il “Napoli – Bari – Varna”, rendono possibile una interazione tra il Mare del Nord ed il Mediterraneo, tra il Mar Nero ed il Mediterraneo.

Quando invochiamo per Genova, Venezia e Trieste la necessità di una interazione con i Corridoi comunitari e parliamo di “portualità di corridoio” non ricerchiamo un banale nominalismo ma tentiamo di far capire la urgenza che tali realtà portuali hanno di interagire con i cordoni

ombelicali che li collegano non con la città di Genova o con quella di Trieste ma con il Sempione, con il Brennero, con Monaco, con Basilea, cioè con teatri economici lontani dalla realtà geografica in cui i porti sono ubicati

E, tenuto conto sia della singolarità degli ambiti portuali prima descritti, sia della necessità di rispondere in tempi certi alla evoluzione della domanda di trasporto che caratterizzerà, nel breve periodo, l'intero sistema Mediterraneo, sarà necessario produrre norme di accelerazione mirate a tali realtà in modo da rispondere con azioni libere da vincoli burocratici e capaci di coinvolgere capitali privati.

Sarebbe opportuno costituire Società capaci di ottimizzare al massimo i vantaggi prodotti dai vari **"Corridoi comunitari plurimodali"**.

Società che si configurano, come soggetti catalizzatori delle attività e delle rendite che, nell'intorno del corridoio o in alcuni nodi particolari dello stesso, riescono ad attivare.

Definire e costruire **"Società di Corridoio"**, riformulare ipotesi sovra nazionali di **Partenariato Pubblico Privato**, dare vita a nuove ipotesi di **Fondo Rotativo**, invocare nuovi prodotti finanziari per interventi che hanno una valenza territoriale non riconducibile ad uno Stato ma alla Unione Europea o a sistemi integrati di Paesi, significa dare vita ad un processo riformatore, significa dare vita ad un laboratorio di idee indispensabile non solo per motivare la realizzazione di un nuovo ed efficace assetto infrastrutturale ma per garantire la massima organicità a ciò che ormai possiamo chiamare il **Piano Strategico Euromediterraneo**.

In questa costruzione di un sistema euromediterraneo il nostro Paese in questi anni ha davvero fatto tanto per dare compiutezza ai vari interventi ubicati proprio sulla rete comunitaria.

In proposito solo un dato: in Italia su tre corridoi 1, 6 e 24, su un importo globale di interventi pari a circa **97 miliardi di €**, sono stati approvati progetti per circa **75 miliardi di €** e cantierate opere per circa **43 miliardi di €**.

Il rapporto con l'Europa a valle del cambiamento delle reti TEN-T

In soli sei anni, dall'approvazione del nuovo assetto delle reti TEN – T dell'aprile 2004, sono, praticamente, cambiate tutte le logiche con cui l'Europa aveva sin dai primi anni '90 identificato un processo programmatico che molti ritenevano utopico. Gli sforzi di Delors, di Clinton Davis, di Christophersen sembrarono, all'epoca, solo interessanti esercitazioni programmatiche. Invece Karel Van Miert e Loyola De Palacio hanno poi dato concretezza formale a simili iniziative.

Siamo così passati dai nove Corridoi Panuropei, che cercavano di collegare la Unione Europea con i Paesi dell'Est, ad un sistema organico che vuole sempre più caratterizzarsi come la nuova offerta infrastrutturale non di un singolo Stato ma dell'intero assetto comunitario.

Ci si chiede ora quale possa essere l'ulteriore contributo a quanto definito dal Parlamento Europeo nell'aprile 2004. Spesso si commette un errore: si ritiene che il Parlamento Europeo abbia approvato un elenco di tracciati, una banale sommatoria di opere e di impegni programmatici.

Questa è una lettura solo miope e superficiale. Il Documento Van Miert conteneva degli strumenti e delle scelte procedurali innovative:

- **Il ruolo del PPP**
- **Il concetto di "territorialità"**
- **Il Fondo UE per supportare fino al 20% le opere sulle reti TEN – T**
- **La responsabilità dei paesi che non garantiscono la attuazione di alcuni tratti dei Corridoi**

Strumenti che rivestono un significato molto più incisivo della banale identificazione fisica dei tracciati dei Corridoi o della elencazione degli interventi infrastrutturali. Un significato che impone un approccio responsabile dei singoli Paesi su aree tematiche che se non affrontate e risolte nel breve periodo rischiano di compromettere il rilevante lavoro fatto negli ultimi anni nel processo di infrastrutturazione dell'intera Unione Europea.

