

In sostanza in queste tre aree si produce circa il 60% della produzione del Mezzogiorno; tali aree, però, non hanno nulla a che fare con i sedimi classici, vecchi e nuovi della produzione.

Questo approccio evidenzia come, in soli venti anni, sia cambiata completamente la dimensione, la tipologia e l'ubicazione del sistema produttivo.

Un simile cambiamento è avvenuto anche nell'area centrale e settentrionale del Paese ed è coerente con quanto accaduto in tutta l'Europa.

Ebbene fino al 2002, cioè fino all'avvio del processo di infrastrutturazione attivato dalla Legge Obiettivo, le reti infrastrutturali rispondevano ancora alla vecchia geografia industriale, e, pertanto, non rispondevano alle esigenze generate da questa evoluzione.

Alla luce di queste considerazioni emerge quanto complessa sia la nuova realtà del mondo della produzione.

L'unico dato certo e significativo sta nel fatto che le attività produttive saranno sempre meno individuabili in modo statico in determinati sedimi e, soprattutto il processo produttivo di determinate tipologie merceologiche cambierà con ritmi sempre più veloci.

Come detto in precedenza le aree urbane, medie e grandi, diventeranno in modo irreversibile, le sedi del consumo.

Le attività del terziario come catalizzatrici dei processi legati al consumo, da un lato, ed il rafforzamento di determinate abitudini, dall'altro, **hanno in realtà cambiato il tessuto connettivo della vendita dei prodotti e, al tempo stesso, hanno mantenuto stabile le sedi del consumo.**

Queste due peculiari caratterizzazioni della economia legate alla produzione ed al consumo presentano, come comune denominatore, la loro stretta connessione e dipendenza dalla rete dei trasporti, dalla organizzazione della logistica, dalla qualità dei servizi di trasporto, dalla ottimizzazione dei processi di scambio.

Occorre quindi che il Piano della Logistica dedichi espressamente un semestre alla identificazione di azioni capaci di costruire una interazione efficiente tra ambiti della produzione ed ambiti dei consumi; approfondendo, come già fatto nella prima stesura del Piano stesso, alcune filiere logistiche; il medesimo Piano dovrà rendere operativa la proposta avanzata lo scorso anno di interazione tra gomma e ferro, tra distribuzione su gomma e aggregazione su ferro mirata al contenimento dei consumi energetici.

In tale contesto, inoltre, non può essere dimenticata, nel sistema di navigazione italiano, la navigabilità delle acque interne. Dopo anni di oblio ed inerzia un moderno sistema di navigazione interna della Valle

padana torna di grande attualità, non soltanto per gli innegabili vantaggi di natura economica e traspostici, così come ricordato nell'allegato 2009, ma anche per le nuove necessità legate al contenimento delle polveri sottili (Pm10). Al riguardo il Ministero dell'Ambiente ha presentatao una prima bozza di DDL .

Ottimizzare il processo di distribuzione delle merci significa aumentare davvero il Prodotto Interno Lordo. A tal fine sarebbe sufficiente rendere efficiente per una soglia di appena il 10% il ciclo di alcune supply chain per ottenere una riduzione dei costi di almeno 2 miliardi di €.

L'avvio concreto della realizzazione dei valichi ferroviari del Frejus, del Brennero e del Terzo Valico dei Giovi sul Corridoio Rotterdam - Genova

Non possiamo sottovalutare la procedura che ci farà passare da un quadro programmatico e progettuale definito alla reale fase realizzativa.

Riteniamo utile, nel presente Allegato, anticipare, nelle linee generali, i vari momenti, i vari atti necessari per evitare di considerare simili scelte strategiche solo come dichiarazioni programmatiche.

Intanto è opportuno ricordare che con la Legge 191/2009 è stata riconosciuta la possibilità di realizzare un'opera complessa per lotti costruttivi, e per evitare che le opere rimanessero incompiute, il Legislatore ha altresì previsto un chiaro impegno programmatico e finanziario dello Stato.

In particolare l'articolo 2, comma 232, 233, 234 disciplina, in modo dettagliato, un nuovo procedimento volto a garantire interventi complessi interni al territorio nazionale ed ubicati su reti TEN – T, sì da diventare riferimento procedurale obbligato per la realizzazione di tre infrastrutture chiave per la crescita e lo sviluppo della Unione Europea: i nuovi tunnel ferroviari del Frejus, del Brennero e del Terzo Valico dei Giovi (Tre valichi ubicati su tre distinti Progetti Prioritari: Progetto Prioritario 1, Progetto Prioritario 6 e Progetto Prioritario 24). Ed è davvero interessante che l'art. 2 al comma 234 precisi che l'**“Allegato Infrastrutture dia distinta evidenza degli interventi di cui ai commi 232 e 233, per il completamento dei quali il CIPE assegna le risorse secondo quanto previsto dal comma 233”**.

Articolo 2

232. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuati specifici progetti prioritari ricompresi nei corridoi europei TEN-T e inseriti nel programma delle infrastrutture strategiche, aventi costi e tempi di realizzazione superiori, rispettivamente, a 2 miliardi di euro e a quattro anni dall'approvazione del progetto definitivo e non suddivisibili in lotti funzionali di

importo inferiore a 1 miliardo di euro, per i quali il CIPE può autorizzare, per un importo complessivo residuo da finanziare, relativo all'insieme dei progetti prioritari individuati, non superiore a 10 miliardi di euro, l'avvio della realizzazione del relativo progetto definitivo per lotti costruttivi individuati dallo stesso CIPE, subordinatamente alle seguenti condizioni:

a) il costo del lotto costruttivo autorizzato deve essere integralmente finanziato e deve esservi copertura finanziaria, con risorse pubbliche o private nazionali o dell'Unione europea, che, alla data dell'autorizzazione del primo lotto, devono costituire almeno il 20 per cento del costo complessivo dell'opera; in casi di particolare interesse strategico, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, può essere consentito l'utilizzo della procedura di cui al presente comma anche in caso di copertura finanziaria, con risorse pubbliche o private nazionali o dell'Unione europea, che, alla data dell'autorizzazione del primo lotto, costituiscono almeno il 10 per cento del costo complessivo dell'opera;

b) il progetto definitivo dell'opera completa deve essere accompagnato da una relazione che indichi le fasi di realizzazione dell'intera opera per lotti costruttivi, il cronoprogramma dei lavori per ciascuno dei lotti e i connessi fabbisogni finanziari annuali; l'autorizzazione dei lavori per i lotti costruttivi successivi al primo lotto deve essere accompagnata da un aggiornamento di tutti gli elementi della medesima relazione;

c) il contraente generale o l'affidatario dei lavori deve assumere l'impegno di rinunciare a qualunque pretesa risarcitoria, eventualmente sorta in relazione alle opere individuate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'alinea, nonché a qualunque pretesa anche futura connessa all'eventuale mancato o ritardato finanziamento dell'intera opera o di lotti successivi; dalle determinazioni assunte dal CIPE non devono in ogni caso derivare nuovi obblighi contrattuali nei confronti di terzi a carico del soggetto aggiudicatore dell'opera per i quali non sussista l'integrale copertura finanziaria.

233. Con l'autorizzazione del primo lotto costruttivo, il CIPE assume l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera ovvero di corrispondere l'intero contributo finanziato e successivamente assegna, in via prioritaria, le risorse che si rendono disponibili in favore dei progetti di cui al comma 232, allo scopo di finanziare i successivi lotti costruttivi fino al completamento delle opere, tenuto conto del cronoprogramma.

234. Il Documento di programmazione economico-finanziaria – Allegato Infrastrutture dà distinta evidenza degli interventi di cui ai commi 232 e 233, per il completamento dei quali il CIPE assegna le risorse secondo quanto previsto dal comma 233.

Con riferimento al tunnel del Brennero, inoltre, il Decreto Legge 78/2010 convertito con Legge 122/2010, all'art. 47, ha ribadito la modalità del cd. finanziamento incrociato strada – ferrovia, e precisato che il fondo riserva di cui all'art. 55, comma 13, della legge 27 dicembre 1997 n. 449 è destinato oltre che al rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria attraverso il Brennero ed alla realizzazione delle relative gallerie, anche alla realizzazione delle infrastrutture connesse fino al nodo stazione di Verona, con ciò **stabilendo quindi per la prima volta che l'intero asse del Brennero comprende e prosegue fino al nodo stazione di Verona.**

Art. 47

((1. All'articolo 8-duodecies del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2 le parole: «31 dicembre 2009» sono sostituite dalle seguenti: «31 luglio 2010»;

b) il comma 2-bis e' sostituito dal seguente: «2-bis. - La società ANAS S.p.A., salva la preventiva verifica da parte del Governo presso la Commissione europea di soluzioni diverse da quelle previste nel presente comma che assicurino i medesimi introiti per il bilancio dello Stato e che garantiscano il finanziamento incrociato per il tunnel di base del Brennero e le relative tratte di accesso nonché la realizzazione da parte del concessionario di opere infrastrutturali complementari sul territorio di riferimento, anche urbane o consistenti in gallerie) entro il (31 dicembre) 2010 pubblica il bando di gara per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione dell'autostrada del Brennero. A tal fine il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, impartisce direttive ad ANAS S.p.A. in ordine ai contenuti del bando di gara **e del relativo capitolato o disciplinare) ivi compreso il valore della concessione, le relative modalità di pagamento e la quota minima di proventi (**annuale, comunque non inferiore a quanto accantonato in media negli esercizi precedenti**) che il concessionario è autorizzato ad accantonare nel fondo di cui all'articolo 55, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, (**nonché l'indicazione delle opere infrastrutturali complementari, anche urbane o consistenti in gallerie, la cui realizzazione, anche mediante il ricorso alla finanza di progetto, deve rientrare tra gli obblighi assunti dal concessionario**) Il predetto bando deve prevedere un versamento annuo di 70 milioni di euro, a partire dalla data dell'affidamento e fino a concorrenza del valore di concessione, che viene versato all'entrata del bilancio dello Stato.**

Nella determinazione del valore di concessione, di cui al periodo precedente, vanno in ogni caso considerate le somme già erogate dallo Stato per la realizzazione dell'infrastruttura».

2. All'articolo 55 comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al primo periodo, le parole: «la società Autostrada del Brennero S.p.A.» sono sostituite dalle seguenti: «la società titolare della concessione di costruzione e gestione dell'autostrada del Brennero».

b) al primo periodo, dopo le parole: «Il Brennero ed alla realizzazione delle relative gallerie» sono aggiunte le parole: «nonché dei collegamenti ferroviari e delle infrastrutture connesse fino al nodo stazione di Verona».

c) al secondo periodo, le parole: «Tale accantonamento e' effettuato in esenzione d'imposta» sono sostituite dalle seguenti: «Tale accantonamento nonché il successivo utilizzo sono effettuati in esenzione di imposta».

d) al terzo periodo le parole: «dalla società Autostrada del Brennero S.p.A. entro il 30 giugno 1998» sono sostituite dalle seguenti: «dalla società titolare della concessione di costruzione e gestione dell'autostrada del Brennero entro il 31 dicembre 2011» e le parole «con decreto del Ministro dei lavori pubblici d'intesa con il Ministro dei Trasporti e della navigazione entro il 31 dicembre 1998» sono sostituite dalle seguenti «con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti entro il 30 giugno 2012».

Conseguentemente, occorre dare seguito ai seguenti atti:

- Definizione dell'Accordo Internazionale Italo – Austriaco da far approvare in Parlamento. Tale adempimento impone un immediato insediamento di un gruppo di lavoro congiunto (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ferrovie dello Stato, Provincia di Trento, di Bolzano e di Verona, Regione Veneto) con cui predisporre lo schema del provvedimento attuativo della programmazione delle risorse necessarie all'avvio e al completamento dell'opera;
- Verifica del rispetto del Protocollo di Intesa sottoscritto dalla Germania, dall'Austria e dall'Italia il 19 maggio 2009, in relazione ai compiti ed alle attività della "**Brenner Corridor Platform**" e degli impegni assunti dalle Nazioni firmatarie. In particolare nel protocollo del 19 maggio 2009 viene precisato:

I Ministri dei Trasporti e delle Infrastrutture di Germania, Austria e Italia decidono, ciascuno per il proprio ambito di competenza, quanto segue:

1) Per la Germania:

- di far effettuare lo studio per l'accesso tedesco al Brennero Monaco – Rosenheim – Kiefersfelden – confine Germania/Austria, inclusa l'interconnessione "Truderinger Kurve", nell'ambito dell'attuale verifica del Piano generale dei trasporti ferroviari entro l'inizio del 2010 e, in base ai relativi risultati, di stipulare un accordo con l'Austria relativo ad un potenziamento coordinato dell'infrastruttura ferroviaria per effettuare delle analisi comuni ed approfondite della fattibilità tecnica di possibili varianti di potenziamento, si intende presentare delle richieste comuni di cofinanziamento all'UE;
- di portare avanti il potenziamento dell'accesso tedesco al Brennero, coerentemente alle esigenze di potenziamento individuate nel risultato delle analisi, nell'ambito delle risorse di bilancio a disposizione
- di esaminare la possibilità di un finanziamento incrociato per l'accesso tedesco al Brennero sulla tratta Rosenheim – Kiefersfelden - confine Germania - Austria

2) Per l'Austria:

- di concordare con la Germania il valico tra la Germania e l'Austria nell'ambito della definizione del tracciato per le tratte Kundl/Radfeld – Kufstein, e di affidare l'incarico relativo agli studi di dettaglio in tempi utili e di concerto con il lato tedesco
- di stipulare un accordo con la Germania per il potenziamento coordinato dell'infrastruttura ferroviaria in riferimento alla tratta di accesso nord Monaco-Rosenheim-Kufstein; l'obiettivo è la presentazione congiunta di richieste di cofinanziamento da parte dell'UE
- di realizzare in collaborazione con l'Italia la Galleria di Base del Brennero nei termini previsti entro il 2022 e di intraprendere tutti i passi necessari a questo fine, in particolare quelli riguardanti il finanziamento
- di introdurre il finanziamento incrociato ai sensi della Direttiva 2006/38/CE nella parte del corridoio del Brennero in territorio austriaco, in maniera coerente, per sfruttare tutte le possibilità di tale modalità di finanziamento

3) Per l'Italia:

- di realizzare in collaborazione con l'Austria la Galleria di Base del Brennero, come da programma dei lavori, entro il 2022 e di intraprendere tutti i passi necessari a questo fine, in particolare quelli riguardanti il finanziamento
- di portare attivamente avanti la progettazione dettagliata delle tratte prioritarie della

linea di accesso sud, in modo da permettere l'ottenimento della delibera dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) entro il 2012 e da poter avviare i lavori su questa tratta entro il 2014 e metterla in esercizio in tempo utile

- di avviare per tempo la progettazione delle sezioni non prioritarie per evitare che si creino dei colli di bottiglia sulla linea di accesso sud
- di introdurre il finanziamento incrociato come previsto dalla direttiva 2006/38/CE affinché questa forma di finanziamento venga sfruttata a pieno
- di decidere in merito all'utilizzazione del fondo accantonato ai sensi della legge finanziaria del 27.12.1997, e di predisporre per tempo la gara dell'Autostrada del Brennero A22, affinché la possibilità del finanziamento incrociato possa essere prevista nel nuovo contratto di concessione e quindi utilizzata nella massima misura possibile

I gestori dell'infrastruttura ferroviaria DB NETZ AG, ÖBB IB e RFI S.p.A. dichiarano quanto segue, ciascuno per il proprio ambito di competenza:

1. di aggiornare lo studio sulla capacità già eseguito in base all'attuale sviluppo del traffico, in cooperazione con RNE Brenner, per ottimizzare il potenziale di trasferimento e, se necessario, di ampliare e/o approfondire lo studio (PAB 2009, provvedimento 16).
2. di voler concertare le esigenze a lungo termine in termini di potenziamento dei centri intermodali per il trasporto combinato aventi delle relazioni di traffico con il Brennero, stabilendo un nesso diretto con le previsioni sul traffico, il potenziamento dell'infrastruttura e le capacità della linea Monaco - Verona e di elaborare ulteriori studi secondo le esigenze (PAB 2009, provvedimento 19).
3. di creare, a breve e medio termine, le necessarie capacità di trasbordo aggiuntive nei terminal del trasporto combinato (PAB 2009, provvedimenti 20, 22, 23, 24)
4. di introdurre il sistema unitario europeo di comando del traffico ferroviario (European Rail Traffic Management System – ERTMS) con le componenti "sistema di comando e controllo europeo" (ETCS) e il sistema di telecomunicazioni mobile per ferrovia GSM-R nei tempi previsti; ÖBB IB implementerà il sistema GSM-R nei tempi previsti e possibilmente entro il 2009.
5. di provvedere all'armonizzazione di tutti gli altri possibili aspetti dell'interoperabilità affinché già a breve termine le possibili capacità delle linee ferroviarie esistenti possano essere ottimizzate
6. di portare avanti i lavori relativi per il raggiungimento di un'intesa relativa ad un comune modello d'esercizio (ÖBB e RFI) per la Galleria di Base del Brennero, volto ad un utilizzo economicamente efficiente della Galleria di Base del Brennero ed in coerenza con il ruolo assegnato ai gestori dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.

I Presidenti delle Province/ Il Primo Ministro delle Province/ dei Länder dichiarano quanto segue, in riferimento alla rispettiva area di competenza:

1. di istituire un monitoraggio ambientale comune tra Monaco e Verona da parte delle autorità locali competenti in materia di ambiente e trasporti
2. di sostenere le misure di gestione del traffico che dovessero derivare dal monitoraggio ambientale, e di coordinarle congiuntamente
3. di promuovere il trasporto combinato non accompagnato, adottando dei provvedimenti infrastrutturali e relativi alla politica dei trasporti.
4. di favorire l'offerta dell'autostrada viaggiante in direzione nord e sud

- Identificazione dell'Asse Monaco – Verona, costituito dal Valico del Brennero e dai quattro lotti della Fortezza – Verona e verifica della possibilità di utilizzare la procedura di cui all'art. 2, commi 232 e 233 della legge n. 191/2009 per l'intera opera nel rispetto della copertura degli impegni complessivi prevista da tale normativa;

- predisposizione dei decreti attuativi del decreto legislativo 25 gennaio 2010 n. 7 ("Attuazione della direttiva 2006/38/CE, che modifica la direttiva 1999/62/CE, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture", pubblicato sulla G.U. n. 32 del 9 febbraio 2010).

Sono atti che vanno definiti in tempi certi per poter accedere in modo adeguato e difendibile alle ulteriori risorse previste dal Fondo delle Reti TEN – T.

Nel caso del tunnel ferroviario del Frejus alle azioni prima riportate bisognerà aggiungere quella relativa all'approvazione del progetto di massima da parte del CIPE.

Bisogna ricordare che, per quanto concerne l'Accordo internazionale da sottoscrivere con la Francia, sono già state avviate le procedure per l'apertura di un tavolo per la definizione di tale provvedimento. Siamo in grado, però, sin da ora di identificare le scadenze temporali che dovranno essere coerenti con quanto già assicurato a livello comunitario. In particolare:

- entro l'anno sarà sottoposto all'esame del CIPE, come detto prima, il progetto di massima
- entro il primo trimestre del 2011 dovrebbero concludersi i lavori del tavolo bilaterale italo – francese per la ridefinizione dell'Accordo
- entro il 2011, sempre coerentemente alle disponibilità finanziarie, sarà identificato un lotto costruttivo del tracciato.

Per quanto concerne il Terzo Valico dei Giovi bisognerà chiedere formalmente alla Unione Europea la copertura fino al 20% del costo dell'intervento in quanto trattasi di un valico essenziale per la funzionalità dell'intero Corridoio comunitario Rotterdam – Genova.

• **La istituzione di Società di Corridoio**

Onde evitare un dibattito sulla primogenitura si ritiene opportuno ricordare che il concetto di "Società di Corridoio" è comparso per la prima volta in Italia ed in Europa nell'Allegato Infrastrutture del 2009, approvato dal Parlamento italiano nell'agosto 2008.

Proprio durante la rivisitazione delle Reti TEN – T, una rivisitazione che nell'arco di poco tempo ci porterà alla quarta fase evolutiva della pianificazione Comunitaria (la prima fase quella di Christophersen e Delors con i Corridoi paneuropei, la seconda fase con la prima famiglia delle Reti TEN – T, la terza fase quella dei Progetti Prioritari di Van Miert e della De Palacio, la quarta fase voluta dal nostro Paese e che dopo la Conferenza di Napoli del 2009 e di Saragozza del 2010 si caratterizzerà come la fase della costruzione della "Rete" della Unione Europea), è necessario qualificare non solo programmaticamente ma anche dal punto di vista gestionale i Corridoi finora definiti o parti fondamentali di essi.

Nel caso dei Corridoi definiti dal Gruppo Van Miert ed approvati dalla Unione Europea il 21 aprile 2004, è possibile, sin da ora, soprattutto grazie ai Coordinatori di Corridoio, cui tra l'altro compete anche il compito di identificare e di supportare le modalità per la ricerca sui mercati delle risorse necessarie per realizzare gli assi infrastrutturali, definire una chiara elencazione delle possibili "aree di convenienza".

Prende corpo così, automaticamente, un organismo indipendente legato non alla realizzazione di un determinato asse infrastrutturale ma, come nel caso della **Brenner Corridor Platform**, un organismo che ha come obiettivo quello di aggregare tutti coloro che gestiscono anche attività intermodali (piastre logistiche, interporti, ecc.) direttamente e indirettamente legate alla realizzazione del nuovo tunnel ferroviario.

L'aggregazione di vari soggetti interessati alla realizzazione del Corridoio può generare una Società cui affidare la gestione dell'intero "Sistema Corridoio".

- **Un nuovo rapporto tra Concedente e Concessionario.**

Nella ipotesi di rivisitazione delle competenze e delle funzioni dell'ANAS si è avuto modo di ricordare la singolarità, vissuta nel 2007, dall'ANAS quando per alcune realtà territoriali come il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, il Lazio ed il Molise, si è privata del ruolo di soggetto "concedente" e lo ha diviso con tali Amministrazioni Regionali.

Come riportato nel Paragrafo "I soggetti al contorno: GRUPPO FS, ANAS, ENAC, ENAV, AUTORITÀ PORTUALI" del Capitolo I, si rende necessario un approfondimento degli attuali rapporti tra Concedente e Concessionario

Occorre anche ipotizzare procedure di concessione che prevedano oltre alla realizzazione e alla gestione temporale di assi autostradali anche la contestuale possibilità di affidare al Concessionario la realizzazione e la gestione di altre attività collegate con il comparto trasportistico quali aree intermodali, nodi stazione, impianti di stoccaggio, aree destinate ad attività del terziario, ecc.

Una rivisitazione di ruoli e di funzioni che necessariamente deve tener conto anche delle ultime prescrizioni formulate dal CIPE alle Convenzioni sottoscritte dall'ANAS e da vari Concessionari entro il 31 luglio del 2010. Esaminando tali prescrizioni si evince chiaramente una precisa volontà dello Stato nel trasferire al privato, ove possibile, una quota rilevante della copertura dell'investimento. Questo approccio impone quindi una peculiare "analisi dei rischi" ed un naturale passaggio dal rapporto concessorio a quello del Partenariato Pubblico Privato.

Questo impone una chiara identificazione degli oneri e dei doveri del pubblico e del privato ed anche una chiara e trasparente misura e assegnazione dei proventi.

Questo cambiamento dei rapporti non deve in alcun modo mettere in crisi i rapporti contrattuali in essere deve però evitare che la serie di nuovi rapporti concessori contenga delle anomalie che nei fatti rischiano di danneggiare il concedente.

Le emergenze: il trasporto e la sicurezza in ambito urbano e la offerta portuale

Il trasporto e la sicurezza in ambito urbano.

Da oltre trenta anni, siamo obbligati a convivere con un preoccupante paradosso: la crescita economica è strettamente legata alla crescita della mobilità delle persone e delle merci e **la crescita della mobilità impone un adeguamento sempre più crescente dei livelli di sicurezza.**

Il mancato rispetto dei livelli di sicurezza produce danni enormi alla economia e rischia di incrinare le condizioni di crescita della mobilità.

Il sistema urbano costituisce una delle componenti più critiche della sicurezza stradale del nostro Paese. Nel 2008 gli incidenti stradali in area urbana hanno determinato:

- 2.269 morti**, il 44% del totale;
- 238.712 feriti**, il 73% del totale;
- 20.733 milioni di Euro** di costo sociale, il 67% del totale.

Un tema con elevato grado di drammaticità è quello relativo ai ciclomotori ed ai motocicli.

Gli incidenti a carico degli utenti delle due ruote a motore nel 2007 hanno determinato:

- a. **1.540 morti** (il 30,0% del totale);
- b. **90.551 feriti** (il 27,8% del totale);
- c. **un costo sociale di € 8.812 milioni** (il 28,3% del totale).

In realtà circa il 60% dei morti e l'80% dei feriti a carico delle due ruote a motore è determinato da incidenti in area urbana.

Gli incidenti a carico della mobilità non motorizzata (pedoni e ciclisti) nel 2007 hanno determinato:

- 979 morti** di cui 627 pedoni (il 19,1% del totale);
- 35.060 feriti** (il 10,8% del totale);
- un costo sociale di € 3.946 milioni** (il 12,7% del totale).

I dati indicano che l'Italia è il Paese con il più elevato numero di pedoni morti per incidenti stradali.

I 2/3 delle vittime sono determinati da incidenti in area urbana e poco meno della metà riguardano gli utenti deboli.

La riforma del Codice della Strada, un nuovo approccio al Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, una maggiore attenzione al sistema dei controlli, la concreta istituzione della disciplina della sicurezza stradale in tutte le scuole di ogni ordine e grado, sono tutte azioni essenziali, **che il Parlamento ed il Governo hanno preso e rafforzato ultimamente, ma non dobbiamo sottovalutare** un ulteriore fattore che, in questo prossimo decennio, renderà sempre più interdipendente il rapporto **mobilità – sicurezza: la obsolescenza delle logiche e dei sistemi di sicurezza.**

Questa particolare tematica, riguarda tutte le modalità di trasporto. Nel caso, ad esempio, della **modalità ferroviaria**: solo venti anni fa il sistema di sicurezza che le Ferrovie italiane, per la prima volta nel mondo, hanno sperimentato e realizzato sulla rete ad alta velocità, era praticamente solo una idea, una ipotesi concettuale. Se non avessimo fatto ricerca mirata, se non avessimo fatto sperimentazione oggi le Ferrovie dello Stato non avrebbero potuto garantire determinate prestazioni, non avrebbero potuto garantire quelle frequenze che consentono proprio un aumento adeguato della mobilità.

La ricerca, quindi, diventa il comune denominatore di questa ampia e complessa tematica. Una ricerca che, nel caso del trasporto su strada, deve puntare ad abbattere quel 10 – 15% che nella incidentalità grava proprio sulla qualità del veicolo e sulle caratteristiche degli impianti fissi e quindi della rete stradale ed in modo particolare su quella parte di rete ove si verificano con sistematicità incidenti.

Incidere sui comportamenti di chi guida un'auto è, senza dubbio, complesso e difficile. Le varie componenti e la varietà dei comportamenti di chi guida, d'altra parte, non possono essere corretti solo intensificando i controlli e appesantendo le sanzioni. Invece, una componente su cui è possibile raggiungere risultati più misurabili è proprio quella legata alla qualità della offerta infrastrutturale e del veicolo.

In particolare, per quanto attiene le aree urbane, il Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale aveva previsto interventi anche di tipo finanziario, attraverso la messa a disposizione di fondi in favore dei governi locali per promuovere e stimolare, secondo un meccanismo di cofinanziamento, l'autonoma gestione di questi ultimi della sicurezza stradale a livello territoriale. In realtà i vincoli finanziari che hanno caratterizzato questi ultimi anni hanno determinato una forte divergenza tra le previsioni del piano e quanto in concreto è stato reso disponibile, attenuando gli effetti previsti di questa linea di intervento che tuttavia

conserva, in linea di principio, piena validità anche se dovrebbe essere affidata a meccanismi strutturali di approvvigionamento finanziario.

Per le auto, per gli autobus e per i TIR la ricerca, nell'ultimo ventennio, ha fatto, senza dubbio, moltissimo ma si può ancora fare di più per raggiungere livelli di efficienza del mezzo soprattutto quando il veicolo è in presenza di condizioni atmosferiche critiche.

Sulla offerta portuale

L'Unione Europea passa dalla logica dei "Corridoi" alla logica di "Rete", cioè annulla la dominanza degli assi e ritiene fondamentale anche i nodi sia portuali, sia interportuali che aeroportuali.

L'Unione Europea riscopre qualcosa che già 25 anni fa l'Italia aveva identificato nel suo primo Piano Generale Trasporti e cioè i "Sistemi Portuali".

Nel mare del Nord si costituiscono alleanze tra porti di differenti Stati.

La Cina, già da oltre un quinquennio, è interessata all'acquisto di 3 – 4 impianti portuali europei.

Da oltre un decennio riteniamo validi i dati relativi alla movimentato di TEU's nei nostri porti e non alla quantità reale di merci movimentate.

L' "ultimo miglio" nel nostro Paese ha raggiunto negli ultimi dieci anni livelli sempre più patologici; esiste ancora solo il gomma – mare; il mare – treno è una pura utopia.

Nei nostri porti sono la incidenza di concessioni pluriennali spesso limita lo spazio decisionale dei responsabili delle Autorità portuali.

Diventa sempre più evidente l'assenza di omogeneità fra le singole realtà portuali ed emergono sempre più le singolarità e le potenzialità di ogni impianto. Il mercato ha chiaramente messo in evidenza la non omogeneità degli impianti.

La Commissione Europea ha avviato un apposita ricerca sulla definizione dei porti comunitari e le loro connessioni con le Reti TEN – T. Tale ricerca ha già prodotto un elenco dei porti candidati a svolgere il ruolo di porti di rilevanza strategica comunitaria

Di fronte a questa analisi, pur riconoscendo grande importanza al lavoro fatto dal Parlamento e dal Governo nel redigere un nuovo provvedimento legislativo dell'intero comparto, è necessario approfondire cinque distinti pilastri, cinque distinte condizioni base quali:

- La strategia nazionale.
- Il sistema portuale.
- L'autonomia finanziaria.
- La gestione del porto e dell'intorno.
- La governance allargata.

Pilastri che sinteticamente vengono approfonditi nei seguenti punti.

1.

Non è possibile affrontare un tema così essenziale per la crescita e lo sviluppo senza approfondire, a lungo, tale filiera logistica in modo da rispondere alle esigenze reali della nuova domanda di trasporto.

Non si può, infatti, sottovalutare quanto sia cambiata dal 1994, anno in cui il Parlamento ha approvato la Legge 84/94, ad oggi la dimensione e la organizzazione della portualità e della retroportualità.

La portualità italiana, come detto in precedenza, gestisce realmente oggi solo quello che è il consumo del sistema economico e demografico del Paese, cioè un volume complessivo import-export stimato attorno ai **4 – 5 milioni di TEU**. Tutto il resto, cioè circa altrettanto, transita senza nemmeno uscire dalla cinta doganale, cioè senza effettuare stoccaggi o lavorazioni della merce.

La Germania, invece, attraverso i porti del Nord, gestisce un traffico di container quattro volte superiore a quello che sarebbe giustificato dal volume delle merci importate o esportate dal Paese: **in realtà la Germania svolge un ruolo di piattaforma logistica al servizio di altri Paesi, tra cui sicuramente l'Italia**. Secondo l'Istituto di Ricerca Fraunhofer, la logistica costituisce in Germania il terzo datore di lavoro, dopo l'industria dell'auto e quella chimica, con **2,6 milioni di occupati**. In Italia sono **500 mila gli addetti** dell'intero settore trasporto merci e logistica.

Questo confronto testimonia da solo quanto rilevante sia il gap tra due Paesi della Unione Europea proprio in termini di utilizzo di due distinte rendite di posizione quella del Mare del Nord e quella del Mediterraneo.

D'altra parte sono cambiati davvero tutti gli approcci alla logistica; bastano pochissimi dati per misurare tale rivoluzione: nel 1990 circolavano nel mondo circa **40 milioni di TEU**; oggi sono oltre **400 milioni di TEU**.

Mentre fino alla fine degli anni '80 il traffico container si presentava dominato dagli Stati Uniti, oggi il primo porto americano (Los Angeles) è solo decimo in una classifica che vede, ai primi otto posti, sei porti asiatici (**Singapore, Hong Kong, Shanghai, Shenzhen, Kaohsiung, Busan**) e un porto mediorientale (**Dubai**), e solo un porto europeo (**Rotterdam**). In particolare ciò che colpisce di più è la esplosione, negli ultimi cinque anni, di tre porti asiatici: **Singapore è passato da 17 milioni di TEU nel 2002 a 25 milioni di TEU nel 2008, Shanghai è passato da 8,6 milioni di TEU nel 2002 a 22 milioni di TEU nel 2008, Shenzhen è passato da 7,6 milioni di TEU nel 2002 a 18,4 milioni di TEU nel 2008.**

Parlando di milioni di container, l'ordine di grandezza del potenziale valore aggiunto indotto è di decine di miliardi di euro, cioè di 3 – 4 punti percentuali aggiuntivi di PIL.

Quindi di fronte a questi cambiamenti è pensabile mantenere inalterato lo schema gestionale che caratterizza la nostra offerta portuale?

E' naturale chiedersi cosa possa fare un Presidente di Autorità portuale nei confronti di concessionari di aree portuali che da decenni utilizzano o non utilizzano l'impianto ma detengono una specificità patrimoniale all'interno del sito che per la sua naturale dinamicità funzionale dovrebbe essere privo da vincoli patrimoniali imposti da terzi. Per questo motivo, come detto in precedenza, i Presidenti delle autorità portuali devono essere posti in condizione di decidere e, soprattutto, di decidere rapidamente per garantire al porto una effettiva operatività.

2.

Il successo di un impianto portuale è da sempre legato ad una sommatoria di fattori:

- la ubicazione geografica all'interno di un determinato sistema;
- la reale incisività delle condizioni al contorno che, in termini sintetici, significa inesistenza di vincoli dell' "ultimo miglio" ed in termini più espliciti significa collegamento efficiente con la rete stradale e ferroviaria;
- la diretta compartecipazione e presenza nella governance dell'impianto o del sistema portuale di tutti gli attori pubblici e privati che rischiano direttamente nel processo di investimenti e nella gestione ordinaria. Questo significa che la gestione di un impianto portuale dovrebbe essere effettuata in logica di Società per Azioni,

al limite con partecipazione pubblica maggioritaria. Una Società che dovrebbe vedere al suo interno un diretto coinvolgimento dell'ANAS, delle Ferrovie dello Stato, dei vari Terminalisti;

- lo strumento pianificatorio dovrebbe possedere due specifiche caratteristiche: una tipicamente legata alla chiara utilizzazione delle aree, l'altra legata alla trasparente rappresentazione di un Piano Economico Finanziario in cui l'intervento pubblico garantisca non la realizzazione di determinati interventi ma solo una soglia percentuale nella infrastrutturazione dell'impianto. Una soglia percentuale che non deve superare mai il limite del 30%.

Questi fattori, in fondo, sono in linea con quanto già espresso in altra parte del presente Allegato dove si dice chiaramente che la partecipazione pubblica nella infrastrutturazione non può più essere totale, specialmente per una offerta infrastrutturale, come quella relativa alla portualità, in cui, in molti casi, ricorrono vere e misurabili condizioni di bancabilità degli investimenti, di convenienza gestionale.

Questo significa che se per alcuni porti non emergessero condizioni di reale convenienza verrebbe meno la titolarità di una classifica che ha finora legittimato le varie Autorità Portuali.

Sicuramente in una logica liberista e priva di condizionamenti localistici bisognerebbe annullare strutture gestionali prive di un reale **marginale operativo netto**. Purtroppo un simile corretto processo decisionale troverebbe sostanziali blocchi procedurali per cui unico possibile tentativo per rendere bancabili determinati impianti, è ricorrere alla organizzazione per "sistema".

In tal modo avremmo tre famiglie:

- **una formata** da porti capaci, attraverso una governance consolidata, di produrre valore aggiunto, di produrre margine operativo netto;
- **una formata** da una aggregazione di impianti che, con distinte funzioni, caratterizzano un "sistema" che è in grado di raggiungere condizioni di mercato accettabili;
- **una formata** da realtà portuali, necessarie per il mantenimento di determinate funzioni in cui la Regione ne garantisce i livelli gestionali.

Supponiamo però che tale ipotesi di rivisitazione sostanziale dell'attuale offerta portuale non sia accettata perché mette in crisi la ormai consolidata articolazione attuale delle Autorità portuali, allora, purtroppo, nell'arco di un quinquennio la offerta portuale del Paese sarà estranea ad ogni forma di competitività.

Una scelta che non volesse, magari per fasi, dare corso a tale cambiamento non solo sarebbe miope ma annullerebbe le potenzialità reali degli impianti portuali del Paese che si ritiene, a ragione, attualmente

competitivi. D'altra parte non possiamo non prendere atto della ricerca effettuata dalla Commissione Europea sui porti candidati ad essere i porti chiave della Comunità. Tale ricerca ha identificato 40 impianti portuali. L'Italia è presente con i porti di Genova, La Spezia, Venezia, Trieste, Ravenna, Gioia Tauro, Taranto, Bari e Brindisi.

3.

I facili entusiasmi di un bacino del Mediterraneo ricco di grandi prospettive sia di crescita della domanda, sia di sistematicità dei flussi, dimenticano che il Mediterraneo non ha più solo Fos, Genova, Gioia Tauro, Taranto, Trieste, ecc. Il Mediterraneo ha Damietta, Alessandria d'Egitto, ha in corso l'allargamento del Canale di Suez, ha Kooper, ha Bar, ha Algesiras. Quindi sarebbe un errore sottovalutare la competitività presente nel Mediterraneo.

Senza dubbio, negli ultimi anni ci sono state iniziative interessanti per alcune realtà portuali: il sistema Civitavecchia – Fiumicino – Gaeta, il sistema Trieste – Monfalcone, il nuovo assetto portuale di Venezia, il nuovo assetto gestionale di Savona - Vado Ligure, ma siamo ancora in una fase non adeguatamente strutturata.

È altresì opportuno, in tale contesto, agevolare la possibilità, per le Autorità Portuali, di ricorrere, comunque, a forme di compartecipazione del capitale privato, anche secondo la disciplina della tecnica di finanza di progetto di cui al codice dei contratti.

Tale nuovo sistema di finanziamento potrà così verosimilmente permettere l'avvio di quel processo di infrastrutturazione portuale che appare imprescindibile per un adeguato sviluppo dei traffici marittimi e per il recupero di competitività del settore.

Appare utile, inoltre, prevedere, come detto prima, efficaci misure di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi derivanti dalla concessione, in vista di una migliore valorizzazione delle aree portuali e di un effettivo sviluppo dei traffici marittimi.

Questo tipo di approccio fa capire che la infrastrutturazione dei nostri porti, in merito all'accesso alle risorse, ha due distinti momenti: **uno obbligatoriamente a "fondo perduto", uno, invece, tipicamente caratterizzato dalla logica dell'investimento e, quindi, non è e non deve essere considerato debito pubblico.**

4.

L'urgenza nel decidere, l'urgenza nel fare, sta proprio nel fatto che non dobbiamo dimenticare che tra il 2014 ed il 2017, anche in presenza di una crescita del PIL minima, in Europa entreranno in crisi alcuni segmenti strategici quali: i valichi alpini, i valichi lungo l'arco dei Pirenei, gli assi ferroviari lungo la Padania e la Provenza, il sistema autostradale lungo la Baviera, gli assi di accesso ai porti di Rotterdam e di Amburgo, l'asse autostradale Istanbul – Sofia – Budapest – Vienna, l'accesso alle grandi aree metropolitane. Questo imporrà una rivisitazione sostanziale dei punti di accesso al sistema europeo.

Il valore globale, come accennato in precedenza, degli interventi prioritari, necessari per garantire un adeguamento organico dell'offerta infrastrutturale nell'Unione Europea a 27 Stati, è di **630 miliardi di euro**; il valore dei soli interventi prioritari capaci di rinviare il blocco sugli assi prima elencati è di **257 miliardi di euro**. L'Unione Europea ha approvato risorse per soli **8 miliardi di euro**.

Ebbene la carenza di risorse comunitarie da un lato e l'avvicinarsi di livelli di saturazione su determinate reti dovrebbe produrre, automaticamente, una strategia comune a scala comunitaria e nazionale: avviare una articolata operazione di intelligenza logistica basata sia sulla ottimizzazione dei nodi intermodali di ingresso nella rete terrestre dei flussi di merce, sia sull'ottimizzazione del carico a vuoto (**oggi oltre il 40%**), sia dei sistemi informatici (Progetto Galileo), sia degli ambiti della produzione, degli stoccaggi, della scelta delle modalità di trasporto, della **Supply Chain**.

Su questa specifica area tematica il Piano della Logistica dovrebbe identificare un misurabile "Codice comportamentale" che, senza incidere sulla organizzazione delle singole filiere, possa però evitare le attuali assurde diseconomie.

5.

Questa serie di considerazioni ci deve quindi portare ad un confronto aperto e coraggioso con il tessuto istituzionale definito a valle della riforma del Titolo V° della Costituzione. Sarà necessario, cioè, convincere che la portualità è sommatoria di condizioni e di funzioni non legate essenzialmente ad una fisicità territoriale. Sarà necessario, ad esempio, ricordare che non è possibile sottovalutare le singolarità possedute dal sistema della offerta portuale dell'area ionico – adriatica, dell'area cioè caratterizzata dagli HUB della fascia meridionale come Taranto e Brindisi, sia da quella dell'area settentrionale come Ravenna, Venezia e Trieste.