La carenza delle risorse.

L'obiettivo dell'integrazione fisica dell'Unione – tramite l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di trasporto nazionali da rendere accessibili anche ad "operatori non residenti"– è operativamente presente nel progetto europeo sin dai primi anni '90, mentre quello della connessione dell'Unione Europea con il resto del mondo si sta imponendo ora, anche per l'affermarsi di una nuova geografia della produzione a scala mondiale. Il fatto che il 90% del commercio internazionale dell'Europa (ma anche il 40% del commercio intracomunitario) passi per i porti dà la misura dell'importanza di questo "nuovo" secondo obiettivo.

L'esigenza di ammodernamento tecnologico della rete di trasporto riguarda il modo ferroviario, in tutta Europa, mentre quella dell'ammmodernamento del modo strada è prevalentemente concentrata nei paesi della «nuova Europa». La possibilità, dopo l'adesione alla UE di Bulgaria e Romania, di esaltare anche l'utilizzo del Danubio a fini di trasporto rilancia inoltre l'esigenza di ammodernamento infrastrutturale e operativo delle vie navigabili.

Non può, peraltro, darsi oggi crescita (ma anche integrazione e coesione) che non sia "sostenibile"; e la sostenibilità, in via di ridefinizione in Europa nell'ottica della lotta all'effetto serra e, più in generale, alle cause e agli effetti dei cambiamenti climatici, esige il passaggio a un sistema di trasporti sostenibile rispetto a inquinamento, sicurezza, congestione e costi energetici.

La sostenibilità nei trasporti si gioca su molti tavoli (spostamento modale, ottimizzazione logistica da ITS, miglior guida, migliori motori, migliori carburanti). Uno dei più importanti – forse quello che può assicurare i migliori risultati entro l'orizzonte temporale della strategia comunitaria "20/20/20 by 2020" (**20% di riduzione delle emissioni di CO₂, 20% di domanda energetica soddisfatta da fonti rinnovabili, 20% di aumento nell'efficienza energetica da raggiungere entro il 2020**), è sicuramente quello dello «spostamento modale» da strada e cielo a ferrovia, mare e fiumi, che contribuirebbe al raggiungimento dell'obiettivo dell'aumento del 20% dell'efficienza d'uso delle risorse energetiche (risparmio energetico).

Lo «spostamento modale» in Europa esige un massiccio piano di investimenti in infrastrutture ferroviarie e vie d'acqua per incorporare il progresso tecnico necessario a rendere questi modi competitivi con strada e cielo; è per questo che a ferrovie e vie navigabili sono dedicati il 75% dei 30 Progetti Prioritari TEN -T definiti di interesse comune dall'Unione Europea nel 2004 e da realizzare entro il 2020.

Al raggiungimento di questo ambizioso traguardo si frappongono, come è naturale, una serie di ostacoli politici, tecnici e finanziari, che occorre affrontare con urgenza se si vuole mantenere credibile l'obiettivo del completamento del programma entro l'orizzonte temporale fissato.

L'Unione Europea, come detto in precedenza, ha fatto e sta facendo molti sforzi per coordinare e dare impulso alla realizzazione dei Progetti prioritari TEN -T affidata agli Stati membri. La nomina degli otto Coordinatori europei, la costituzione dell'Agenzia esecutiva per la rete TEN - T , la rapida ridefinizione delle regole di cofinanziamento europeo (rapporto Mauro), la sollecita allocazione dei fondi sia del programma di lavoro multiannuale, sia del primo programma di lavoro annuale sono tutti atti e fatti che vanno nella giusta direzione.

Ma tutto questo rischia di dimostrarsi insufficiente senza una adeguata e tempestiva soluzione dei problemi di finanziamento del programma TEN - T.