Nessuno, infatti, può dubitare di una serie di singolarità, possedute soprattutto dagli HUB dell'area settentrionale dell'Adriatico, non solo rare ma, addirittura, uniche nel sistema euromediterraneo:

- sono gli HUB strettamente interconnessi con il Corridoio 5. Sul Corridoio 5 c'è il nodo intermodale di Lione, di Orbassano, di Novara, di Milano (Rho, Melzo e Segrate), di Verona, di Padova, di Cervignano. Questo rafforza la incidenza del flusso di merci sul Corridoio (oltre il 36% dell'intero sistema comunitario) e quindi amplifica il ruolo di terminali portuali.
- tra gli HUB del Nord Adriatico Trieste è l'unico porto franco del Mediterraneo e lo è da 300 anni.
- Trieste ha i fondali naturali più profondi del mediterraneo e quindi non teme il gigantismo.
- gli HUB del Nord adriatico rappresentano la porta dell'area orientale dell'Europa nel Mediterraneo. (l'area orientale aggregherà sul Mediterraneo oltre 6 milioni di TEU nel prossimo triennio).
- è la ubicazione geografica che consente una riduzione di circa 8 giorni per l'accesso al sistema Europa rispetto all'itinerario che utilizza gli HUB del Nord Europa.
- è la ubicazione geografica che consente la immediata interazione con l'Europa Centrale e con quella Orientale.

Analoghe considerazioni possono ripetersi per il sistema settentrionale del Tirreno.

Deve prendere corpo un confronto che necessariamente denuncerà il concetto limitativo di porto, di interporto, di piattaforma logistica; un confronto che confermerà la esigenza di definire, nel breve periodo, il "**distretto logistico**". Un concetto questo non più legato ad una fisicità territoriale ma ad una misurabile attività economica; un concetto già presente nelle Piattaforme Logistiche prima richiamate, un concetto già condiviso nelle altre realtà comunitarie

6.

Occorre quindi:

1. **l'immediato** ricorso ad uno strumento legislativo che **superi** da un lato i vincoli e le deformazioni concettuali presenti nei provvedimenti legislativi passati e **produca**, invece, le risposte più congeniali alle esigenze di un sistema che negli ultimi dieci anni è cambiato in modo inimmaginabile;
2. **la identificazione di realtà portuali** che rispondano, proprio in base al Titolo V° della Costituzione, direttamente all'Organo Centrale e la contestuale identificazione dei porti che rispondano alle singole realtà regionali. Questa classificazione non deve essere interpretata come un approccio riduttivo: i porti che rispondono all'Organo centrale e quelli che rispondono alle realtà regionali non

sono di serie A e di serie B ma sono solo una corretta testimonianza di un distinto ruolo e di una distinta funzione oggettiva;

3. **la chiara identificazione** di un Piano Fonti Impieghi per la copertura finanziaria sia delle attività gestionali che di quelle infrastrutturali;
4. **la costruzione vera** dell'autonomia gestionale e la contestuale identificazione di logiche corrette e trasparenti di controllo;
5. **la identificazione di processi di ottimizzazione** della offerta dei vari impianti portuali attraverso il ricorso alla logica del "sistema portuale";
6. **il compimento dell'iter di adozione del decreto sui dragaggi** e la identificazione di ulteriori iniziative che consentano di coniugare il necessario rispetto delle norme ambientali con le esigenze di approfondimento dei fondali dei porti e di realizzazione delle opere;
7. **il rafforzamento del principio della liberalizzazione regolata e condizionata del lavoro portuale.** In questo va evitata una contrapposizione ideologica vecchia e superata e guardare a modalità congeniali alle esigenze del mercato.

Capitolo 3: Gli Atti di Indirizzo

Sulla nuova organizzazione della gestione aeroportuale

Leontiev, in particolare, nella redazione del Piano Generale dei Trasporti nel 1984, ricordava che il vero problema dei trasporti negli anni 2000 sarebbe stato quello relativo alla modalità del trasporto aereo. “In modo idraulico, precisava Leontiev, sarà sempre possibile aumentare le sezioni delle strade, delle ferrovie mentre il limite di tempo intercorrente tra due aeromobili, una volta raggiunto, imporrà la realizzazione di nuovi aeroporti, imporrà un difficile processo di gerarchizzazione degli impianti aeroportuali e, soprattutto, una rivisitazione delle logiche di controllo e di assistenza al volo”. Ciò si configurerà – precisava sempre Leontiev – come un sistema di equazioni di difficile soluzione soprattutto in presenza di un dato certo: la crescita imprevedibile della domanda sia di passeggeri che di merci; per questo, il trasporto aereo è uno dei sensori più significativi e più interessanti dei fenomeni di crescita e di recessione.

L'intero sistema del trasporto aereo costituisce, a tutti gli effetti, uno dei sensori chiave per misurare le tendenze evolutive o involutive dei mercati e quindi dell'intero sistema socio economico.

Durante la recessione è stato possibile appurare alcuni interessanti elementi chiave del comparto:

- il trasporto aereo mantiene uno zoccolo della domanda anche in presenza di recessione e questo è un segnale importante. È vero che c'è stata una crisi, è vero che c'è stata una perdita secca, ma è vero anche che questa perdita ha dimostrato un'obbligata esigenza della modalità di trasporto aereo;
- è inutile pianificare l'offerta inventandosi una distribuzione della domanda con atti dirigistici o simulando un mercato teorico delle Compagnie aeree;
- nella recessione abbiamo tutti potuto constatare che il fruitore dei servizi di trasporto aereo si lamenta della qualità ma non del loro costo; questo è un dato importantissimo. In realtà la recessione ha fatto emergere un segnale importante: il fruitore dei servizi legati al trasporto aereo, in modo particolare il fruitore degli impianti aeroportuali, rivendica la qualità e non attacca la soglia del costo.

Ma è stato possibile, anche, meditare sui cambiamenti che l'intero comparto ha vissuto negli ultimi 25 anni: sono cambiate sia le condizioni al contorno, sia le condizioni interne al sistema socio economico e, anche

In questo caso, non ci si è resi conto. Si sono verificati dei cambiamenti che non erano prevedibili, a scala comunitaria come il "Cielo Unico"; è un cambiamento che, nei prossimi mesi, modificherà integralmente il modo di affrontare e gestire l'intera modalità che caratterizza il trasporto aereo.

Ebbene, per anni, e forse ancora oggi, noi eravamo rimasti fermi ad un assetto che era sostanzialmente cambiato internamente ed esternamente.

Perché si è ritenuto opportuno fare questa contrapposizione tra un atteggiamento statico e un sistema dinamico; perché nel campo dei trasporti, realizzare nuovi aeroporti, realizzare nuove strade, realizzare nuove ferrovie è possibile. Quello che è difficile è, invece, cambiare la regolazione, cambiare la mentalità, cambiare le abitudini di chi pensa che la governance di un sistema sia qualcosa di intoccabile, qualcosa di consolidato.

È davvero particolare ed al tempo stesso utilissimo che, dopo questi due anni di recessione si disponga di un **Quadro Conoscitivo** dell'intera offerta aeroportuale del Paese che consente all'ENAC di svolgere un ruolo chiave per la crescita e lo sviluppo dell'intera offerta di trasporto aereo.

L'ENAC, quindi, oggi può dare attuazione ai seguenti momenti strategici:

1. Riprogrammare l'offerta del trasporto aereo. Nei prossimi mesi, proprio sulla lettura dell'attuale offerta e sulla prospettazione di una nuova offerta, ci sarà un grandissimo dibattito; un dibattito difficile perché quando per oltre venticinque anni - l'ultimo strumento di programmazione risale al 1986 con il Piano Generale dei Trasporti - si rimane fermi, si rimane legati allo spontaneismo ed al provincialismo, ogni analisi, ogni confronto ed ogni azione programmatica diventa critica, diventa difficile. Tuttavia questa sarà una stagione positiva se affrontata con la massima oggettività e con la massima organicità.
2. L'ENAC deve sottoporre, al Governo ed al Parlamento, una proposta con cui sia possibile convincere i capitali privati ad investire. In assenza di proposte mirate e immediate si rischia di rimanere fundamentalmente fermi alla non offerta.
3. L'ENAC dovrà far capire agli addetti al settore e ai non addetti, cos'è il "Cielo Unico". Gli effetti del "Cielo Unico" sono una vera rivoluzione copernicana.
4. L'ENAC dovrà acquisire maggiore autonomia
5. L'ENAC deve dimostrare allo Stato quanto questo comparto sia moltiplicatore del Prodotto Interno Lordo.

Questi obiettivi possono essere raggiunti perché oggi, dopo il **Quadro Conoscitivo** prima richiamato, completato nel mese di luglio scorso, e di cui si riporta nell'Allegato Tabelle e Note una relazione sintetica, l'ENAC ed il Governo possono definire precise strategie dell'intero comparto. Infatti:

1. Abbiamo finalmente una cornice che in modo oggettivo definisce il perimetro nazionale della attuale offerta aeroportuale
2. Siamo convinti che il primo elemento chiave di ogni itinerario decisionale è, senza dubbio, quello legato ai "punti" di accesso della domanda internazionale
3. Si dispone così della rilevanza del contorno aeroportuale. Sia il contorno consolidato storicamente, sia il contorno potenziale, sia quello legato a misurabili scenari di sviluppo.
4. Si può approfondire solo oggi il ruolo della corona degli aeroporti complementari alla prima famiglia con un bacino di domanda regionale.
5. Siamo ora in grado di avviare un rivoluzionario approccio alle reti di collegamento. Sono sufficienti alcuni esempi: **sono più importanti i collegamenti stradali e ferroviari tra l'aeroporto di Viterbo ed il territorio che l'impianto aeroportuale di Viterbo**. Sono più importanti i collegamenti tra Malpensa e Linate e tra tali impianti ed il bacino padano che le implementazioni di Malpensa e di Linate.
6. Sul cargo va impostata una chiara identificazione della organizzazione logistica delle aree di produzione e di consumo. Anche in questo caso non è l'impianto aeroportuale il riferimento pianificatorio ma il territorio al contorno.
7. Per costruire gli algoritmi dei punti prima esposti occorre disporre anche:
 - di un chiaro riferimento regolatorio coerente alle direttive comunitarie ed ai trattati internazionali;
 - di un chiaro riferimento comportamentale omogeneo di tutte le gestioni aeroportuali;
 - di misurabili strumenti pianificatori del contorno aeroportuale;
 - di un misurabile elenco di azioni e di impegni finanziari legati al sistema infrastrutturale esterno ai singoli impianti.

Le conclusioni dello Studio prodotto per l'ENAC e per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti indicano la preparazione di specifici "Action plans" quale strumento più opportuno per implementare le soluzioni prioritarie per mettere la rete aeroportuale del Paese nelle condizioni di cogliere la crescita del traffico possibile nel prossimo ventennio.

Alla luce delle diverse necessità di realtà infrastrutturali e di mercato, misurabili sia su scala nazionale che su scala locale, la politica regolatoria più opportuna non richiede un Piano Nazionale degli aeroporti, ma chiede l'articolazione puntuale di "piani operativi" mirati, agili e

circoscritti, con effetti più immediati rispetto alla soluzione delle criticità rilevate.

Quadro di riferimento

Il quadro di riferimento degli *Action plans* è costituito dallo Studio sulla rete aeroportuale; tale studio:

- **definisce** in modo oggettivo le caratteristiche attuali e le potenzialità future dell'offerta aeroportuale,
- **fornisce** gli elementi conoscitivi e di valutazione relativi alle capacità della rete, nonché la tendenza della domanda e le linee di indirizzo da porre alla base dei processi decisionali per ciascuno dei bacini di traffico individuati, con azioni legate alla responsabilità dell'organo centrale, dell'organo locale, del gestore dell'impianto.

Fondamentale punto di forza per gli *Action plans* dovrà essere l'approccio dello Studio alla rete di accessibilità e all'intermodalità che costituisce la base per la costruzione di azioni celeri volte alla realizzazione dei collegamenti agli scali o delle alternative agli scali aeroportuali.

Ambiti di intervento

Un primo pacchetto di *Action plans*, eventualmente paralleli, può essere così individuato sulla base dei risultati dello Studio completato:

1. Azioni mirate alla formazione di un chiaro **quadro legislativo e regolamentare** da porre alla base della pianificazione che definiscano:
 - un riferimento regolatorio coerente con le direttive comunitarie e i trattati internazionali;
 - un riferimento comportamentale omogeneo di tutte le gestioni aeroportuali (preparazione di master plan per scali e territorio coerenti con le indicazioni dello Studio);
 - misurabili strumenti pianificatori del contorno aeroportuale;
 - meccanismi di monitoraggio del processo di attuazione degli interventi previsti;
 - meccanismi di verifica triennale della valutazione della strategicità degli aeroporti.
2. Azioni mirate allo sviluppo dei "**gate intercontinentali**" di accesso al Paese e degli aeroporti con traffico ad essi correlabile, con priorità individuate:
 - nella realizzazione di condizioni che favoriscano lo sviluppo dei flussi di traffico passeggeri e merci dalle lunghe distanze;
 - nel potenziamento dell'accessibilità e dell'intermodalità con particolare focalizzazione all'allacciamento degli scali aeroportuali, secondo standard internazionali, alle reti dell'Alta Velocità ferroviaria.

L'Action Plan per lo sviluppo dei Gate Intercontinentali si configura come un elemento chiave del percorso decisionale, in quanto riferito ai "punti" di accesso della domanda internazionale ed alla contestuale capacità di tali "punti" di svolgere il ruolo di immediato interscambio con filiere logistiche efficienti su ferro, su strada e su forme di feederaggio garantite dalla stessa modalità di trasporto, con rilevanti ripercussioni sull'intero sistema economico-produttivo del Paese.

3. Azioni mirate allo sviluppo degli **"aeroporti strategici"** e degli aeroporti con traffico ad essi correlabile, con priorità individuate nella realizzazione di condizioni che favoriscano la crescita (capacità infrastrutturale e commerciale), nel miglioramento del servizio rivolto al bacino di traffico anche attraverso eventuali relazioni più strutturate con altri scali oltre che attraverso il potenziamento dell'accessibilità e dell'intermodalità e il migliore rapporto con il territorio.
4. Azioni mirate allo sviluppo degli **"aeroporti primari"**, con priorità individuate nella realizzazione di condizioni che consentano di cogliere la possibile crescita di segmenti specifici di traffico anche attraverso più strutturate relazioni con i bacini di traffico e il territorio.
5. Azioni mirate allo sviluppo della **corona degli aeroporti complementari** e alla mobilità aerea regionale, con priorità individuate nella realizzazione di condizioni che favoriscano l'accessibilità a territori non serviti da altri servizi di mobilità veloce da lunghe distanze e le connessioni con i nodi intermodali, e con focalizzazione sul possibile sviluppo dell'impiego del volo a decollo verticale.
6. Azioni mirate allo sviluppo delle **riserve di capacità infrastrutturale** e alla salvaguardia di adeguate aree in posizione opportuna, per la futura realizzazione di nuove infrastrutture e collegate funzioni urbane.
7. Azioni mirate allo sviluppo degli aeroporti con ruolo strategico per lo sviluppo del **traffico delle merci** sulla base di una chiara identificazione della organizzazione logistica delle aree di produzione e di consumo, che abbia come riferimento pianificatorio il contesto territoriale piuttosto che il singolo impianto aeroportuale.

Assi strategici e Sfere di Azione

Sulla base dell'assetto del sistema aeroportuale nazionale per ogni *Action plan* saranno identificati gli assi strategici d'intervento, intesi come politiche settoriali da sviluppare per il potenziamento del sistema.

Per ciascun asse strategico saranno poi individuate le specifiche azioni da mettere in campo al fine del raggiungimento degli obiettivi sottesi dalla strategia stessa.

Infine saranno proposte alcune azioni ed interventi prioritari, in grado di innescare in tempi brevi efficaci dinamiche di sviluppo.

Le azioni saranno poi distinte a seconda della loro sfera d'intervento in relazione alla natura specifica delle Azioni da mettere in campo ed i diversi livelli di competenza, quali:

- **SFERA STRUTTURALE:** comprende gli interventi di competenza dello Stato relativi al potenziamento dell'armatura infrastrutturale necessaria per garantire accessibilità, capacità e efficienza degli impianti aeroportuali
- **SFERA OPERATIVA:** comprende gli interventi di competenza degli Enti locali, relativa alla pianificazione, programmazione ed attuazione degli interventi
- **SFERA GESTIONALE:** comprende gli interventi di competenza dei gestori aeroportuali,
- **SFERA ECONOMICO-FINANZIARIA:** contiene le indicazioni relative alle possibili fonti di finanziamento per ogni singola azione e relative competenze.

Tempi di elaborazione degli Action Plan

Per ciascuno degli "Action plans" individuati, lo Studio contiene gli elementi per la definizione di un'agenda operativa che, essendo legata alla situazione rilevata fino al primo semestre 2010, deve essere avviata entro brevissimo tempo coinvolgendo i gestori e le Istituzioni centrali e locali.

Sulla nuova organizzazione della gestione portuale

Nel paragrafo “Dai Corridoi delle Reti TEN – T alla logica di Rete” del Capitolo IV viene precisato che alla riunione dei TEN – T Days di Saragozza, la Commissione Europea ha comunicato che, entro la fine del 2010, identificherà il Core Network delle reti TEN -T, elaborando una proposta di revisione delle linee guida e una nuova mappa della rete primaria.

I finanziamenti di diversi budget, come d'altra parte richiesto dal nostro Paese ed approvato nella Conferenza di Napoli del 21 e 22 ottobre del 2009, (TEN-T, fondo di coesione e fondi strutturali) saranno convogliati in un “Common Financial Framework”. I finanziamenti europei saranno tutti concentrati nel Core Network (Rete Fondamentale) mentre il “comprehensive network” sarà finanziato principalmente dagli Stati Membri.

Sarà messo a punto un unico strumento legislativo per le linee guida ed il regolamento finanziario delle TEN -T.

Entro il 15 settembre gli Stati membri dovranno presentare le loro posizioni alla “public consultation” sulla metodologia e sulla selezione del Core Network. Dopodiché la Commissione procederà in maniera autonoma alla definizione della metodologia e al disegno della nuova mappa della rete fondamentale (nodi e collegamenti), comprendente criteri quantitativi ed una valutazione multicriteria d'impatto ex ante.

Entro il gennaio 2011 verrà elaborato il regolamento sulle linee guida per le reti TEN - T, il tutto verrà sottoposto al voto del Consiglio e del Parlamento secondo la procedura di codecisione.

Questa azione della Unione Europea, che prende corpo da una precisa volontà del nostro Paese, non solo con la richiesta di rivisitazione delle reti TEN – T ma anche con quanto prodotto dalla Conferenza di Napoli dell'ottobre 2009 (Vedi Paragrafo “Dai Corridoi delle Reti TEN – T alla logica di Rete del Capitolo IV), impone una immediata identificazione di precise linee guida proprio sugli impianti portuali che nella nuova logica assumono una funzione “cerniera” dell'intera rete.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nella Conferenza TEN – T Days di Saragozza, ha già presentato una prima proposta metodologica (Vedi Paragrafo “Dai Corridoi delle Reti TEN – T alla logica di RETE” del Capitolo IV), tuttavia sarà necessario produrre prima della fine del 2010 un documento organico proprio sulla offerta portuale ed interportuale del nostro Paese.

È indispensabile, quindi, portare avanti il Disegno del Governo sulla Riforma della Legislazione in materia portuale, attualmente all'esame del Senato, apportando in tale Disegno alcune possibili

modifiche; tuttavia, anche alla luce delle azioni e degli indirizzi che la Unione Europea intende prendere proprio sulla tematica portuale, è utile definire un preciso Atto di Indirizzo al cui interno siano contenuti dei principi che possano, nelle more della definizione della norma, produrre dei risultati utili all'intero comparto. In particolare:

1. Istituzione, entro il 15 ottobre 2010, di una "Cabina di Regia" presso il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti che, nell'arco di 90 giorni, deve produrre un quadro programmatico coerente alle strategie comunitarie. Un approccio, come detto prima, innovativo in quanto i "nodi intermodali" acquisiscono un ruolo determinate.
2. Il quadro strategico, risultato dai lavori della Cabina di Regia di cui al punto 1, dovrà contenere un chiaro Piano Fonti Impieghi supportato sia dalle risorse previste dall'articolo 46 della Legge 191/2010, sia da quelle previste dalla Legge 73/2010 (recupero risorse metro Parma), sia dai proventi da IVA secondo quanto previsto dalla Legge 296/2006 e dal Decreto attuativo 151 T almeno per gli impianti sperimentali di Savona – Vado e di Napoli. Tale Piano Fonti Impieghi dovrà anche indicare quelle azioni infrastrutturali che possono ritenersi bancabili e quindi possono essere realizzate totalmente o parzialmente con capital privati.
3. All'interno del Piano per il Mezzogiorno il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di intesa con il Ministero per i rapporti con le Regioni e con la Conferenza Stato Regioni, identifica una serie di azioni amministrative e legislative per gli impianti portuali di Cagliari, Augusta, Gioia Tauro e Taranto. Provvedimenti finalizzati, essenzialmente, a garantire margini di competitività ad impianti che per svolgere la funzione di "porti transshipment" devono, necessariamente, disporre di condizioni che evitino, già dai primi mesi del 2011, il trasferimento di Società di transshipment verso altri HUB del Mediterraneo.
4. Redazione di un documento che evidenzia la correlazione tra i Progetti Prioritari previsti dalle Reti TEN – T n. 1 (Berlino – Palermo), n. 6 (Lione – Kiev), n. 24 (Rotterdam – Genova), n. 8 (Napoli – Bari – Durazzo – Varna) e gli impianti portuali italiani, alla luce sia della rivisitazione delle Reti TEN – T, sia alla luce dello stato di avanzamento delle progettualità su tali Corridoi. Tale Documento dovrà tener conto dei contributi provenienti dai lavori in corso sul Piano della Logistica.
5. La Cabina di Regia di cui al punto 1. dovrà, anche alla luce delle iniziative comunitarie in corso di aggiornamento, definire una serie di provvedimenti per il rilancio delle "Autostrade del Mare" identificando un apposito Fondo Rotativo finalizzato all'abbattimento dei vincoli dell' "ultimo miglio".

6. La Cabina di Regia dovrà definire le interazioni tra portualità e retroportualità identificando, nel rispetto delle Piastre Logistiche riportate nel Paragrafo "Riforme non rinviabili" del Capitolo II, sia gli interventi che il Paese sta portando avanti per la fluidificazione dei transiti attraverso i valichi, sia le azioni mirate ad incentivare il trasferimento su ferrovia (Ferrobonus) di una rilevante quota di merci oggi gravitante su strada e la contestuale interazione tra la rete ferroviaria e i vari HUB, sia gli impianti interportuali da inserire nella redigenda Rete Comunitaria.

Questo articolato lavoro, da effettuare di concerto con quello in corso di definizione dal Piano della Logistica, metterà sicuramente in evidenza che l'attuale offerta portuale non è tanto carente per il suo livello infrastrutturale quanto per il suo modo di essere utilizzata dal mercato, dagli operatori logistici. Abbiamo in altri paragrafi del presente Allegato ricordato un dato: l'import-export che passa per i nostri porti chiuso in contenitori marittimi è di 4,5/4,8 milioni di TEU, di cui il 25% vuoti. Sempre un simile approfondimento metterà in evidenza i volumi veri di carichi marittimi destinati al nostro mercato o provenienti dai nostri operatori che transitano per i porti del Nord Europa.

Ragionando su dati veri sarà possibile anche da un lato capire la capacità residua dei nostri HUB e delle nostre reti e calibrare così nel tempo i vari investimenti, dall'altro sarà più facile identificare le motivazioni che portano gli operatori verso gli impianti del mare del nord sottovalutando integralmente la lunghezza degli itinerari.

Sulla gestione del trasporto collettivo

L'ingorgo e la congestione in ambito urbano producono, ogni anno, oltre **10 miliardi di €** di danni alla economia; trasferire su trasporto pubblico una rilevante quota di passeggeri significa raggiungere forse uno degli obiettivi primari di ogni politica dei trasporti. D'altra parte il trasporto pubblico vince, come offerta trasportistica, per quattro distinte motivazioni:

- **in termini di inquinamento ambientale**
 - **il tasso di inquinamento**, come detto in altre parti del presente Allegato, ha superato, anche in ambiti urbani di 200.000 abitanti la soglia limite di CO₂. Una soglia superata, addirittura, 7 – 8 volte al mese;
- **in termini di consumo energetico**
 - **il consumo energetico**, nelle nostre città, ha raggiunto livelli inimmaginabili: un quinto del consumo energetico globale nel nostro Paese, come detto in precedenza, è dovuto alla mobilità in ambito urbano.
- **in termini di organizzazione logistica**
 - se affrontiamo poi le problematiche legate alla distribuzione delle merci in ambito urbano scopriamo che il costo del trasporto in tale ambito è il 33% del costo totale dell'autotrasporto.
- **in termini di sicurezza**
 - Se l'incidenza del trasporto pubblico locale raggiungesse la quota del 35 – 40% avremmo un abbattimento del 50% dell'attuale soglia di incidentalità nell'urbano; si ridurrebbe così di oltre 1.100 unità il numero delle vittime e di oltre 120.000 unità il numero dei feriti.

Una politica mirata alla corretta sintonia tra sostenibilità, sicurezza ed ottimizzazione della offerta all'interno delle nostre città produrrebbe così un immediato risparmio di oltre **10 miliardi di € l'anno**.

Un risparmio che per dimensione finanziaria e per incisività sulla organizzazione dei processi produttivi del terziario, non può essere considerato come un banale supporto alla offerta dei servizi di trasporto ma come una chiara incidenza sulla crescita e sullo sviluppo del Paese.

Queste considerazioni impongono quindi una rivisitazione sostanziale nei rapporti tra organo centrale, organo locale e soggetti preposti alla gestione della offerta di trasporto pubblico locale. I gestori in realtà possono diventare con le loro azioni strategiche, con la loro carica propositiva e progettuale attori essenziali dello sviluppo.

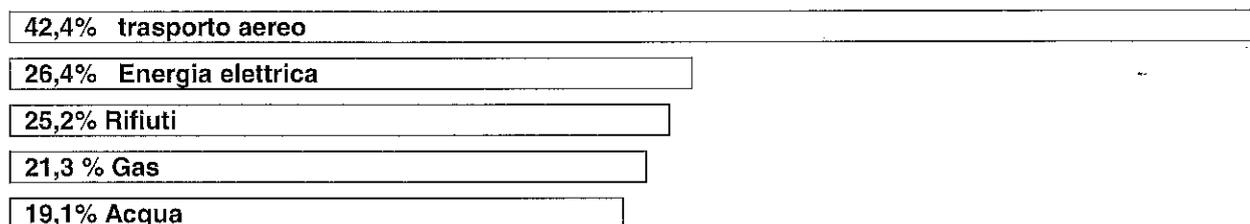
Alla luce di tali considerazioni diventa urgente l'avvio di una serie di provvedimenti capaci di dare la massima organicità sia all'azione dell'organo centrale, sia dell'organo locale.

Primo atto: la Conferenza Unificata Stato Regioni, con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con il Ministero per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale, dovrà produrre, avvalendosi dell'Osservatorio del Trasporto Pubblico Locale, una capillare analisi sulle distinte modalità di trasporto con cui attualmente sono gestiti i servizi di trasporto pubblico locale. Tale analisi, da effettuare entro 60 giorni, deve consentire la identificazione dei sistemi tariffari, dei costi gestionali, dei livelli prestazionali che, all'interno di ogni singola Regione, vengono assicurate dalle varie Aziende, tra cui anche la Società Trenitalia.

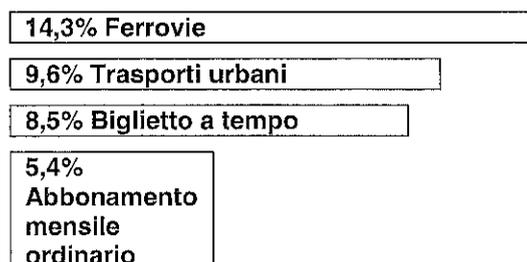
Una volta conclusa questa conoscenza analitica dell'esistente sarà elencata, a cura della Conferenza Stato Regioni di intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la prima fascia di azioni necessarie a dare la massima omogeneità ai livelli prestazionali ed ai livelli tariffari, eliminando i servizi a scarsa redditività socio – economica e destinando le relative risorse recuperate a servizi con maggiore redditività. In passato tale lavoro è stato già effettuato ma non ha mai prodotto atti formalmente incisivi.

Secondo atto: (da avviare contestualmente con il primo) il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti produrrà, entro 30 giorni, per ogni realtà urbana al cui interno è in esercizio, è in costruzione o in fase di progettazione una infrastruttura di trasporto su guida vincolata, un dettagliato quadro Fonti Impieghi sulla copertura finanziaria sia dell'investimento infrastrutturale che gestionale fornendo, per ogni realtà urbana, un dettagliato cronoprogramma da cui si evinca la data in cui l'area urbana potrà utilizzare l'impianto stesso.

Terzo atto: il primo ed il secondo atto produrranno un quadro conoscitivo che non potrà non tener conto della evoluzione tariffaria del settore nel periodo 2004 – 2008, nonostante le variazioni della domanda:



Evoluzione tariffaria 2004 – 2008 del trasporto pubblico locale



Questo dato testimonia la crescita contenuta della soglia tariffaria nel comparto trasporti ma, al tempo stesso, come si avrà modo di appurare sempre dal quadro conoscitivo, a tale dato non ha fatto seguito un aumento del coefficiente di esercizio né ha fatto seguito un sostanziale aumento della domanda di trasporto. Ebbene questo terzo atto deve essere proprio mirato alla ricerca di integrazione funzionale dell'offerta.

Ogni realtà regionale o, ove ricorrano le condizioni, più realtà regionali consorziate dovranno produrre, entro 60 giorni, appositi master plan gestionali di reti integrate di trasporto. La gestione unica e la tariffa unica, già sperimentata in molti sistemi urbani e regionali ha prodotto l'abbattimento di costi dell'ordine del 20 – 30% ed un aumento dei proventi da traffico dell'ordine del 25%.

Quarto atto: il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti produrrà apposito strumento legislativo (collegato al Disegno di Legge Finanziaria 2011) in cui, sulla base della documentazione prodotta nei tre "atti" precedenti, verranno definite:

- le linee portanti dei nuovi contratti di servizio tra Regioni ed Aziende fornitrici dei servizi;
- la costituzione di un organismo, incardinato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con la partecipazione delle Regioni, degli Enti Locali, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero per i rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale, preposto al controllo del rispetto degli impegni contrattuali assunti;
- le forme di incentivo per le Aziende che, nell'arco del biennio 2011 – 2012, raggiungeranno determinati livelli di efficienza gestionale;
- le risorse da destinare ad investimenti per lo sviluppo di sistemi di trasporto urbano, nonché al rinnovo dei parchi veicolari adibiti per il Trasporto Pubblico Locale
- le risorse da destinare alla ricerca avanzata sui sistemi tecnologici per la mobilità all'interno dell'ambito urbano.
- la programmazione degli interventi in materia di sicurezza dei sistemi di trasporto ad impianto fisso in ambito locale e regionale.

Sulla ottimizzazione delle risorse destinate al Mezzogiorno

Nell'ultimo decennio, in modo particolare durante la XIV e la XVI Legislatura, è stata portata avanti una vera rivoluzione copernicana nei confronti degli interventi infrastrutturali nel Mezzogiorno.

Fino al 2001 l'attenzione al Mezzogiorno rispondeva solo ad una banale logica statistica: **una quota pari al 30% delle risorse pubbliche investite per infrastrutturare il Paese andava assegnato al Mezzogiorno.**

Questo obiettivo non era legato al raggiungimento di alcun risultato misurabile.

Con la Legge Obiettivo questa logica è venuta meno: il quadro degli interventi previsti nella Delibera del CIPE del 21 dicembre 2001 con cui è stato approvato il Piano Decennale delle Infrastrutture Strategiche prevedeva interventi per il Mezzogiorno per oltre il 45%.

Ma anche in questo caso, dichiarare delle percentuali senza entrare nel merito dei progetti realmente approvati, realmente cantierati, realmente completati potrebbe sembrare ancora una banale esercitazione statistica.

Ebbene, i dati reali ci confermano che dal 2001 in poi, escluso il biennio 2007 – 2008, c'è stata una grande attenzione alle esigenze di infrastrutturazione del Mezzogiorno e bastano pochi esempi per misurare la dimensione dell'impegno progettuale e finanziario. Specialmente se paragoniamo tale impegno con quello che ha caratterizzato le azioni assunte nell'arco temporale che va dal 1985 al 2001: **in quindici anni** le infrastrutture cantierate nell'intero Mezzogiorno non avevano superato i **2 miliardi di €.**

Se analizziamo, invece, il numero dei progetti approvati dal CIPE dal 2001 ad oggi e gli stanziamenti assegnati al Mezzogiorno scopriamo che, in realtà, a partire dal 2001 l'approccio è cambiato:

- fino al 2001, (prima della Legge Obiettivo voluta dal Governo Berlusconi) in quasi venti anni, erano stati attivati lavori sulla Salerno – Reggio Calabria e sulla Strada Statale Ionica per un importo globale di circa **1,3 miliardi di €**; dal 2002 al 2009 sono stati cantierati o affidati interventi per oltre **5,8 miliardi di €**;
- fino al 2001 non si era riusciti a completare l'asse autostradale Palermo – Messina;
- in Sicilia è in corso la realizzazione del nodo ferroviario di Palermo per un importo di circa **900 milioni di €** e sempre in Sicilia è stato completato il collegamento autostradale Catania – Siracusa

- in Campania il sistema metropolitano di Napoli ha avuto dalla Legge Obiettivo, dal 2002 ad oggi, oltre **450 milioni di €**;
- per la Regione Sardegna, sempre dal 2002 in poi per interventi in opere stradali (asse Carlo Felice), per interventi di riqualificazione urbana, per la portualità, per l'approvvigionamento idrico, sono stati impegnati oltre **1,3 miliardi di €** (nel decennio precedente il volume di risorse non aveva superato i 400 milioni di €);
- per l'approvvigionamento idrico nel Mezzogiorno, tema che rappresenta ancora una grave emergenza, attraverso la legge Obiettivo sono stati attivati interventi per oltre **1.600 milioni di €**.

Come già segnalato in altri punti dell'Allegato: dal 2002 al 2009 (sempre con due anni di blocco nel periodo 2006 - 2008), su un valore di opere approvate dal CIPE e già cantierate o affidate pari a circa 68 miliardi di €, oltre il 34% riguarda interventi ubicati nel Mezzogiorno.

In passato la percentuale non superava il 7%.

Nel prossimo triennio occorre intraprendere i seguenti due itinerari finalizzati alla redazione di un nuovo processo gestionale.

- il primo essenzialmente metodologico;
- il secondo, invece, contempla obiettivi non programmatici ma obiettivi legati ad una stretta correlazione funzionale tra: il fattore temporale, il fattore finanziario ed il fattore gestionale

In merito al primo itinerario si ritiene opportuno seguire il seguente codice comportamentale:

1. **definire** una dettagliata analisi delle disponibilità finanziarie in competenza e cassa e nel tempo. **Tale analisi è disponibile.**
2. **distinguere** tutte le azioni in trasferimenti a fondo perduto e in investimenti. Questa distinzione serve solo ad evitare il coinvolgimento dello Stato in operazioni di competenza non strategica.
3. **sottoscrivere** con le Regioni del Mezzogiorno una **Intesa Generale Quadro non per una singola Regione ma una unica Intesa per tutte le Regioni del Mezzogiorno.** Da tale strumento deve emergere la elencazione delle opere che rivestono valenza nazionale e quelle di valenza regionale. Una simile Intesa dovrà contenere un Piano Fonti Impieghi difendibile in cui siano esplicitati gli impegni dell'organo centrale, dell'organo locale, della Unione Europea, dei privati.
4. **identificare**, nella Intesa Generale Quadro Mezzogiorno i Fondi PAR, i Fondi PON, i Fondi FESR, ed inserirli in un unico Fondo Triennale Mezzogiorno

5. **affrontare** il tema della fruizione concreta delle infrastrutture realizzate nel decennio 2001 – 2010 identificando una cluster analysis di determinati servizi imponendo un obbligo di omogeneità degli stessi in modo da produrre un primo action plan per il Mezzogiorno.
6. **inserire** nella **cluster analysis** prioritariamente: **la distribuzione delle merci in ambito urbano, l'accesso ai centri sanitari, l'accesso ai centri delle attività del terziario, l'accesso ai nodi di interscambio modale.**
7. **costituire** due Società operative:
 - la Società del Corridoio 8;
 - la Società di gestione dei porti transshipment di Taranto e di Gioia Tauro.

In merito al secondo itinerario è utile ribadire il perseguimento dei seguenti interventi:

1. **avviare concretamente, aprendo i cantieri, due interventi chiave per lo sviluppo del Mezzogiorno: il Ponte sullo Stretto di Messina e l'asse ferroviario Napoli – Bari;**
2. **avviare i lavori di adeguamento della tratta ferroviaria Battipaglia – Reggio Calabria;**
3. **avviare il progetto per il collegamento ferroviario veloce Palermo – Catania;**
4. **avviare a realizzazione o completare gli HUB portuali ed interportuali siciliani e pugliesi di Augusta, Taranto e Brindisi;**
5. **completare sia l'asse stradale 131 (Carlo Felice), sia l'asse stradale Olbia - Sassari e le relative diramazioni in modo da rendere davvero adeguata alla domanda di trasporto l'attuale offerta infrastrutturale sarda.**

Questa operazione che si intende attivare concretamente e simultaneamente ha un costo globale di circa **21 miliardi di euro**.

Per attuare un simile impegno finanziario occorre definire un nuovo quadro fonti impieghi che tenga conto delle risorse ancora disponibili (Delibera CIPE 13 maggio 2010), delle risorse provenienti dagli articoli 1 e 46 del Decreto Legge 78/2010, delle risorse provenienti dal recupero dei Fondi FAS.

Ma per il Mezzogiorno non è sufficiente la costruzione di una offerta infrastrutturale, occorre la costruzione di una offerta logistica.

La inefficienza della offerta trasportistica nel Mezzogiorno del Paese è spesso indicata come la causa della mancata crescita e del mancato sviluppo. Eppure in molte aree del Mezzogiorno esistono assi viari e ferroviari con una elevata capacità residua, esistono ambiti metropolitani come ad esempio la città di Napoli in cui i Km di reti metropolitane supera abbondantemente le soglie medie di realtà urbane come Milano e Torino; e quindi ci si meraviglia di una crisi della crescita in presenza di una offerta non utilizzata.

La causa di questa mancata correlazione o, in modo più banale, di una simile paradossale anomalia, va invece ricercata nell'assenza di "cultura logistica" che ha caratterizzato finora ogni politica mirata alla creazione di condizioni di crescita e di sviluppo nel Mezzogiorno.

Diventa urgente, quindi, in questo nuovo tentativo che il Governo sta avviando nel Mezzogiorno effettuare prima una chiara ed attenta analisi sulle motivazioni che hanno creato l'assurdo paradosso: **elevata offerta – scarsa soddisfazione della domanda.**

Fortunatamente da quando nel 2001 ha preso corpo la Legge Obiettivo e si è tentato, con un ritardo di venti anni, di dare consistenza operativa alle volontà strategiche del Piano Generale dei Trasporti avviato nel 1984, sono emerse le anomalie, le singolarità che testimoniavano e testimoniano la prolungata assenza di "cultura logistica" nelle scelte.

La superstrada statale 100 a doppia carreggiata e senza pedaggio, parallela all'autostrada Bari – Taranto, ha reso questa ultima infrastruttura inutile.

La autostrada Bari – Taranto non termina ancora nella città di Taranto, né termina nel porto di Taranto ma nel nucleo urbano di Massafra e quindi esaspera le condizioni dell'ultimo miglio.

Sull'autostrada Salerno – Reggio Calabria dal 1985 al 2001 lo Stato, come detto prima, ha investito risorse per 1,5 miliardi di € realizzando 78 lotti non funzionali; dal 2002 ad oggi lo Stato ha stanziato circa 6 miliardi di € ed ha identificato solo 6 maxilotti funzionali.

Per realizzare il raddoppio ferroviario dell'asse Bari – Lecce sono stati necessari 25 anni (dal 1981 al 2006); trattasi di 160 Km in pianura e senza espropri. Altrettanto dicasi per l'asse ferroviario Bari – Taranto (i lavori sono cominciati nel 1984 ed ancora non sono finiti). Il risultato è banale: sui due assi ferroviari Bari – Lecce e Bari Taranto la capacità residua è enorme perché tutto il movimento delle merci pugliesi va su strada: la Puglia movimentata circa 48 milioni di tonnellate di merci l'anno, su ferrovia vanno solo circa 350.000 tonnellate.

Il sistema metropolitano regionale campano: l'area metropolitana di Napoli è servita dalla ferrovia Cumana, Circumflegrea, Alifana, Circumvesuviana, Benevento – Cancellò, Metropolitana di Napoli, è servita cioè da una serie di segmenti metropolitani tra loro ancora oggi non interagenti, non interconnessi.