Occorre quindi che, a valle di questa strategia vincente che vede ormai tutti i Paesi della Unione Europea convinti della indispensabilità di una offerta organica di trasporto, prenda corpo con la massima urgenza un nuovo codice comportamentale che motivi:

- **l'urgenza** di cantierate entro il 2011 le opere sui percorsi critici dei corridoi delle reti TEN – T
- **l'urgenza** nel rivisitare le logiche di analisi dei progetti
- **l'urgenza** nel ricorrere a forme di PPP capaci di bilanciare i rischi e di dare massima trasparenza alle gestioni
- **l'urgenza** di ricorrere ad appositi Fondi di garanzia per ridimensionare il rischio della "domanda" e quello della "costruzione"
- **l'urgenza** di identificare prodotti finanziari in grado di offrire vere e misurabili forme di "soft loan"
- **l'urgenza** di stralciare dal debito pubblico le risorse destinate alla realizzazione di infrastrutture ubicate sui corridoi delle reti TEN – T; almeno per quei segmenti, come i valichi, che rappresentano i "colli di bottiglia" di reti chiave per la movimentazione all'interno della Unione Europea
- **l'urgenza** di dare effettiva funzionalità ed efficienza alla **modalità ferroviaria ed a quella marittima**; (in proposito è utile ricordare che dei 30 Progetti prioritari 26 sono progetti di corridoi ferroviari proprio per fornire il massimo supporto alla modalità ferroviaria che in Europa sta sempre più perdendo domanda di trasporto)

Ma a chi compete la coscienza di queste urgenze ? Chi ha la responsabilità finale della realizzazione della rete transeuropea TEN -T e, quindi, anche del loro finanziamento?

Pur trattandosi di un programma di evidente interesse e valenza comunitaria, il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, agli artt. 4 e 170 ss., è chiaro nel definire quella relativa alle reti transeuropee una competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri e nel riservare a questi ultimi la responsabilità sostanziale della realizzazione della rete TEN -T.

2. La rilevanza dei costi di investimento e l'accesso alle risorse.

All'Unione il Trattato consente solo di "contribuire" alla costruzione e allo sviluppo delle reti (art.154.1), e "promuovere" l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali e l'accesso alle stesse (art.154.2).

Per raggiungere questi obiettivi, l'Unione definisce le linee guida relative a obiettivi, priorità e misure generali, realizza ogni misura necessaria per assicurare l'interoperabilità delle reti e "può" sostenere progetti di interesse comune, in particolare con studi di fattibilità, garanzie sui prestiti, e sussidi in conto interessi, ma anche con il finanziamento di progetti infrastrutturali a carico del Fondo di coesione (art. 155.1).

E' chiaro dunque che, pur riconoscendo che le decisioni fondamentali sul finanziamento TEN-T saranno prese Stato membro per Stato membro, questo non vuol dire che l'Unione Europea, e per essa la Commissione esecutiva, possa disinteressarsi del problema del coordinamento dei finanziamenti nazionali, se non altro ai fini di una verifica della loro congruità e tempestività.

È, quindi, sul fronte del finanziamento del programma TEN - T che si giocano le partite decisive: quella della credibilità del programma e delle stesse istituzioni comunitarie. Dopo aver suscitato entusiasmi, adesioni e coinvolgimenti un fallimento finanziario del programma TEN-T provocherebbe un danno enorme all'intera costruzione europea, deludendo le aspettative prodotte.

Il valore dei 30 Progetti prioritari della rete transeuropea di trasporto TEN-T era stato stimato nel 2004, al momento della individuazione dei "progetti di interesse comune", in circa 250 miliardi di €. Il completamento dell'intera rete veniva stimata a quella data in 600 miliardi di €. Limitandoci in questa sede ai soli Progetti prioritari, il loro valore è già giunto oggi, mano a mano che si vanno definendo progettualmente gli interventi, ad almeno **379 miliardi di €, dei quali 125 miliardi già spesi o impegnati alla fine del 2006 e 254 da spendere entro il 2020.**

Poiché la fase di maturazione tecnica, autorizzativa, e finanziaria dei singoli progetti non è ancora conclusa – si sta passando solo ora e non ancora per tutti i Progetti dalla fase di progettazione preliminare a quella esecutiva -- è facile immaginare che la cifra sia destinata a salire ulteriormente.

Ma non occorre aspettare di constatare di aver superato i 400 miliardi di €, e di doverne trovare e spendere più di 300 da qui al 2020, per derivarne una prima conclusione: l'assoluta sproporzione già rimarcata in precedenza, degli **8 miliardi di €** stanziati dal bilancio dell'Unione per il cofinanziamento dei progetti stessi nel periodo 2007-13.