Queste anomalie, queste singolarità vanno ripetute per:

- Il completamento dopo 50 anni dell'asse autostradale Palermo – Messina.
- La realizzazione dopo 50 anni dell'asse autostradale Catania – Siracusa.
- La realizzazione dopo 50 anni degli assi autostradali Agrigento – Caltanissetta e Ragusa – Catania.
- La realizzazione del sistema metropolitano della città di Catania attraverso la ottimizzazione della rete ferroviaria e di quella della Circumetnea.
- La realizzazione del sistema metropolitano della città di Palermo.
- L'assurda organizzazione dell'accesso al porto di Napoli. L'ultimo miglio rende praticamente non competitivo l'impianto portuale.
- L'assenza del completamento in tempi certi dell'asse stradale 131 (Carlo Felice) ed Olbia – Sassari in Sardegna.
- La assenza di una interazione funzionale tra il porto di Gioia Tauro e la rete ferroviaria.
- La mancata organizzazione del nodo ferroviario di Bari.
- La assenza in tutte le realtà urbane del Mezzogiorno di una strumentazione urbanistica capace di rendere efficienti ed efficaci le interazioni tra sedi di attività terziarie (Ospedali, Università, Centri direzionali, ecc.) e offerta trasportistica.
- La assenza di strumenti di pianificazione territoriale come i PTC (Piani Territoriali di Coordinamento).

Queste anomalie testimoniano la incapacità, in questi lunghi cinquanta anni, di rispondere alle reali esigenze della domanda con una offerta logistica e non con una offerta infrastrutturale.

Ebbene, questo processo di rivisitazione di due distinte categorie quella del "tempo" e quella della "funzione" sono le chiavi portanti di questo codice comportamentale che l'attuale Governo intende utilizzare in questa azione mirata al rilancio del Mezzogiorno.

La categoria del "tempo" intesa come capacità di realizzare, davvero, in tempi certi una offerta compiuta e non un segmento o una sommatoria di segmenti non legati al raggiungimento di un risultato misurabile in termini di soddisfazione della domanda.

La categoria della “funzione” intesa come immediata correlazione tra offerta infrastrutturale e completamento del ciclo della domanda, del processo della supply chain.

In realtà non si vuole arricchire il territorio di infrastrutture ma si vuole arricchire la domanda di gradi di libertà oggi non posseduti e questo algoritmo è solo garantito da una sana gestione logistica, da una sana intuizione logistica che si caratterizza come una offerta integrata di funzioni.

Sulle forme di controllo del territorio

Si ritiene utile riportare alcune parti della Relazione del Responsabile del Servizio per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere, in occasione dell'Audizione presso il III Comitato "Inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche", tenutasi il 27 luglio 2010 e opportunamente aggiornata con le recentissime disposizioni normative in materia. Da tale relazione si evince quale sia il tessuto giuridico ed amministrativo che consente un controllo capillare e sistematico delle opere della Legge Obiettivo. La Relazione si articola in 4 Paragrafi, nel quarto sono indicate alcune proposte che potranno, se condivise, essere prese di concerto con gli altri Dicasteri competenti.

1. Il Servizio per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere.

1.1 Riferimenti normativi e compiti.

Il Servizio per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere istituito con il Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti del 15 aprile 2002, pubblicato sulla G.U. 5 marzo 2004 n. 54, è oggi, in correlazione agli artt. 163 e 176 del d.lgs. 163 del 12 aprile 2006, parte integrante della Struttura Tecnica di Missione .

Il Servizio, pertanto, provvede:

- al supporto delle attività dei Soggetti competenti alla predisposizione degli accordi con gli Organi competenti in materia di sicurezza nonché di prevenzione e repressione della criminalità, finalizzati alla verifica preventiva del programma di esecuzione dei lavori in vista del successivo monitoraggio di tutte le fasi di esecuzione delle opere e dei soggetti che le realizzano;
- allo svolgimento, eventualmente in collaborazione con le Regioni, le Province autonome e gli altri Enti interessati, con oneri a proprio carico, delle attività di supporto al CIPE, per la vigilanza delle attività di affidamento da parte di Soggetti aggiudicatori e della successiva realizzazione delle infrastrutture;
- al costante monitoraggio e vigilanza dell'avanzamento delle attività progettuali, nonché dell'attività di realizzazione delle opere, sulla base dei dati forniti dai Soggetti aggiudicatori, o comunque acquisiti, al fine di fornire idoneo supporto per le attività di cui agli artt.163, comma 1, e 180, comma 2, del D.Lgs. n.163/2006;
- all'individuazione delle situazioni di criticità nell'avanzamento dell'iter di realizzazione delle opere strategiche e alla formulazione di proposte o iniziative per la risoluzione delle criticità riscontrate;

- alla realizzazione di uno specifico sistema di interconnessione informatica dei dati da porre a disposizione del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (C.C.A.S.G.O.).

Tali compiti devono essere messi in stretta correlazione con le disposizioni dell'art. 180, comma 2, del D.lgs 163/2006 che prevede l'individuazione delle procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti industriali, per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa.

Le procedure sono state individuate con il Decreto Interministeriale 14 marzo 2003 del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero della Giustizia e delle Infrastrutture, di cui si dirà più avanti. Tale decreto svolge funzioni di impulso ed indirizzo dell'attività di ciascuno dei Soggetti che costituiscono la rete di monitoraggio per le opere in questione: Ministero dell'Interno, Ministero delle Infrastrutture, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Direzione nazionale antimafia, Forze di Polizia, Regioni, Province e Comuni, Soggetti aggiudicatori delle opere, Concessionario e/o Contraente generale, Uffici Territoriali del Governo e Provveditorati alle opere pubbliche.

Ne consegue, in tale contesto integrato di attività, il ruolo decisivo che il Servizio per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere svolge nell'ambito di tali funzioni, sia all'interno della struttura ministeriale, sia all'esterno nel contrastare, in sinergia con le altre Amministrazioni preposte, ogni potenziale forma di infiltrazione e di condizionamento da parte della criminalità organizzata, secondo una serie di principi guida, ormai affermatasi, che costituiscono oggi il cosiddetto *know how* antimafia.

In tale contesto si inseriscono le recenti iniziative e le attività avviate dal Servizio di sorveglianza, non ultimo il rinnovo del Protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza, di cui si dirà adeguatamente nei paragrafi successivi, al solo fine di potenziare l'efficacia e l'efficienza dei propri compiti e funzioni, per fornire il massimo contributo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti alla lotta alle infiltrazioni criminali, recependo in primo luogo con risolutezza le disposizioni regolamentari in materia, nonché tutte quelle direttive e linee guida adottate dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere, che sono il frutto dell'esperienza acquisita in materia, anche in relazione alle recenti sperimentazioni progettuali in tema di tracciabilità finanziaria e di controllo e vigilanza sugli stanziamenti pubblici in genere, che hanno portato all'emanazione della recentissima legge n.136 del 13.08.2010 che, tra l'altro, istituisce la tracciabilità finanziaria per gli appaltatori e tutti i subcontraenti oggetto di finanziamenti pubblici anche europei per la realizzazione di opere (art. 3), nonché promuove, in ambito regionale, la costituzione (art. 13) di una o più stazioni uniche appaltanti (S.U.A.)

1.2 Struttura del Servizio e Protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza.

Il Servizio è una struttura a composizione interforze diretta da un rappresentante del Ministero dell'Interno appartenente alla carriera prefettizia.

Tale struttura è inoltre costituita da militari provenienti dal Corpo della Guardia di Finanza (in numero più cospicuo in ragione della propria specificità istituzionale), dall'Arma dei Carabinieri e dalla Capitaneria di Porto. In particolare, la collaborazione con la Guardia di Finanza è garantita attraverso un Protocollo d'Intesa, in corso di rinnovo e di modifica sulla base della recente normativa, che oltre a regolare la posizione amministrativa dei militari impiegati presso il Ministero, stabilisce le condizioni della cooperazione. Quanto sopra consente di:

- realizzare l'attività di interscambio di informazioni e di notizie utili al perseguimento delle finalità comuni;
- concretizzare la vigilanza sull'appalto dei lavori e nell'esecuzione dei progetti approvati sia sotto l'aspetto economico finanziario che della regolarità e della trasparenza delle procedure;
- effettuare controlli congiunti presso i cantieri
- trasmettere e ricevere informazioni, atti e documenti di interesse ai fini di ogni possibile accertamento di polizia economica e finanziaria presso Enti pubblici, Società e Soggetti terzi.

1.3 Il Servizio ed il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere.

Il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi opere è stato istituito con il citato D.M. 14 marzo 2003, adottato dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia e con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. La fonte normativa di tale provvedimento si rinviene, originariamente, nell'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, emanato in attuazione dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici (cd. Legge Obiettivo).

A norma dell'articolo 3 del richiamato D. M. 14 marzo 2003 è stabilito espressamente che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti partecipa alle sedute del Comitato con quattro rappresentanti di cui uno della Struttura Tecnica di Missione e tre del Servizio per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere. A quest'ultimo, in base a quanto stabilito dal comma 2 dell'art. 5, sono attribuite, a livello centrale, le attività di monitoraggio di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Tali attività di monitoraggio vengono espletate dal Servizio mediante la diretta collaborazione con il Sistema di rilevazione della banca dati del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

2. Attività di monitoraggio svolta nell'ambito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

2.1 Il sistema di rilevazione

Al fine di poter monitorare costantemente la situazione sull'andamento di tutte le opere incluse nel Programma delle Infrastrutture Strategiche approvato dal CIPE nella seduta del 21 dicembre 2001, prima il R.U.P. (Responsabile Unico di Procedimento) inviava con cadenza semestrale, presso il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti un'apposita scheda di rilevazione, dove venivano compendiate tutte le informazioni di interesse dell'opera stessa. Dette notizie venivano poi introdotte in un data-base denominato "Artemis".

La Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha ora sviluppato e recentemente integrato un Sistema informativo attraverso il quale sono raccolti ed elaborati questi dati.

L'acquisizione dati, eseguita oggi trimestralmente (la cui scadenza è fissata al 31 marzo, 30 giugno, 30 settembre e 31 dicembre di ogni anno) ad opera dei Responsabili Unici di Procedimento relativi ad ogni intervento, si articola su diversi passaggi susseguenti, mediante la compilazione di appositi campi informatici, ovvero quelli relativi a:

- Progetto Preliminare;
- Progetto Definitivo;
- Richiesta di Finanziamento;
- Monitoraggio.

Il nuovo Sistema Informativo di rilevazione dati, creato con l'ausilio di una società anch'essa esterna al Dicastero, è un prodotto estremamente elastico e particolarmente dinamico.

Infatti, tutte le notizie contenute nel data-base, al termine dell'inserimento trimestrale dei dati da parte di tutti i RUP, per quanto di rispettiva competenza, possono essere successivamente compendiate.

Tali schede, con la certificazione dei dati dei R. U. P. e, pertanto, in presenza di dati non più modificabili, sono messi a disposizione dell'Istruttore tecnico presso la Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture, il quale a sua volta provvede in seguito ad analizzarli e validarli. Qualora l'Istruttore non validasse i dati, gli stessi sarebbero rimessi al R.U.P. per le modifiche del caso.

Sulla base di protocolli firmati con il DIPE ed altre Amministrazioni la Struttura tecnica di missione sta iniziando ad acquisire dati il più possibile coerenti con il Monitoraggio Investimenti Pubblici (MIP). Al momento ANAS e Consorzio Venezia Nuova conferiscono dati alla Struttura Tecnica di Missione coerenti con le indicazioni MIP. Entro la fine dell'anno anche RFI conferirà allo stesso modo i dati.

Queste operazioni di conferimento dati, risultano indispensabili soprattutto per semplificare la dazione di dati da parte dei soggetti responsabili degli investimenti, senza creare inutili moltiplicazioni di lavoro.

In altri casi specifici relativi alla realizzazione di opere strategiche particolarmente sensibili, a causa anche di determinate localizzazioni territoriali, come ad esempio la Salerno – Reggio Calabria e la statale Ionica 106, nonché di altri specifici tratti autostradali, ferroviari od opere aeroportuali, appare opportuno affiancare il Prefetto e gli Organi di Polizia competenti con un'azione di costante monitoraggio tecnico sulla realizzazione delle opere. I ritardi nel completamento dei lavori, causa della rimodulazione dei crono programmi, scaturiscono da diverse problematiche di vario genere.

In questi casi si ritiene opportuno da parte del Servizio e della Struttura Tecnica di Missione, onde evitare un ulteriore decadimento della produttività di cantiere e un nuovo possibile ritardo nella realizzazione delle opere, **l'individuazione**, mediante l'ausilio del Responsabile tecnico dell'opera della Struttura Tecnica di Missione, **dei punti tecnicamente sensibili della realizzanda infrastruttura, al fine di concentrare su di essi l'azione di monitoraggio.**

2.2 Interconnessione dei dati sul monitoraggio tra il Servizio e la Direzione investigativa Antimafia.

Il rappresentante della D.I.A. ha evidenziato, che ai fini dell'attuazione delle procedure di monitoraggio finalizzate alla prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nei pubblici appalti, sarebbe utile acquisire anche i dati degli affidatari, dei sub affidatari e di tutti i contratti e sub contratti dei lavori connessi alle Grandi Opere ed, in particolare, di quei soggetti economici, caratterizzati da rapporti che esulano dal contratto di subappalto (movimento terra, forniture e movimento materiali in genere, servizio di guardiania, sicurezza cantieri ecc.), nei cui confronti, salvo l'esistenza di protocolli di legalità, non sussiste l'obbligo delle verifiche antimafia. Tali soggetti esercitando attività fortemente legate al territorio ed all'ambiente in cui si opera, soprattutto in determinate aree geografiche d'Italia, potrebbero celare tentativi di infiltrazione.

Pertanto, è allo studio l'integrazione della banca dati esistente con ulteriori campi informatici relativi sia alla denominazione delle imprese che al relativo numero identificativo di partita Iva. Ciò consentirà la possibilità di utilizzare, in una sorta di collegamento diretto, la banca dati "Telemaco" gestita da Infocamere, per accedere in tempo reale a tutte le notizie utili in merito ad una determinata azienda, ovvero usufruire di visure, bilanci, protesti ed altri tipi di atti o informazioni presenti negli archivi camerati.

Inoltre, è in corso di messa a punto la possibilità di dotare il sistema informatico di un "warning" (messaggio di errore/problema), qualora si verifici un ritardo sul crono programma dei lavori, ovvero vi sia un'interruzione degli stessi (perizie di variante, provvedimenti delle Autorità giudiziarie, episodi estorsivi o malavitosi).

Sempre nell'ottica di razionalizzare l'attività di monitoraggio, **il Servizio per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere**, ha predisposto un'apposita circolare, indirizzata ai Rappresentanti dei Provveditorati alle Opere pubbliche che partecipano alle attività dei Gruppi Interforze istituiti presso ogni Prefettura – U.T.G., al fine di conoscere, tempestivamente, eventuali criticità riscontrate a seguito degli accessi effettuati presso i cantieri. Per maggiori dettagli si rimanda al successivo paragrafo §2.3., evidenziando tuttavia subito che anche per tale ultima considerazione è in corso di studio il modo di ampliare, con appositi campi informatici, la banca dati esistente.

2.3 Interconnessione dei dati sul monitoraggio tra il Servizio ed i Provveditorati alle opere Pubbliche.

Come già accennato nel precedente paragrafo 2.2, tra gli obiettivi del S.A.S.G.O. rientra anche quello di rendere possibile, d'intesa con le Amministrazioni competenti, la realizzazione di uno specifico sistema di interconnessione informatica dei dati da porre a disposizione del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (C.C.A.S.G.O.), così come previsto dall'art. 5, comma 6, del Decreto Interministeriale del 14.03.2003.

Pertanto, tenuto conto del complesso delle disposizioni normative sopra richiamate, il Servizio ha ritenuto una buona prassi, oltre che necessario, confermare ed estendere in via continuativa il flusso informativo con i Provveditorati alle opere pubbliche, in modo da consentire, con la conoscenza dell'esito degli accessi ispettivi sui cantieri delle Grandi Opere svolte dai Gruppi interforze, anche il pieno assolvimento dei compiti di monitoraggio sopra menzionati, con la possibilità di incrociare tali ultimi dati con quelli validati e inseriti dietro certificazione dei R.U.P. di ogni singola opera infrastrutturale.

Con apposita circolare notificata ai Rappresentanti dei Provveditorati alle OO.PP. in seno ai Gruppi Interforze si è richiesto, per le esigenze di monitoraggio normativamente previste e per gli obiettivi delineati, di trasmettere, con tempestività e continuità, direttamente al Servizio di Sorveglianza delle Grandi Opere, una relazione su ogni attività di vigilanza e controllo svolta nell'ambito dei compiti e delle attribuzioni proprie dei Gruppi Interforze, in cui siano riportate, oltre alla descrizione degli interventi e il loro esito, le seguenti essenziali informazioni:

- ragione sociale, sede legale e (se diversa) amministrativa, denominazione, partita Iva e/o codice fiscale delle società e/o ditte individuali interessate a qualsiasi titolo ai lavori eseguiti o da eseguire sui cantieri;
- generalità complete degli amministratori/rappresentanti legali delle società interessate a qualsiasi titolo ai lavori eseguiti o da eseguire sui cantieri;
- generalità complete di altre persone fisiche eventualmente identificate;
- oggetto e importo del contratto;
- criticità rilevate.

E' stato specificato che i dati richiesti dovranno essere acquisiti anche nei confronti di affidatari, sub affidatari e di tutte le parti dei contratti e subcontratti dei lavori connessi alle Grandi Opere ed, in particolare, di quei soggetti economici caratterizzati da rapporti che esulano dal contratto di subappalto (movimento terra, forniture e movimento materiali in genere, servizio di guardiania, sicurezza cantieri ecc.) verso cui, salvo l'esistenza di protocolli di legalità, non sussiste l'obbligo delle verifiche antimafia.

Tale iniziativa, apprezzata anche dagli Organi periferici che si sentono così maggiormente coinvolti, sta ottenendo un buon riscontro. Allo stato, sono già diverse le comunicazioni pervenute dai Rappresentanti dei Provveditorati nei Gruppi Interforze.

L'attività di monitoraggio ed i compiti affidati al Servizio per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere prevedono, tra l'altro, apposite interconnessioni dei dati raccolti con altri Organismi dello Stato. Tale finalità non può prescindere da una stretta sinergia e da una fattiva collaborazione tra tutti gli Uffici del Ministero, centrali e periferici.

3. Attività di monitoraggio svolta nell'ambito del C.C.A.S.G.O.

3.1 Collaborazione alla stesura del testo dei Protocolli di Legalità.

Il C.C.A.S.G.O. ha patrocinato la sottoscrizione di Protocolli di sicurezza antimafia per opere e infrastrutture incluse nel Programma di Interventi Strategici adottato dal C.I.P.E. con deliberazione del 21 dicembre 2001.

Tali accordi corrispondono alle intese previste dall'articolo 176, comma 3, del Codice dei contratti pubblici. La norma citata prevede, infatti, che il soggetto aggiudicatore stipuli con gli Organi competenti in materia di sicurezza – autorità individuata nel Prefetto della Provincia in cui ricade l'intervento – “appositi accordi” per la “prevenzione e repressione della criminalità, finalizzati alla verifica preventiva del programma di esecuzione dei lavori, in vista del successivo monitoraggio di tutte le fasi di esecuzione delle opere e dei soggetti che le realizzano”.

In adesione al dettato normativo i Protocolli prevedono che venga controllata l'intera filiera dei soggetti che partecipano, a qualsivoglia titolo, alla realizzazione dell'opera.

In particolare, ci si è prodigati affinché nei protocolli di legalità fosse sempre previsto l'obbligo per la Società concessionaria di riferire sulla propria attività di vigilanza anche a questo Servizio di sorveglianza. Tale iniziativa è stata assunta nel pieno rispetto del dettato del comma 2 dell'art. 5 del D.M. del 14 marzo 2003, che precisa come a livello centrale le attività di monitoraggio di competenza del Ministero delle Infrastrutture sono attribuite al Servizio di sorveglianza, al fine di consentire, in sintonia con la Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che i dati comunicati dalle società concessionarie in base ai protocolli di legalità vengano inseriti nella Banca dati “Artemis 7”.

Si ritiene opportuno rammentare l'attività svolta di recente in seno al C.C.A.S.G.O. che ha portato alla sottoscrizione del protocollo di legalità tra la Prefettura di Reggio Calabria, la Società Stretto di Messina S.p.A. (società concessionaria per lo studio, la progettazione e la costruzione del collegamento viario e ferroviario e di altri servizi pubblici fra la Sicilia e il continente), la Società Eurolink Società Consortile per Azioni (affidataria, nella qualità di contraente generale, delle attività di realizzazione del Ponte sullo stretto di Messina), le Organizzazioni sindacali Fillea, Filca e Feneal, ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata in relazione ai lavori della c.d. “Variante Cannitello”, quale opera connessa alla costruzione del Ponte sullo stretto di Messina. Alla elaborazione di tale protocollo si è contribuito fattivamente richiedendo ed ottenendo in particolare che nell'accordo fosse inserito l'obbligo per la Società concessionaria di riferire sulla propria attività di vigilanza anche al Servizio di Sorveglianza sulle grandi opere. In tal modo si è inteso realizzare il diretto coinvolgimento del Ministero delle Infrastrutture e della Struttura Tecnica di Missione di cui il Servizio è parte integrante. Analogamente nel mese di giugno si è contribuito in eguale maniera alla stesura definitiva e all'approvazione dell'altro Protocollo d'intesa tra la Prefettura di Potenza, la Società Gradi lavori Fincosit S.p.A. e l'A.N.A.S. S.p.A. ai fini dell'attività di prevenzione riguardante i lavori del 3° macrolotto dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria.

3.2 Partecipazione del Servizio alla Sezione Specializzata del C.C.A.S.G.O., istituita presso la Prefettura – U.T.G. di L’Aquila.

A seguito del violento sisma che ha colpito l’Abruzzo ed, in particolare, la Provincia di L’Aquila è stato emanato il D.L. 39 del 28 aprile 2009 (convertito nella Legge. 77/2009), recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici della Regione Abruzzo.

Particolare interesse nell’ambito del Comitato di Coordinamento per l’Alta Sorveglianza delle Grandi Opere è stato rivolto all’art. 16 del citato decreto che ha per oggetto la prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi per l’emergenza e la ricostruzione nella Regione Abruzzo. Sulla scorta delle disposizioni contenute nell’art.16, comma 4, del richiamato decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, questo Servizio, in seno al C.C.A.S.G.O., ha collaborato alla stesura del testo definitivo delle linee-guida antimafia, e curato l’iter di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 156 dell’ 8 luglio 2009, ai sensi dell’art. 180 comma 2 del D.lgs 163/2006, dove sono indicate le disposizioni da seguire nell’opera di ricostruzione concernente, in particolare, la realizzazione dei nuclei abitativi detti C.A.S.E. (Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili), che ha caratterizzato la prima fase degli interventi in Abruzzo dopo il sisma del 6 aprile 2009.

Nell’ambito delle linee guida, di particolare rilevanza sono le disposizioni di carattere finanziario che, sempre nell’ottica della razionalizzazione dei controlli antimafia, prevedono la tracciabilità dei flussi finanziari relativi sia ai contratti pubblici per lavori, servizi e forniture, sia alle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche. Per garantire detta tracciabilità i soggetti imprenditoriali e gli operatori economici, che partecipano agli interventi descritti nelle premesse, provvedono all’accensione di conti correnti, postali o bancari dedicati e aperti presso intermediari abilitati di cui al decreto legislativo n. 231/2007.

A norma del comma 2 dell’art. 6 del D.L. 39/2009 è stata istituita presso la Prefettura – U.T.G. di L’Aquila la Sezione Specializzata del C.C.A.S.G.O., che opera ad immediato e diretto supporto del Prefetto di L’Aquila per assicurare l’efficace espletamento delle attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata. Alle riunioni della sezione specializzata il Servizio partecipa con propri rappresentanti.

3.3 Partecipazione del Servizio alla Sezione Specializzata del C.C.A.S.G.O., istituita presso la Prefettura – U.T.G. di Milano per Expo 2015.

Con il decreto del 23 aprile 2010 del Ministro dell’Interno è stata istituita la Sezione Specializzata del C.C.A.S.G.O., presso la Prefettura – U.T.G. di Milano, per l’attività di monitoraggio contro le infiltrazioni mafiose sugli interventi destinati alla realizzazione dell’Expo – 2015.

La Sezione, composta dai Rappresentanti delle Amministrazioni interessate al fenomeno, di cui fa parte anche il Servizio di sorveglianza del Ministero delle Infrastrutture, nonché il Provveditore Interregionale di Milano alle Opere Pubbliche, dopo la riunione di insediamento ha approvato il regolamento di funzionamento interno della Sezione, ed ha avviato l'esame e la discussione del progetto per lo svolgimento dell' "Expo 2015 Italia", con la predisposizione dei prossimi ordini del giorno.

4. Considerazioni finali e proposte.

L'esperienza maturata nel corso della propria attività e delle periodiche riunioni del Comitato di Coordinamento, ha consentito, ai Rappresentanti di questo Servizio, di condividere appieno il contenuto delle linee guida antimafia di cui all'art.16, comma 4, del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39 (convertito nella L. 77/2009), emanato per la ricostruzione post sisma in Abruzzo.

In particolare è stata condivisa all'unanimità la decisione di attuare un tracciamento di tutti i movimenti finanziari (incassi e pagamenti), di qualsiasi importo (fatta eccezione per le piccole spese di cantiere), da e verso conti dedicati (appositamente accesi) connessi all'esecuzione dei contratti, subcontratti o affidamenti finalizzati alla realizzazione delle opere. Il contenuto delle linee guida, realizzate con il contributo di tutti i componenti del Comitato, rappresenta, per questo Servizio, un punto fermo dal quale muovere per la realizzazione dei compiti istituzionalmente demandati dal D.M. 2023 dell' 8 febbraio 2008.

Nel sottolineare quanto sopra, il Servizio ha ritenuto sempre auspicabile, nei modi e nelle forme più opportune, la generale estensione dell'applicazione del sistema di monitoraggio finanziario, adottato con le linee guida antimafia, di cui all'art.16, comma 4, del decreto legge citato, a tutti i pubblici appalti ed ai successivi sub appalti e sub contratti.

Tale monitoraggio non può essere, quindi, limitato solo alle Grandi Opere (tra cui per esempio il Ponte sullo Stretto di Messina e i lavori per EXPO 2015) in ragione dei rilevanti investimenti dello Stato e della conseguente attenzione da parte della criminalità organizzata.

Viceversa l'estensione a tutti i pubblici appalti delle norme sulla tracciabilità finanziaria permetterebbe, infatti, di realizzare un valido contrasto ai tentativi di infiltrazioni mafiose e di riciclaggio di denaro sporco, nonché costituirebbe un efficace monitoraggio dell'impiego del denaro pubblico e risponderebbe alla necessità, da più parti sollecitata, di disciplinare ulteriori e più generali forme efficaci di controllo.

Il monitoraggio finanziario, così inteso, sarebbe, inoltre, in linea con i recenti interventi normativi nel settore e costituirebbe, insieme, un'integrazione, un compimento e un naturale sviluppo delle stesse fonti normative. In particolare ci si riferisce:

- all'integrazione apportata all'art.176, comma 3, lettera e) dall'art. 3 del D. lgs. n.113 del 31 luglio 2007, che stabilisce l'introduzione nei protocolli di legalità della clausola che specifica l'impegno dell'impresa aggiudicataria di denunciare eventuali tentativi estorsivi pena, nei casi più gravi, la perdita del contratto e l'estromissione dell'impresa inadempiente;
- all'emanazione del decreto legge "sicurezza" 23 maggio 2008, n.92, convertito nella legge 24 luglio 2008, n.125, caratterizzata da un generale ampliamento delle misure di prevenzione e di contrasto;
- all'emanazione della Legge n. 94 del 15 luglio 2009 che, all'art. 2, comma 2, lettera b), estende i poteri del Prefetto nell'espletamento delle funzioni volte a prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nei pubblici appalti consentendogli di disporre l'accesso dei Gruppi interforze ai cantieri di tutte le opere pubbliche.

Si concorda, pertanto, con quelle posizioni espresse relative all'opportunità di introdurre in via generalizzata una disciplina del sistema di tracciabilità dei flussi finanziari relativa a tutti i contratti pubblici, mediante l'utilizzo del codice unico di progetto (C.U.P.), concernente la possibilità di seguire finanziariamente ciascuna determinata opera connessa all'investimento pubblico. Le sperimentazioni condotte in tale direzione, non ultima quella in corso in Abruzzo, evidenziano come tale iniziativa sia efficace e compatibile, senza intralciare, oltre misura, l'attività degli operatori economici.

Inoltre, appare opportuno evidenziare che i reiterati attentati intimidatori perpetrati a danno dei cantieri dell' A3 SA-RC e della SS. 106 Ionica, che in alcuni casi hanno fatto anche ipotizzare da parte di alcune imprese aggiudicatarie la possibilità di abbandonare i lavori, sembrerebbero richiedere un'implementazione ed un rafforzamento della sicurezza attiva e passiva sui cantieri, anche con misure di carattere straordinario.

In particolare si potrebbe prevedere, nel caso in cui non fosse possibile garantire il presidio h 24 dei cantieri attraverso personale delle Forze di Polizia o militari dell'esercito, la realizzazione di sistemi di videosorveglianza collegati h 24 con i più vicini Uffici di Polizia o Caserme dell'Arma dei Carabinieri.

Un'azione incisiva contro il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici non può prescindere, altresì, dalla condivisione dei dati raccolti da tutte le Amministrazioni cui appartengono i componenti del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere.

Un siffatto strumento consentirebbe di analizzare e, conseguentemente, di individuare tutte quelle situazioni che necessitano

di ulteriori approfondimenti divenendo determinante nella insostituibile attività di prevenzione diretta a scongiurare tentativi di infiltrazioni della criminalità organizzata.

Ove tutto ciò non fosse possibile o di difficile e dispendiosa realizzazione, si potrebbe quantomeno tentare di razionalizzare le informazioni in possesso delle varie Amministrazioni consentendo una maggiore e più rapida circolarità delle stesse, al fine di renderle fruibili tempestivamente, attraverso le modalità previste, e utili per tutti gli Organi preposti all'individuazione di criticità.

Per quanto attiene più strettamente all'attività del Servizio di sorveglianza si sottolinea il costante impegno profuso:

- nel tentativo di integrare e razionalizzare, anche con iniziative quali quelle descritte ai paragrafi §2.2 § 2.3, la banca dati "Artemis 7" per consentire, in aderenza con quanto disposto dal più volte citato D.M. del 14 marzo 2003, di realizzare appieno quello specifico sistema di interconnessione informatica dei dati da mettere a disposizione del C.C.A.S.G.O. ;
- nella verifica, in totale sinergia con tutte le Amministrazioni interessate, sull'applicazione delle linee guida antimafia, nonché delle ulteriori direttive relative alla ricostruzione in Abruzzo, pubblicate sulla G.U. n.187 del 12 agosto 2010 riguardanti la seconda fase delle attività progettuali ed esecutive concernenti gli interventi sui centri storici e i nuclei urbani e rurali interessati dal sisma.

In tale contesto si sottolinea e si ritiene quanto mai utile l'introduzione con la richiamata legge 136/2010 dell'istituto della stazione unica appaltante regionale, in quanto diretto alla semplificazione ed alla trasparenza delle procedure.

Appare, quindi, di tutta evidenza il ruolo essenziale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel complesso sistema che costituisce l'apparato di prevenzione, per la quantità, qualità e unicità dei dati e delle informazioni che gestisce in relazione alle opere strategiche e di quelle che può mettere a disposizione della rete di monitoraggio costituita appositamente dal legislatore per prevenire le infiltrazioni criminali nella realizzazione delle infrastrutture e delle opere strategiche.

Ciò in piena adesione alle direttive e alle linee guida da tempo stilate e acquisite dal C.C.A.S.G.O., in cui si ritiene il monitoraggio sulle grandi opere il presidio dell'attività antimafia nelle sue diverse fasi da quella antecedente all'aggiudicazione, all'individuazione di tutti i soggetti affidatari e sub - affidatari, ai loro assetti societari e all'evoluzione degli stessi e alla fase di realizzazione delle opere, ivi compresa l'azione di accesso ai cantieri e quella degli Organi investigativi.

Capitolo 4: La dimensione comunitaria

Dai Corridoi delle Reti TEN – T alla logica di RETE

Tenuto conto della rilevanza dei risultati raggiunti nell'arco di un solo biennio da parte del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti in merito alla politica delle infrastrutture a scala comunitaria si ritiene opportuno ripercorrere in modo sintetico le varie fasi che hanno caratterizzato il nuovo processo evolutivo dell'intero assetto infrastrutturale legato alle reti TEN – T.

Il primo riferimento è relativo alla richiesta formulata in sede di Consiglio dei Ministri delle Infrastrutture e dei Trasporti svoltosi a Lussemburgo il 9 ottobre del 2008. In tale occasione l'Italia fece presente che l'aggiornamento delle reti TEN - T era stato approvato dal Parlamento Europeo nell'aprile 2004, pertanto nel 2009, dopo cioè cinque anni, si riteneva indispensabile dare corso ad un monitoraggio e ad una rivisitazione dell'intero atto programmatico.

Una operazione, veniva espressamente ribadito da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, non intesa come banale atto notarile sullo stato di avanzamento degli interventi ma come azione mirata alla attuazione di un processo che aggregasse, in modo organico, quanto deciso nel quadro delle reti TEN e quanto identificato all'interno del Progetto Euromediterraneo (Wider Europe); del progetto che in fondo affrontava tutti gli interventi, tutte le azioni al contorno delle reti TEN - T.

Un tale lavoro, si precisava, sarebbe stato essenziale anche per verificare, all'interno dei singoli Paesi, la coerenza tra i Programmi Operativi Nazionali e Regionali e le strategie e le azioni definite nel quadro comunitario. Infatti gli interventi all'interno dei Programmi Operativi Nazionali prioritariamente devono essere proprio mirati alla realizzazione ed al potenziamento delle reti TEN - T.

Un processo che deve evidenziare, in modo esplicito, come l'intero sistema infrastrutturale della Unione Europea trova, nella funzione baricentrica del Mediterraneo, la condizione basilare per la crescita e per lo sviluppo.

I risultati di un simile approfondimento, veniva precisato nella proposta, avrebbero potuto dare vita ad una **Conferenza internazionale, aperta ai Paesi della Unione Europea ed a quelli del bacino del Mediterraneo**. Era infatti fondamentale porre la dovuta tensione e la dovuta attenzione alle tematiche legate al sistema meridionale della nuova Europa, riconoscendo la rilevanza del ruolo che il bacino del Mediterraneo assumerà, nei processi logistici ed economici, con i Paesi dell'Africa settentrionale e del Medio Oriente.

Ma l'intero lavoro di rivisitazione delle reti TEN – T dovrebbe avvenire, si precisava nella proposta, attraverso conferenze istituzionali della Unione Europea sistematiche e l'Italia si candidava come primo Paese in cui dare avvio ad una simile azione strategica di alto livello.

Nel Consiglio dei Ministri dei Trasporti del 30 marzo 2009 la Commissione europea condivise ed accettò la proposta avanzata dal nostro Paese, in particolare la Commissione condivise la preoccupazione della delegazione italiana di assicurare uno stretto monitoraggio dell'attuazione dei progetti prioritari individuati nel 1996 e nel 2004 e condivise anche l'avvio di Conferenze istituzionali della Unione Europea mirate sia alla verifica dello stato di avanzamento dei progetti prioritari, sia alla revisione della politica delle reti TEN - T per prendere coscienza di come un approccio coordinato a livello europeo avrebbe ottimizzato gli effetti dei piani nazionali ed europei di rilancio dell'economia.

La Commissione inoltre ebbe modo di precisare che l'accento posto dalla delegazione italiana sulla dimensione mediterranea e, in senso lato sulla politica d'espansione delle Reti TEN - T, era anche particolarmente condivisibile perché consentiva di raggiungere un'altra priorità dell'Unione per il Mediterraneo. Infatti le autostrade del mare, la sicurezza marittima, la pianificazione e l'attuazione delle infrastrutture dei trasporti sono altrettanti temi d'interesse comune, che danno linfa alla cooperazione tra l'Unione Europea ed i suoi vicini partners mediterranei.

Inoltre, veniva ribadito, sempre dalla Commissione Europea, che il bacino mediterraneo è il punto d'interconnessione tra l'Europa e l'Africa quindi una conferenza sui risultati della politica e dell'attuazione delle Reti TEN – T poteva essere aperta alla partecipazione dei nostri partners mediterranei ed africani. Poteva, quindi, rappresentare accanto al forum euro-mediterraneo dei trasporti, il punto di partenza per una rafforzata cooperazione con l'Africa. Poteva, inoltre, essere l'occasione per un'analisi comune della sfida rappresentata dalla crisi finanziaria ed economica per le reti di trasporto dell'intero assetto comunitario.

La Commissione quindi non solo ha accettato la ipotesi di rivisitazione avanzata dalla Italia ma ha anche condiviso la proposta di avviare Conferenze istituzionali sistematiche per dibattere e definire un simile processo.

La prima Conferenza si è tenuta a Napoli il 21 e 22 ottobre 2009, tale Conferenza ha affrontato in modo particolare le interazioni tra le Reti TEN – T ed il sistema Mediterraneo. Il successo della Conferenza è dato non solo dal Documento conclusivo che si riporta di seguito quanto dal numero e dal livello dei partecipanti: 46 Paesi e 35 Ministri sono dati che da soli testimoniano l'interesse di tutti ad attuare un' organica azione strategica.

**Conclusioni della Conferenza Ministeriale di Napoli
"Il futuro delle Reti trans europee di trasporto:
Un ponte tra l'Europa e i suoi vicini"**

Le delegazioni degli Stati membri dell'Unione Europea e quelle dei paesi Balcani, del Mediterraneo occidentale, dell'Africa, nonché della Norvegia, della Svizzera, della Federazione Russa e della Turchia, che si sono riunite a Napoli il 21 e 22 ottobre 2009, hanno espresso la volontà di sviluppare tra loro una rete infrastrutturale di trasporto a vocazione sostenibile, attraverso l'affermazione di una politica di partenariato rafforzato.

Le delegazioni sono d'accordo sul principio di tenere la presente Conferenza Ministeriale a cadenza annuale, per definire linee e azioni strategiche relative allo sviluppo integrato delle reti transeuropee di trasporto.

Hanno preso atto dell'avanzamento dei progetti prioritari delle reti transeuropee di trasporto attraverso l'approvazione della relazione 2009 sull'attuazione dei progetti prioritari e hanno apprezzato le esperienze dei coordinatori europei. Hanno altresì constatato con soddisfazione gli impegni finanziari assunti dagli Stati membri al fine della realizzazione di tali progetti ed hanno raccomandato di discutere ulteriormente le condizioni per un quadro finanziario rafforzato per i progetti infrastrutturali, in particolare per i paesi che fronteggiano difficoltà finanziarie.

Hanno preso atto della firma di un protocollo di intesa che istituisce un partenariato in materia di trasporti e logistica fra gli Stati membri della dimensione Nordica, Norvegia, Russia e Bielorussia come un passo importante per affrontare sfide e cogliere opportunità comuni.

Hanno sottolineato l'importanza di una rete efficace di infrastrutture di trasporto per costruire una competitività a lungo termine, tanto per raggiungere l'obiettivo di un mercato interno solido nell'ambito di un'economia mondiale quanto per dotare i partner economici dell'Unione Europea di ambizioni forti.

Hanno insistito sul ruolo principale del finanziamento dei grandi progetti infrastrutturali in particolare nel quadro di una strategia di rilancio economico. Hanno richiamato a tal fine l'esigenza di un maggior

coordinamento del contributo comunitario per i progetti delle Reti TEN-T, favorendo una maggiore partecipazione del settore privato attraverso meccanismi innovativi quali il partenariato pubblico-privato.

In tale contesto hanno prospettato la opportunità che la Commissione europea verifichi se ricorrono le condizioni per non sottoporre sugli interventi ubicati sulle Reti TEN – T i vincoli alle finanze pubbliche imposti dal Trattato e dal Patto di stabilità e crescita.

Hanno inoltre sostenuto le iniziative congiunte con la BEI per la creazione di nuovi strumenti finanziari quali il Fondo europeo d'azione per l'Energia, i cambiamenti climatici e le Infrastrutture e hanno incoraggiato la Commissione europea a proseguire nell'intento di innovare tale settore.

Hanno altresì formulato l'obiettivo di una rete aperta e integrata, in grado di rispondere alla grande sfida rappresentata dalla lotta ai cambiamenti climatici.

Hanno ribadito la necessità di promuovere l'intermodalità a beneficio dei modi di trasporto meno inquinanti, nonché lo sviluppo di tecnologie di punta atte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra e aumentare l'efficienza energetica dei trasporti.