Sproporzione che resta tale anche se saranno altrettanti, o anche il doppio, i fondi che l'Unione stanzierà per le TEN-T per il periodo finanziario 2014-20, ma anche tenendo conto dei fondi di coesione che i Paesi membri beneficiari hanno destinato o destineranno a progetti TEN - T (prioritari o meno).

Siamo comunque di fronte a cifre che non risolvono il problema del finanziamento del programma TEN -T, che resta tutto sulle spalle delle finanze pubbliche degli Stati membri o, comunque, nella loro responsabilità, dipendendo, per esempio, dall'iniziativa degli Stati anche l'attivazione di prestiti BEI o di altri istituti finanziari, assistiti o meno da contributi in conto interesse e/o dallo "strumento di garanzia sui prestiti" e, più in generale, il ricorso ad ogni forma di coinvolgimento di capitale privato.

Di fronte alla necessità di disporre di 250-300 miliardi, visti i tempi lunghi di gestazione di ognuno dei progetti in questione, e tenuto conto anche del contributo che questi investimenti potranno dare alla crescita sostenibile in vista degli obiettivi comunitari del "20/20/20 by 2020", è facilmente prevedibile che si presenteranno problemi finanziari in tutti i Paesi della Unione Europea.

Una convinzione che si rafforza constatando che oltre la metà degli investimenti da fare (il 53%) rientrano nella responsabilità di Stati gravati da livelli di indebitamento pubblico superiore al 60% del proprio prodotto interno lordo.

La scelta di non scegliere, a livello europeo, una politica di infrastrutturazione comune, finanziata con fondi comuni o con comuni modalità, rischia di rendere più gravi i problemi finanziari perché si possono facilmente innestare circoli viziosi con le attività di progettazione e di acquisizione del necessario consenso locale. In modo paradossale, infatti, prendono corpo due distinti comportamenti negativi: perché mai impegnarsi in difficili attività di progettazione e in complicate procedure di autorizzazione, se non vi sono i soldi per finanziare le opere? E, viceversa, perché stanziare fondi per i progetti TEN - T, sottraendoli ad usi alternativi sempre più pressanti, anche se spesso discutibili come la politica agraria, se non si sono superati tutti gli ostacoli tecnico-progettuali e quelli autorizzativi-di consenso?

Il fatto che alla fine del 2007 i tempi stimati di realizzazione dei 30 Progetti prioritari risultino del 21% superiori a quelli stimati alla fine del 2004 e i costi siano aumentati dell' 11,6% è sicuramente dovuto – oltre che alla non conclusa maturazione progettuale già detta — anche alle prime conseguenze dell'operare di un circolo vizioso che va rotto subito con grande decisione.

E per farlo occorre, a livello europeo, tenere sotto controllo i tempi e i costi di ogni Progetto prioritario e quindi dell'intero programma TEN -T; creare le condizioni per un forte coinvolgimento di capitali privati in un settore tradizionalmente e pigramente riservato al finanziamento statale; disegnare strategie personalizzate di indebitamento pubblico, Stato membro per Stato membro, capaci di contemplare le esigenze di

realizzazione dei Progetti prioritari TEN - T con quelle del raggiungimento e mantenimento dell'equilibrio di bilancio.

Occorre, sempre in questa ottica, non sottovalutare il recepimento della Direttiva Comunitaria 2008/96 che affronta la problematica relativa alla VIS (Verifica Impatto sulla Sicurezza Stradale) delle infrastrutture stradali ubicate sulle reti TEN – T; tale Direttiva genera conseguenze sia sotto il profilo delle procedure di pianificazione (rilevamento della incidentalità, eliminazione di situazioni critiche, ecc.) e di progettazione (nuova Procedura VIS), sia sotto il profilo economico; quest'ultimo sicuramente aumenterà i costi degli interventi ma riteniamo che sia una operazione non solo condivisibile ma, come detto nel Paragrafo relativo alla sicurezza in ambito urbano, la qualità delle infrastrutture gioca un ruolo determinante nell'abbattimento della incidentalità.

Il problema del finanziamento delle reti transeuropee di trasporto TEN -T è quindi riconducibile alle seguenti due condizioni:

- 1) allargare quanto più possibile il ricorso alle PPP (partnership pubblico-private) e quindi alla intermediazione finanziaria privata tra prezzi – sia prezzi effettivi, sia prezzi ombra -- pagati dall'utente futuro e costi sostenuti dal realizzatore attuale
- 2) assicurare il finanziamento pubblico dei progetti TEN-T «freddi», quelli da imputare alla generalità dei contribuenti, oggi gravanti in modo simbolico sul bilancio dell'UE e in modo sostanziale sui bilanci dei singoli Stati Membri.