Traendo spunto, da un lato, dalla revisione della politica europea delle reti trans europee di trasporto, avviata dal Libro verde del 4 febbraio 2009 e dalle raccomandazioni emerse dalla consultazione pubblica e anche, dall'altro lato, dal quadro proposto dalla comunicazione della Commissione europea del 24 giugno 2009 *"Collegare l'Africa e l'Europa: verso un rafforzamento della cooperazione nel settore dei trasporti"*, le delegazioni presenti a Napoli, a seguito del dibattito in seno alla Conferenza, incoraggiano il proseguimento degli sforzi intrapresi al fine di:

- Proseguire la cooperazione dell'Unione europea con i suoi partner per definire metodi e priorità condivise;
- Ricercare il consenso delle parti interessate sui punti sensibili dei tracciati in una prospettiva di interesse generale comunitario tenendo conto delle competenze di ciascuno, al fine di garantire una strategia coerente per lo sviluppo dei progetti prioritari nella loro integrità;
- Identificare una rete integrata sia all'interno dell'Unione europea sia con i partner, che consenta di collegare i diversi insiemi attraverso un sistema di trasporto efficace, sicuro ed ecosostenibile;
- Sviluppare, come centro di tale rete integrata, una rete principale all'interno dell'Unione Europea, promuovendo un impegno ottimale dei vari modi di trasporto e del sistema logistico nel suo insieme che tenga conto della loro sostenibilità economica nonché del loro impatto sull'ambiente;
- Considerare l'eliminazione delle strozzature – in particolare le barriere naturali – attraverso le grandi opere come tunnel e ponti un fattore chiave per il funzionamento efficace delle reti transeuropee di trasporto;

- Promuovere l'uso delle nuove tecnologie nei trasporti, in una prospettiva ambientale, di efficienza del servizio e di competitività industriale;
- Promuovere le Autostrade del Mare, senza ostacoli, trasporto marittimo sicuro, efficiente e che unisce i continenti vicini, includendo il mare, i porti e le vie navigabili in una catena logistica integrata e contribuendo alla decarbonizzazione dei trasporti, ricorrendo anche a forme di incentivazione a livello europeo;
- Sviluppare gli strumenti di finanziamento innovativi e flessibili, capaci di adattarsi agli equilibri economici propri a ciascun modo di trasporto, strumenti quali il partenariato pubblico-privato e le emissioni di obbligazioni sui progetti;
- Rafforzare il coordinamento del contributo finanziario comunitario all'interno della rete principale e sviluppare in modo complementare strumenti non-finanziari quali la nomina dei coordinatori europei per i progetti prioritari;
- Rafforzare i partenariati regionali in modo da adattare gli sforzi comuni alle specificità regionali;
- Approfondire la cooperazione attualmente in corso per garantire l'interconnessione fra il Mediterraneo, i Balcani, il Mar Nero, il continente africano e oltre, incluso il corridoio 8 esteso fino a Napoli;
- Rafforzare la cooperazione del UE con i Partners dell'Europa del nord e dell'est incluso il miglioramento dell'interoperabilità e la rimozione delle strozzature;
- Sviluppare le reti di trasporto stabilendo una connessione tra le RTE – T e le reti non europee, specialmente con quella trans – mediterranea;
- Collegare meglio l'Europa all'Africa. Ciò significa tra l'altro:
 - una nuova attenzione per l'Africa nel bacino del mediterraneo;
 - la prosecuzione dei finanziamenti per realizzare infrastrutture di trasporto con standard qualitativi elevati;
 - l'integrazione dei sistemi e la messa a disposizione delle conoscenze e delle migliori pratiche acquisite in Europa nel settore delle reti di trasporto.

Nei limiti delle rispettive competenze, le delegazioni presenti sottoporranno all'Unione europea e ai loro governi, in uno spirito di cooperazione costruttiva, le linee di azione formulate nella presente dichiarazione, allo scopo di concretizzare rapidamente tali decisioni e prevedere i mezzi finanziari adeguati.

La Conferenza di Napoli, in realtà, rappresenta il primo **TEN – T Days** ed è una pietra miliare nell'approccio della Unione Europea nei confronti dell'offerta infrastrutturale; con la Conferenza di Napoli si è aperta **una nuova stagione per la realizzazione della griglia portante di un sistema che supera ogni logica di confine.**

Il primo punto dibattuto è stato quello di non sottoporre gli investimenti pubblici, effettuati dai singoli Paesi della Unione Europea sulle reti TEN – T, ai **vincoli di Maastricht.**

Il secondo punto, ampiamente dibattuto, è stato quello relativo al **superamento delle catene montuose e alla garanzia della continuità territoriale ottenuta attraverso la realizzazione di collegamenti stabili.**

Un terzo punto è stato quello relativo alla ricerca del consenso nel processo decisionale. Non deve mai prendere corpo una gestione del dissenso mirata solo a bloccare, per motivi di schieramento e non per motivi oggettivi, una scelta che, nel caso delle Reti TEN – T, contiene una singolarità tutta particolare: **è una scelta non di una Regione, non di un Paese ma dell'intero assetto comunitario.**

Un quarto punto ha affrontato il tema delle reti al contorno dell'attuale sistema TEN -T con una precisa indicazione sia degli interventi che consentono una interazione tra il Mediterraneo, i Paesi Balcani ed il Mar Nero con particolare attenzione al **Corridoio 8 prolungato fino Napoli**, sia degli interventi ubicati nel Continente africano che rivestono sempre più una grande occasione per il rafforzamento delle relazioni commerciali tra il sistema Europa ed il sistema Africa.

Un quinto punto è stato quello relativo alla rete ferroviaria ad alta velocità. È emerso in modo inequivocabile che il sistema ad alta velocità oltre ad essere un grande e tangibile risultato di **"interoperabilità"** della rete europea, rappresenta una grande occasione per riportare su ferrovia una rilevante quota di domanda di trasporto.

Un sesto punto, è stato quello relativo al sistema delle **"Autostrade del mare"** e delle **"vie navigabili interne"**. Tutti hanno ribadito che tali offerte di trasporto modale si configurano come grandi iniziative **eco compatibili**, come le iniziative più condivise dalla Unione Europea.

Un settimo punto è stato quello relativo alle modalità di accesso alle risorse, alle modalità di gestione finanziaria dei vari interventi. In particolare si è ribadito, ancora una volta, che forme di **Partnership Pubblico Privato**, anche quando non garantiscono una quota importante

di capitale privato, svolgono una funzione essenziale: **impongono una maggiore trasparenza dei costi e una più ferrea gestione da parte delle autorità pubbliche**. All'interno di tale area tematica è emersa anche la necessità che la Commissione verifichi se ci sono le condizioni per la istituzione di un **Fondo di Garanzia**, gestito dalla BEI, per gli interventi ubicati sulle reti TEN – T ed al contorno delle stesse

Un ottavo punto è stato quello relativo alla organizzazione logistica non di un singolo Paese ma dell'intero sistema delle reti TEN - T e del vasto sistema che interagisce con esso. Ottimizzare l'intero impianto logistico significa ridurre l'incidenza del costo del trasporto sul trasportato, significa azzerare tutte le diseconomie che compromettono la crescita del Prodotto Interno Lordo dei singoli Paesi e della intera Unione Europea.

Un nono punto è stato quello relativo alla richiesta alla Commissione di simulare, **entro il 2011, la costruzione di una offerta organica e funzionale del sistema TEN -T, attuale ed allargato, al 2020**. Tale simulazione dovrebbe portare alla identificazione delle azioni da intraprendere, a scala comunitaria, per attuare un simile obiettivo e al tempo stesso per verificare le distanze ed i vincoli che i singoli Paesi hanno per raggiungere simili soglie funzionali.

Un decimo punto, infine, ha riguardato il ruolo del Continente Africano. Tutti i partecipanti hanno ribadito **che sarebbe paradossale** costruire un sistema TEN – T chiuso all'interno dell'attuale assetto comunitario.

Dopo la Conferenza di Napoli la Commissione Europea ha prodotto e distribuito un Documento di lavoro propedeutico ai lavori della Seconda TEN Days di Saragozza. Documento che si riporta di seguito da cui si evince quanto sia stata produttiva la proposta italiana di rivisitazione delle reti TEN – T e quanto delicata sia questa fase soprattutto nel passaggio dalla logica dei Progetti Prioritari, dalla logica dei Corridoi alla logica della "Rete".

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE CONSULTAZIONE SULLA FUTURA POLITICA IN MATERIA DI RETE TRANSEUROPEA DI TRASPORTO

1. Introduzione

Il riesame della politica in materia di rete transeuropea di trasporto (TEN-T) deve essere visto nel contesto della strategia "Europa 2020"² che richiede alla Commissione di "[...] presentare proposte volte a modernizzare e a "decarbonizzare" il settore dei trasporti contribuendo pertanto ad aumentare la competitività". Quest'obiettivo può essere realizzato mediante un pacchetto di misure quali la rapida realizzazione di infrastrutture grid di mobilità elettrica, la gestione intelligente del traffico, una migliore

² COM(2010) 2020.

logistica, l'ulteriore riduzione delle emissioni di CO₂ per i veicoli stradali, l'aviazione e il settore marittimo, compreso il varo di un'importante iniziativa europea per le automobili pulite e ad alta efficienza energetica³ che contribuirà a promuovere le nuove tecnologie, tra cui le auto elettriche e ibride, combinando ricerca, definizione di standard comuni e sviluppo del necessario supporto infrastrutturale.

Il riesame della politica in materia di TEN-T è inoltre collegato alla preparazione del Libro bianco sulla futura politica dei trasporti, che definirà la politica comune dei trasporti (PCT) e gli aspetti generali della futura politica in materia di TEN-T.

È necessario modernizzare la politica in materia di TEN-T per consentire all'Unione europea di incanalare meglio le proprie risorse verso l'attuazione di progetti strategici con un alto valore aggiunto europeo al fine di eliminare le strozzature critiche, in particolare le sezioni transfrontaliere e i nodi intermodali (città, porti, piattaforme logistiche). La politica in materia di TEN-T dovrebbe favorire la nascita di un sistema di trasporti europeo integrato che permetta di affrontare meglio i problemi in campo ambientale e quelli legati ai cambiamenti climatici. Un siffatto sistema integrato potrà inoltre fornire soluzioni intermodali maggiormente funzionali alle esigenze di mobilità dei cittadini e delle imprese e sostenere la competitività industriale della UE.

Con il Libro verde sullo sviluppo futuro della rete transeuropea di trasporto (nel prosieguo TEN-T)⁴, pubblicato nel febbraio 2009, la Commissione ha avviato una revisione della politica in materia, la cui principale innovazione proposta è il concetto di un approccio di pianificazione basato su una struttura a doppio livello, nella quale il livello superiore è rappresentato dalla "rete centrale". La grande maggioranza delle parti interessate, come pure delle istituzioni UE e degli organi consultivi, si è espressa in favore di questo approccio, preferendolo alle altre due opzioni di pianificazione proposte dalla Commissione, sulla scorta di una serie di argomentazioni tecniche, economiche, sociali o politiche.

La metodologia di pianificazione delle TEN-T largamente privilegiata potrebbe essere caratterizzata come segue: a una fitta rete ferroviaria, stradale, portuale, aeroportuale e di vie navigabili interne, la cosiddetta "rete globale", come livello fondamentale delle TEN-T costituito in gran parte dalle corrispondenti reti nazionali, che verrà mantenuta, si sovrapporrà la "rete centrale", espressione genuina di una pianificazione di prospettiva europea mirata a realizzare un miglioramento sistematico nell'uso delle risorse del sistema dei trasporti e una significativa riduzione complessiva delle emissioni di gas serra provocate da tale settore. La "rete centrale" dovrebbe includere assi e nodi di vitale importanza per i flussi di trasporto nel mercato interno e tra la UE, i paesi vicini e altre parti del mondo, e sostenere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea, fornendo, per tutti i modi di trasporto e attraverso gli stessi, la base infrastrutturale necessaria per conseguire gli obiettivi della politica comune dei trasporti necessari per realizzare le strategie di "Europa 2020" e della decarbonizzazione. La "rete centrale" non va intesa come rete che si limita a coprire l'ambito geografico dell'Unione bensì come una parte della TEN-T su cui andranno concentrati i diversi strumenti, di tipo finanziario e no, per garantirne un efficace completamento.

Per analizzare in modo più approfondito una serie di aspetti di particolare rilevanza per lo sviluppo futuro della TEN-T, la Commissione ha costituito sei gruppi di esperti che hanno cominciato a operare tra il novembre 2009 e l'aprile 2010. La Commissione ritiene che sia giunto ora il momento di fare un ulteriore passo avanti nel riesame della politica in materia di TEN-T, avviando una seconda consultazione pubblica mirata ad affinare le opzioni politiche disponibili, quali emerse dai contributi apportati nel 2009 dalle istituzioni EU e da una nutrita serie di parti interessate che sono stati oggetto di ulteriore elaborazione da parte dei citati gruppi di esperti. Tale consultazione costituisce l'obiettivo del presente documento.

³ COM(2010) 186

⁴ COM(2009) 44.

2. IL SEGUITO DEL LIBRO VERDE

Gli oltre 300 organismi che hanno partecipato alla consultazione pubblica, come pure le altre istituzioni della UE e gli organi consultivi che hanno pubblicato le rispettive posizioni, hanno espresso il proprio appoggio all'intenzione della Commissione di procedere a un'ampia revisione della politica e condividono la visione della Commissione sul quadro politico generale del riesame come pure le valutazioni e le proposte per la futura progettazione della TEN-T; i loro contributi hanno arricchito le riflessioni sull'attuazione della TEN-T.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo "TEN-T Policy Review – Background Papers" (Riesame della politica in materia di TEN-T – Documenti preparatori)⁵ sintetizza i risultati della consultazione sul Libro verde, pubblicato nel febbraio 2009, e ne illustra le principali conclusioni.

Sono stati costituiti gruppi di esperti con la partecipazione di professionisti dei diversi settori interessati il cui compito principale era aiutare la Commissione a elaborare la metodologia per la pianificazione della futura TEN-T in vista dell'imminente revisione degli orientamenti per la TEN-T, rendere più efficaci gli strumenti finanziari e di altro tipo per l'attuazione della rete ed esaminare gli aspetti giuridici inerenti sia alla progettazione che all'attuazione. Ciascun gruppo ha elaborato una relazione finale e formulato raccomandazioni per la Commissione⁶.

Quattro dei sei gruppi hanno lavorato su aspetti relativi alla pianificazione della TEN-T: 1) l'elaborazione di una metodologia inerente alla parte geografica della rete; 2) l'integrazione delle politiche dei trasporti e della TEN-T; 3) i sistemi di trasporto intelligenti e le nuove tecnologie come parte integrante della futura TEN-T; 4) il collegamento della TEN-T con paesi terzi. I principali risultati sono presentati al punto 3 del presente documento di lavoro della Commissione. In questo quadro l'operato del gruppo n. 1 risponde in particolare all'invito del Consiglio⁷ a mettere a punto – come base per l'elaborazione di una proposta di revisione degli orientamenti per la TEN-T – una metodologia che tenga conto di criteri quali gli effetti sui flussi transnazionali di traffico, la coesione territoriale e lo sviluppo economico, la pianificazione territoriale, i cambiamenti climatici e ambientali e i collegamenti con i paesi vicini.

Il gruppo di esperti n. 5 si è occupato di finanziamenti e strumenti finanziari e alcune delle riflessioni sviluppate al suo interno sono state riprese al punto 4 del presente documento di lavoro della Commissione. La questione del finanziamento della TEN-T – a livello pubblico e privato, nazionale e dell'Unione – è ampia e complessa e, pertanto, verrà affrontata più nel dettaglio in una fase successiva. Il gruppo di esperti n. 6 ha affrontato le questioni legali e gli strumenti non finanziari per l'attuazione della TEN-T. Le conclusioni relative agli strumenti sono riportate al punto 4 e le raccomandazioni di tipo giuridico al punto 5.

3. LA METODOLOGIA DI PIANIFICAZIONE DELLA TEN-T

Poiché l'opzione proposta, che prevede un approccio di pianificazione basato su due livelli con una "rete centrale" come livello superiore, sembra presentare i maggiori vantaggi, la Commissione vorrebbe avviare una consultazione sugli elementi principali

⁵ La relazione è disponibile al seguente indirizzo internet:
http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent_policy_review/doc/2009_09_22_summary_report.pdf

⁶ La relazione è disponibile al seguente indirizzo internet:
http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent_policy_review/tent_policy_review_en.htm

⁷ Libro verde - TEN-T: riesame della politica - Verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti – Conclusioni del Consiglio del 15 giugno 2009, punto 6).

di una metodologia relativa a tale opzione⁸, con l'obiettivo di coinvolgere le istituzioni della UE, gli Stati membri e altre parti interessate e facilitare così l'elaborazione delle future proposte in materia di TEN-T, inclusa la mappatura della rete. Nel prosieguo viene analizzata in forma sintetica la metodologia per i due livelli – rete globale e rete centrale. Il testo integrale della relazione finale del gruppo di esperti n. 1 – e la relativa metodologia di pianificazione – è disponibile sul sito internet dedicato al riesame della politica in materia di TEN-T⁹.

Pianificazione della rete globale

Come in passato, la futura rete globale dovrebbe garantire l'accessibilità della rete centrale e l'accesso alla stessa e contribuire alla coesione interna dell'Unione e a un'attuazione efficace del mercato interno, rispondendo a una serie di esigenze differenti:

- fungere da riferimento per la pianificazione territoriale;
- fornire un riferimento geografico per altre politiche;
- fungere da riferimento per le disposizioni delle pertinenti politiche e normative della UE in campo ambientale;
- costituire un obiettivo delle disposizioni tecnico-giuridiche sull'interoperabilità e la sicurezza;
- favorire l'adeguamento delle norme tecniche per conseguire un'efficace integrazione modale con l'obiettivo di realizzare la co-modalità da porta a porta.

La rete globale dovrebbe collegare tutte le regioni della UE in modo adeguato, essere multimodale e fornire le basi infrastrutturali per i servizi co-modalità passeggeri e merci. Poiché la rete globale costituirà il livello di base della TEN-T, essa dovrà coprire tutti gli elementi della futura rete centrale. La futura rete globale dovrà adottare la rete globale attuale come punto di partenza e:

- aggiornare la rete globale attuale per tenere conto dei progressi registrati nella sua attuazione e adeguarla, se necessario, per tenere conto dei cambiamenti intervenuti nella pianificazione nazionale;
- aggiungervi (selezionati e ben definiti) collegamenti e nodi mancanti, soprattutto negli Stati membri che hanno aderito alla UE nel 2004, laddove ciò sia necessario per garantire una pianificazione di rete omogenea e l'interconnessione delle reti nazionali, contribuendo in modo significativo al conseguimento degli obiettivi della TEN-T;
- eliminare i punti morti e i collegamenti isolati nell'attuale rete globale, qualora non siano giustificati da particolarità geografiche.

Prerequisito per qualsiasi elemento della rete globale è la conformità con la pertinente legislazione dell'Unione nel settore dei trasporti e in altri settori, tra cui le specifiche sulla interoperabilità ferroviaria, la sicurezza nelle gallerie, ecc.

Sulla base dei criteri e delle condizioni sopraelencati gli elementi per la pianificazione della rete globale saranno discussi con gli Stati membri il cui territorio è interessato dalla rete. In tale sede saranno discusse a livello bilaterale e multilaterale le opzioni di pianificazione.

Pianificazione della rete centrale

La rete centrale sarà costituita da nodi e collegamenti di altissima importanza strategica ed economica all'interno della UE. Essa coprirà tutti i modi di trasporto, inclusi i sistemi di trasporto intelligenti, e fornirà in modo sufficientemente flessibile

⁸ Le conclusioni dei gruppi di esperti come pure le analisi della Commissione attualmente in corso hanno confermato ulteriormente i benefici di questa opzione anche per quanto riguarda l'impatto sulle emissioni future di gas serra prodotte dal settore dei trasporti. La Commissione tuttavia, prima dell'adozione di una sua proposta di revisione degli orientamenti per la TEN-T, effettuerà una valutazione dell'impatto delle tre proposte inizialmente presentate.

⁹ http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent_policy_review/tent_policy_review_en.htm

ulteriori elementi infrastrutturali essenziali per il conseguimento dei diversi obiettivi strategici nel settore dei trasporti e in altri settori. E, non da ultimo, costituirà un importante collegamento tra est e ovest, tra nuovi e vecchi Stati membri.

La futura TEN-T dovrebbe essere collegata – in modo maggiormente strategico – con le infrastrutture fondamentali di paesi terzi. A tal fine sarà necessario intervenire a tre livelli:

- integrando le reti dei paesi candidati nella TEN-T, sulla base dei risultati dei negoziati bilaterali e preparando il terreno per la nuova metodologia di pianificazione;
- realizzando il collegamento tra la TEN-T e le reti di paesi terzi, in particolare quelli della politica europea di vicinato con i quali la UE è impegnata in un dialogo costante in materia di infrastrutture che prevede anche l'individuazione di progetti prioritari lungo gli assi principali e la creazione di una rete quale la futura rete transmediterranea;
- coordinando in modo adeguato uno sviluppo delle infrastrutture che non si limiti alle semplici connessioni alle frontiere comuni degli Stati.

Pianificare una rete centrale non significa avviare un nuovo programma infrastrutturale di immensa portata. Si tratta invece di garantire la continuità dei progetti in corso, perseguendo con la dovuta attenzione l'eliminazione delle strozzature, basandosi principalmente sull'infrastruttura esistente, per fare sì che la rete centrale diventi la base di un sistema di trasporti efficiente, meno dipendente dal carbonio e sicuro.

Nel definire la configurazione della rete sulla base di un approccio geografico si dovrà tenere conto di una serie di criteri, quali l'integrazione territoriale e gli effetti sulla coesione, le esigenze del mercato interno, i flussi commerciali esterni e mondiali, il traffico passeggeri e merci e le esigenze dei clienti, l'interconnettività e la multimodalità della rete e gli aspetti inerenti all'ambiente e ai cambiamenti climatici.