Due problemi da risolvere tenendo conto di una circostanza fortunata: la disponibilità di capitali privati non costituisce problema. E' nota e riconosciuta, infatti, l'abbondanza di capitali interessati all'investimento in infrastrutture in Europa.

Negli ultimi anni la disponibilità di capitali privati è cresciuta significativamente con l'istituzione dei fondi per le infrastrutture, in ampia misura finanziati dai fondi pensionistici e da altri investitori istituzionali.

L'ammontare dei capitali privati destinabili alle infrastrutture cresce costantemente a motivo dell'esigenza, da parte di investitori prevalentemente istituzionali, di trovare maggiori opportunità d'investimento, preferibilmente a basso rischio e a lungo termine, che assicurino la possibilità di onorare gli obblighi finanziari futuri di una popolazione che invecchia.

Questa grandissima opportunità ha però bisogno, per essere colta, di una autentica rivoluzione culturale. Essa esige che si rimetta in discussione l'intero modello di finanziamento in conto capitale oggi prevalente, basato su stanziamenti pubblici annuali alimentati dalla tassazione generale.

Diventa invece necessario puntare sempre di più su tasse specifiche vincolate allo scopo, su tariffe e/o diritti d'uso imposti agli utenti e soprattutto su forme di partenariato pubblico privato. Una rivoluzione già in corso nel campo delle infrastrutture energetiche, di telecomunicazione ed idriche, ma che incontra ancora una forte resistenza nel campo delle infrastrutture di trasporto terrestre.

È possibile che il combinato disposto delle difficoltà di finanza pubblica e l'abbondanza di capitali privati aiuti a superare queste resistenze imponendo di lavorare su una combinazione di finanziamenti pubblici, messi a disposizione dagli Stati, e di finanziamenti privati tipicamente offerti entro contratti di PPP, integrati dai (pochi) fondi e dagli altri strumenti finanziari messi a disposizione dall'Unione Europea.

3. PPP e altri strumenti finanziari innovativi per la realizzazione delle reti transeuropee di trasporto TEN-T

Il ricorso, il più ampio possibile, alle diverse forme di PPP, consente:

- a) di cogliere le opportunità offerte dal crescente livello d'impiego dei capitali privati, riducendo così il carico sul bilancio pubblico (compreso il bilancio della Commissione);
- b) di ridurre l'onere amministrativo gravante sugli Stati membri per l'assorbimento dei fondi della Commissione ;
- c) di accrescere la possibilità di una realizzazione redditizia dei progetti, poiché i PPP si rivelano vantaggiosi in termini economici, a condizione che i progetti siano ben strutturati e i rischi adeguatamente ripartiti

Ma la riuscita dei PPP esige il rispetto di alcune condizioni essenziali riconducibili, oltre che a un impegno politico (UE e Stati Membri) in loro favore, a un quadro giuridico favorevole ai PPP (certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento) e alla presenza di amministrazioni competenti in un quadro istituzionale trasparente.

Il modello di PPP preferito dalle amministrazioni pubbliche, soprattutto nei nuovi Stati membri, sembra essere quello basato sul diritto di utenza, le concessioni. Un modello che implica però il trasferimento al settore privato del rischio di domanda, oltre al rischio di costruzione: un profilo di rischio che risulta meno appetibile per gli investitori privati, anche quando sia sostenuto da uno strumento di garanzia sui prestiti. Ne consegue che l'offerta pubblica di PPP basati sul diritto di utenza è ampia, mentre la domanda privata di siffatti progetti è limitata.

La dipendenza della domanda privata di PPP dal profilo di rischio sarebbe opportuno fosse ridotta da un arricchimento degli strumenti comunitari di garanzia.

Se accanto allo "strumento di garanzia sui prestiti"- l'11 gennaio 2008 la Commissione europea e la Banca europea per gli investimenti (BEI) hanno firmato un accordo di cooperazione che istituisce lo "Strumento di garanzia sui prestiti" per i progetti della rete transeuropea dei trasporti - che tende a ridurre il rischio di domanda si istituisse un nuovo "strumento di garanzia di disponibilità" che affrontasse il rischio di disponibilità specifico di ogni Paese – il rischio connesso a un contratto che prevede un "pagamento unitario" al momento della disponibilità dell'infrastruttura operante -- l'uso dei PPP farebbe sicuramente consistenti passi in avanti.

4. L'armonizzazione europea delle legislazioni sui PPP e del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni

L'altro fronte sul quale occorrerebbe poter contare su un intervento più deciso a livello europeo è quello finalizzato a una organica armonizzazione delle norme sulle PPP tese a garantire un quadro giuridico certo.

Dal punto di vista di una sollecita realizzazione delle reti TEN-T sarebbe opportuno che la Commissione Europea adottasse uno strumento legislativo mirato a raccordare la legislazione esistente e i principi, nonché la definizione dei concetti alla base dei diversi tipi di partenariato pubblico-privato in Europa, applicabili sia ai PPP contrattuali che a quelli istituzionalizzati, in modo da garantire il rispetto dei principi della parità del trattamento e dell'uniformità tra gli Stati membri, pur lasciando a questi ultimi e alle loro autorità locali la massima libertà di definire i dettagli degli accordi contrattuali o istituzionalizzati, conformemente al principio di sussidiarietà,

La disciplina del partenariato pubblico privato, delle concessioni o dei PPP di disponibilità, non deve presentare margini di incertezza che hanno l'effetto di scoraggiare la libera circolazione dei servizi, la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali.

I principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento debbono essere rispettati non soltanto dalle istituzioni comunitarie, ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive europee.

L'ordinamento, proprio per dare stabilità alle situazioni giuridiche soggettive di quanti si impegnano alla costruzione di opere, a fronte o meno della loro gestione, deve valorizzare la stipulazione di un vero e proprio contratto fra il partner privato e l'autorità pubblica. E' confidando sul mantenimento di un quadro contrattuale inalterato, cioè sulla assenza di ogni ipotesi di modifica unilaterale dell'assetto contrattuale da parte dell'autorità pubblica, che il privato costruisce l'opera ed eventualmente la gestisce.

5. La contabilizzazione fuori bilancio dei PPP di disponibilità con “golden rule o semi golden rule”

La decisione Eurostat “*Treatment of public-private partnerships*” dell’11 febbraio 2004 ha stabilito i criteri da applicare per la classificazione delle operazioni di PPP nel sistema dei conti nazionali.

In particolare la Decisione riguarda il trattamento contabile nei conti nazionali dei contratti firmati da Enti pubblici nel quadro delle operazioni in PPP e, sulla base dell’allocazione dei rischi, classifica tali operazioni *on/off - balance*.

Trattasi di contratti a lungo termine tra la Pubblica Amministrazione e un *partner* privato in cui il soggetto pubblico è il principale acquirente dei beni e dei servizi forniti, sia che la domanda traga origine dalla stessa parte pubblica che da terzi. In altre parole, il campo di applicabilità è quello delle c.d. “opere fredde”, ovvero di quelle opere in cui il flusso di ricavi prevalente, in fase di gestione, è assicurato dallo Stato (es. servizi pubblici quali la sanità, l’istruzione, edifici pubblici, ecc.).

Ai sensi di tale Decisione è possibile considerare fuori dal bilancio pubblico (*off-balance*) il costo di realizzazione dell’infrastruttura qualora vengano trasferiti al privato una parte consistente dei rischi di progetto ed in particolare il rischio di costruzione e almeno uno dei seguenti due rischi: il rischio disponibilità e il rischio domanda

Le operazioni in PPP offrono, quindi, nel rispetto dei principi di Eurostat, un’opportunità per le amministrazioni, che possono permettersi di realizzare infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità non incidendo sul bilancio pubblico e di superare i limiti del Patto di stabilità interno con la possibilità di contabilizzare l’opera *off- balance*.

In considerazione dell’importanza dei corridoi TEN - T e del valore europeo e strategico delle opere in essi incluse, si potrebbe ipotizzare la proposta alle istituzioni europee circa la possibilità di applicare la *golden rule* o la *semi golden rule* ad una serie di progetti infrastrutturali di interesse strategico per l’Europa, come ad esempio alcuni segmenti infrastrutturali (i valichi) ubicati sulle reti TEN – T.

PAGINA BIANCA