Ne consegue che i principi generali per definire la TEN-T a tutti i livelli strategici, compreso quello della rete globale, comprendono:

- la multimodalità, compresi i collegamenti intermodali e le strutture per il trasporto co-modale e/o combinato;
- l'interconnettività e l'ottimizzazione della rete;
- l'interoperabilità e una maggiore efficienza di tutti i modi di trasporto;
- la sostenibilità, grazie alla riduzione delle emissioni di gas serra ("decarbonizzazione") per minimizzare l'impatto sui cambiamenti climatici e l'inquinamento e al rispetto della pertinente legislazione UE in materia di ambiente, della convenzione di Espoo e, in particolare, delle seguenti direttive: valutazione ambientale strategica (VAS), valutazione d'impatto ambientale (VIA), habitat e uccelli, acque e alluvioni;
- l'attenzione alla tutela della biodiversità, e in particolare della rete Natura 2000, in relazione alle infrastrutture di trasporto;
- la qualità del servizio per gli utenti dei servizi merci e passeggeri;
- la sicurezza dell'infrastruttura di trasporto;
- l'applicazione di tecnologie avanzate e sistemi di trasporto intelligenti (STI), e
- la riduzione al minimo dei costi operativi, di investimento e di manutenzione, conseguendo tuttavia in modo equilibrato i pertinenti obiettivi e criteri strategici illustrati di seguito.

Le dimensioni e la dotazione degli elementi della rete saranno determinate dalla domanda di traffico passeggeri e merci e dalle esigenze degli clienti, dalla necessità di eliminare le strozzature che ostacolano i flussi di traffico di lunga distanza e internazionali (incluse le strozzature ambientali), dall'obiettivo di ridurre i tempi di spostamento e migliorare l'affidabilità, dal contributo agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici e alla soluzione di problemi di tipo ambientale, quali l'eliminazione o la riduzione dell'inquinamento atmosferico, idrico e acustico e dalla prevenzione, riduzione o compensazione di tutti gli impatti significativi sull'ambiente, in particolare sugli obiettivi di conservazione e sull'integrità dei siti di Natura 2000.

La pianificazione della rete centrale comporta una sequenza di quattro fasi principali:
l'individuazione dei nodi principali che configurano l'ossatura generale della rete;
il collegamento dei nodi principali e la selezione dei nodi intermedi da inserire nella rete;
la definizione dei parametri tecnici da applicare sulla base delle esigenze funzionali e di capacità;
l'inclusione di infrastrutture "pesanti" o "leggere" complementari o ausiliari per rispettare i requisiti di operatori e utenti, in linea con gli obiettivi strategici specifici, e migliorare l'efficienza e la sostenibilità.

Di seguito sono indicati i nodi principali che determineranno la configurazione di base della rete:

- i nodi più grandi o importanti quali le capitali degli Stati membri, altre città o agglomerati di importanza sovranazionale in campo amministrativo, economico, sociale, culturale e dei trasporti;
- porti gateway (di ingresso), porti e aeroporti che costituiscono hub intercontinentali e che collegano la UE con il resto del mondo e i più importanti porti delle acque interne e terminali merci.

Città, aeroporti, terminali merci, ecc. di dimensioni o di importanza minori costituiranno i nodi intermedi che, una volta integrati nella rete, ne definiranno in dettaglio le rotte. I nodi urbani svolgono una complessa serie di funzioni nel sistema di trasporto interconnettendo:

- i collegamenti della rete, compresi quelli della rete globale;
- i pertinenti modi di trasporto (transfer intermodali);
- il trasporto di lunga distanza e/o internazionale, il trasporto regionale e locale.

I collegamenti congiungono i nodi principali, in genere i nodi principali "confinanti", aggiungendoli in modo cumulativo a catene o corridoi poligonali, tenendo conto dei (potenziali) flussi di traffico di lunga distanza o internazionali.

Per migliorare l'efficienza globale della rete, i collegamenti dovrebbero svilupparsi il più possibile su percorsi diretti. È necessario, tuttavia, trovare un equilibrio tra questo aspetto e la fattibilità per fare in modo che i collegamenti soddisfino le esigenze di traffico, siano economicamente redditizi e tengano conto degli aspetti ambientali. Nella pratica saranno necessarie alcune "deviazioni":

- per includere i nodi intermedi quando i benefici che ne derivano siano superiori agli svantaggi;
- per appoggiarsi, nella misura del possibile, all'infrastruttura esistente o in corso di realizzazione;
- per consentire l'aggregazione dei flussi di traffico e migliorare l'efficienza e la sostenibilità (se il traffico sui pertinenti assi lo giustifica e se non si creano strozzature a causa della sovrapposizione con altri assi);
- per consentire, se del caso, la separazione dei flussi di traffico merci e passeggeri, e
- per aggirare ostacoli naturali inevitabili, aree urbane e zone vulnerabili e particolarmente sensibili sul piano ambientale.

Qualora l'efficacia di un asse dal punto di vista del traffico e/o la coesione siano negativamente condizionate dalle deviazioni esistenti si possono individuare i collegamenti mancanti.

I parametri tecnici dipendono dalle funzioni previste, dai volumi di traffico e da aspetti operativi quali il livello richiesto del servizio e l'obiettivo di creare condizioni omogenee lungo un asse.

Per garantire la massima continuità, gli attuali progetti prioritari, che rappresentano sforzi comuni e riflettono un'esperienza di lungo termine, costituiranno una parte fondamentale della rete centrale con gli eventuali adeguamenti necessari.

La pianificazione della rete in base alla presente metodologia sarà affiancata da un processo di ottimizzazione e valutazione dell'impatto. Per evitare la monetizzazione di effetti non monetizzabili quali la coesione, per riequilibrare obiettivi tra loro conflittuali si

prevede, seguendo le raccomandazioni del gruppo di esperti n. 1, di effettuare analisi basate su una pluralità di criteri, la cui ponderazione resta da definire.

Misure innovative in materia di infrastrutture

La rete centrale dovrebbe dare priorità alle misure relative all'infrastruttura di trasporto, emanazione degli obiettivi strategici della UE legati, ad esempio, alle politiche nei settori dei trasporti, dell'energia, del clima, dell'ambiente o dell'innovazione nell'ambito della strategia "Europa 2020".

Per quanto possibile le misure in parola dovrebbero essere identificate – sulla base di una serie di criteri e norme specifici – all'inizio del processo di pianificazione della TEN-T rivista per garantirne una sufficiente adeguatezza con gli obiettivi strategici concordati. Una sufficiente flessibilità sarà necessaria per lasciare spazio nel corso del tempo all'elaborazione di nuovi criteri che tengano conto degli sviluppi strategici. I nuovi orientamenti sulla TEN-T potrebbero definire il processo o la procedura per individuare detti criteri o norme e adeguarli all'evoluzione delle esigenze (ad esempio mediante la delega di poteri o disposizioni attuative). I criteri in parola dovrebbero essere basati su obiettivi di efficienza e qualità per tutti i modi di trasporto e la loro integrazione intermodale.

I sistemi di trasporto intelligenti, l'innovazione e le nuove tecnologie rappresentano una parte importante della rete centrale. I sistemi intelligenti di trasporto dovrebbero rendere ancora più efficiente l'uso dell'infrastruttura e sono la chiave per una autentica integrazione della rete. Essi possono inoltre contribuire all'efficienza ambientale e energetica, alla sicurezza come pure alla mobilità di merci e passeggeri, oltre che favorire l'interconnessione tra corridoi TEN-T e reti urbane di trasporto.

Nell'ambito della futura TEN-T si ritiene che saranno necessarie infrastrutture e apparecchiature a supporto dei seguenti servizi STI: servizi di informazione sulla viabilità e sul traffico; misure relative alla gestione del traffico e all'efficienza; applicazioni necessarie per l'interconnessione dei nodi e il collegamento con i sistemi di trasporto pubblico e con i servizi di trasporto merci e servizi correlati. In questo contesto devono essere rispettati gli obiettivi dell'Unione in materia di tutela della vita privata e sicurezza dei dati. A tal fine i requisiti in materia di tutela della vita privata e sicurezza dovrebbero essere inseriti in norme, migliori pratiche, specifiche tecniche e sistemi.

Non da ultimo la TEN-T, in linea con gli obiettivi della strategia per il 2020, dovrebbe tenere conto dell'innovazione tecnologica e delle conoscenze per poter integrare le nuove generazioni di veicoli e favorire i miglioramenti infrastrutturali in particolare per quanto riguarda la fornitura di energia per i trasporti. Il settore del trasporto su strada può utilizzare alternative ai carburanti liquidi ma necessita di infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici. Nel settore del trasporto marittimo il gas naturale liquefatto (GNL) presenta notevoli vantaggi rispetto al gasolio marino ma per un suo utilizzo generalizzato sono necessarie strutture di rifornimento. L'uso di combustibili alternativi puliti dovrebbe essere promosso come parte integrante della futura TEN-T. Le soluzioni tecnologiche esistono già ma sono necessari interventi significativi per renderne l'uso più efficiente ed economicamente più conveniente.

I principi e i criteri per la progettazione della rete centrale, quali delineati in precedenza, sono adeguati e praticabili? Quali sono i loro punti di forza e di debolezza e quali altri elementi potrebbero essere presi in considerazione?

In che misura i provvedimenti complementari in materia di infrastrutture contribuiscono al conseguimento degli obiettivi di un sistema dei trasporti orientato al futuro? Esistono modi per potenziarne il contributo?

Quale ruolo specifico potrebbe svolgere in generale la pianificazione della TEN-T per incrementare il contributo del settore dei trasporti agli obiettivi strategici di "Europa 2020"?

4. L'ATTUAZIONE DELLA TEN-T

Per garantire la massima efficienza della politica in materia di TEN-T, deve essere garantita la coerenza tra la portata della pianificazione della rete e i mezzi e gli strumenti per la sua attuazione esistenti a livello sia nazionale che dell'Unione.

4.1 Valutazione, fissazione delle priorità e strumenti non finanziari

Una volta definita l'architettura TEN-T a seguito del processo di pianificazione, è necessario procedere a una valutazione dei progetti infrastrutturali e a una definizione delle priorità (sulla scorta degli obiettivi elaborati al punto 3) per garantire un maggiore impatto ed effetto leva dei finanziamenti per la TEN-T. Pertanto, se da un lato continuerà la selezione di progetti mediante inviti a presentare proposte per risolvere il problema dei collegamenti mancanti e delle strozzature nella TEN-T, la pianificazione della rete dovrà individuare, dall'altro, progetti TEN-T di elevato valore aggiunto europeo per la rete centrale TEN-T. A tal fine l'intera rete centrale dovrà essere sottoposta a valutazione sulla base di dati coerenti e affidabili e di metodologie concordate.

Per consentire l'attuazione dei progetti con il più elevato valore aggiunto europeo sarà di fondamentale importanza definire le modalità di individuazione degli stessi e realizzarli in modo coordinato.

La Commissione potrebbe prendere in considerazione la possibilità di estendere il mandato dei coordinatori europei al di là dei grandi progetti transfrontalieri per includervi anche i "pacchetti" di infrastrutture minori e le misure operative all'interno dei singoli corridoi.

Per migliorare l'efficacia di pianificazione, finanziamento e attuazione dei progetti TEN-T, gli orientamenti futuri potrebbero contenere disposizioni per invitare gli Stati membri interessati a concludere gli accordi necessari.

4.2 Finanziamento

Nell'ambito delle attuali prospettive finanziarie (2007-2013) i progetti TEN-T sono finanziati principalmente tramite i bilanci degli Stati membri (196 miliardi di euro) con il sostegno di strumenti della UE: il programma TEN-T ha una dotazione di 8 miliardi di euro, mentre il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione mettono a disposizione 43 miliardi di euro, ovvero circa l'11% dell'intero bilancio della politica di coesione. Anche la BEI fornisce un sostegno notevole (65 miliardi di euro) mediante prestiti e una varietà di strumenti finanziari attinenti alla politica dei trasporti. Infine, nel corso degli ultimi anni si è registrato un aumento dei partenariati pubblico-privato (PPP) in tutta la UE, che tuttavia permangono un'eccezione nel caso dei progetti ferroviari di lunga distanza.

A seguito di una relazione della Corte dei conti del 2005 sono stati fatti notevoli passi in avanti nel controllo dell'applicazione degli orientamenti per la TEN-T del 2004. Le decisioni pluriennali hanno reso possibile una partecipazione più di lungo termine della UE (con le relative garanzie), determinando inoltre un sostanziale aumento dei finanziamenti UE per le sezioni transfrontaliere e quelle penalizzate da strozzature (oltre il 60% del programma pluriennale 2007-2013). Inoltre la creazione dell'agenzia esecutiva per la TEN-T e la designazione dei coordinatori europei hanno permesso di migliorare considerevolmente l'attuazione dei progetti TEN-T.

Uno degli aspetti centrali della revisione degli orientamenti TEN-T e del quadro finanziario pluriennale successivo al 2013 riguarda le modalità per utilizzare al meglio i finanziamenti UE nel perseguire gli obiettivi fissati negli orientamenti. Nella sua proposta per la strategia "Europa 2020" la Commissione ha annunciato di voler operare per "mobilitare gli strumenti finanziari dell'UE (sviluppo rurale, fondi strutturali, programma quadro di R&S, RTE, BEI, ecc.) nell'ambito di una strategia di finanziamento coerente, che metta insieme i fondi pubblici e privati dell'UE e nazionali". Di fatto un aumento degli investimenti nell'infrastruttura pubblica può sostenere potenzialmente la ripresa economica in quanto ha un positivo effetto moltiplicatore nel breve termine e può migliorare la competitività di un paese nel lungo termine. Gli

investimenti nelle infrastrutture, inoltre, creano posti di lavoro, aiutando così a limitare l'impatto negativo della recessione sull'occupazione, anche se possono determinare un deterioramento delle finanze pubbliche. La Commissione ritiene pertanto che gli accordi finanziari a livello dell'UE debbano essere incorporati in una chiara strategia di finanziamento dell'Unione europea che permetterà di coordinare meglio le fonti disponibili di finanziamento e aumentarne il valore aggiunto nell'attuazione degli obiettivi dell'UE. L'obiettivo di una tale strategia di finanziamento sarebbe quello di aumentare l'effetto leva dei finanziamenti della UE, esercitando un'influenza decisiva sulla scelta dei progetti e concentrando ulteriormente le risorse UE disponibili. Altro elemento chiave di tale strategia di finanziamento sarà la coerenza delle priorità di finanziamento a livello UE e nazionale in piena conformità con gli orientamenti.

Per conseguire questi obiettivi senza pregiudicare la prossima revisione del bilancio UE, sarebbe opportuno valutare la definizione di un quadro di finanziamento integrato a livello europeo per coordinare gli strumenti europei nel settore dei trasporti, quali il programma TEN-T e i finanziamenti relativi a tale programma dei Fondi di coesione e strutturale. Il quadro di finanziamento non dovrebbe necessariamente limitarsi ai soli investimenti nell'infrastruttura di supporto ma potrebbe contribuire a integrare altre componenti della politica dei trasporti (Marco Polo, SESAR, applicazioni tecnologiche, corridoi verdi, collegamenti con i paesi vicini, ricerca e sviluppo nel campo dei trasporti) per favorire la creazione di sistemi integrati di trasporto.

Il quadro europeo di finanziamento dovrebbe inoltre fornire un orientamento per gli investimenti nazionali sulla base delle priorità della UE stabilite dal quadro di programmazione per la TEN-T e potrebbe comprendere in questo modo altre fonti di finanziamento quali le entrate prodotte dalle attività di trasporto.

Un quadro europeo di finanziamento di questo tipo richiederebbe l'elaborazione di criteri equi, trasparenti ed efficienti per identificare i progetti da finanziare sulla base del loro valore aggiunto europeo.

Il contributo del quadro europeo di finanziamento dovrebbe essere adeguatamente coordinato con i progetti finanziati dalla BEI nel campo dei trasporti per garantire il massimo effetto leva dei finanziamenti europei come pure per beneficiare delle competenze della BEI e delle sinergie tra le due istituzioni. Si potrebbe inoltre fare ricorso alle competenze della BEI in una prima fase per l'analisi e la valutazione dei progetti in cooperazione con la Commissione e l'agenzia esecutiva per la TEN-T. Ciò potrebbe fornire gli stimoli necessari per mobilitare meglio le fonti private di finanziamento grazie a un uso più agevole dei partenariati pubblico-privato.

In che modo è possibile coordinare e/o combinare meglio le differenti fonti della spesa UE per accelerare la realizzazione dei progetti e degli obiettivi strategici nel campo della TEN-T?

Come può una strategia europea di finanziamento coordinare e/o combinare le differenti fonti di finanziamento UE e nazionali e pubbliche e private?

La creazione di un quadro europeo di finanziamento potrebbe costituire una risposta adeguata alle lacune di attuazione dei progetti e degli obiettivi strategici nel campo della TEN-T?

5. IL QUADRO GIURIDICO E ISTITUZIONALE DEL RIESAME DELLA POLITICA IN MATERIA DI TEN-T

Sulla base delle raccomandazioni del gruppo di esperti che ha esaminato gli aspetti legali la Commissione, in vista della revisione degli orientamenti per la TEN-T, approfondirà la metodologia di seguito illustrata:

- la combinazione degli orientamenti per la TEN-T e il "regolamento finanziario" TEN, la cui base giuridica è l'articolo 171 del TFUE, per rafforzare il legame tra le priorità strategiche della TEN-T e le risorse finanziarie e per semplificare il quadro normativo;
- un nuovo regolamento come atto legislativo comune per gli orientamenti e l'erogazione degli aiuti finanziari della UE;

- la possibile integrazione della base giuridica di cui all'articolo 172 del TFUE con gli articoli 91 e 100 del TFUE che disciplinano la politica comune dei trasporti, che sarà precisata in funzione del contenuto definitivo della bozza di proposta per gli orientamenti TEN-T;
- una definizione precisa nel nuovo regolamento di obiettivi, contenuto, campo di applicazione e durata dei poteri delegati alla Commissione ai sensi dell'articolo 290 del TFUE per integrare e modificare elementi non essenziali del regolamento e consentire così una risposta più agevole (in linea con l'obiettivo della "flessibilità") agli sviluppi che dovessero intervenire nel corso del tempo;
- una definizione più chiara delle responsabilità degli Stati membri che svolgono un ruolo vitale nell'attuazione dei progetti TEN-T nelle differenti fasi dei progetti stessi (pianificazione, finanziamento, attuazione, riesame).

In che modo la politica in materia di TEN-T può beneficiare dei nuovi strumenti e disposizioni giuridici sopradelineati?

Osservazioni

La Commissione invita gli interessati a formulare osservazioni e suggerimenti sulle idee e gli interrogativi espressi nel presente documento e nei due documenti ad esso correlati: il documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo "TEN-T Policy Review – Background Papers" (Riesame della politica in materia di TEN-T – Documenti preparatori) e le relazioni dei gruppi di esperti sulla politica in materia di TEN-T disponibile sul sito dedicato all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tent_policy_review/tent_policy_review_en.htm

- Osservazioni devono essere trasmesse al seguente indirizzo e-mail: MOVE-TEN-T-Policy-Revision@ec.europa.eu entro il 15 settembre 2010.
- I contributi pervenuti saranno pubblicati su Internet salvo opposizione dell'autore, motivata dal fatto che la pubblicazione dei dati personali lederebbe i suoi legittimi interessi. In tal caso il contributo potrebbe essere pubblicato in forma anonima. Si incoraggiano le organizzazioni professionali che desiderano partecipare alla presente consultazione a iscriversi, ove non lo avessero già fatto, al registro dei rappresentanti d'interessi presso la Commissione (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Il registro è stato creato nell'ambito dell'iniziativa europea per la trasparenza per fornire alla Commissione e all'opinione pubblica informazioni sugli obiettivi, i finanziamenti e le strutture dei rappresentanti d'interessi.

L'Italia nella Conferenza di Saragozza ha presentato il seguente Documento:

**DOCUMENTO ITALIA SESSIONE INTER-ISTITUZIONALE
ZARAGOZA, 9 GIUGNO 2010**

Il presente documento intende fornire il punto di vista dell'Italia in ordine ai tre principali argomenti che formano oggetto della Sessione – Interistituzionale, vale a dire la metodologia della pianificazione della futura rete delle infrastrutture di trasporto trans - europee, la strategia per la concreta realizzazione delle reti e i criteri per assicurare coerenti risorse finanziarie nonché un adeguato livello di contribuzione da parte dell'Unione Europea.

Con riferimento al primo quesito riguardante la metodologia di pianificazione, occorre considerare le motivazioni che ci portano verso una rivisitazione sostanziale della politica infrastrutturale della intera Unione Europea.

Tali motivazioni sono da ricercare nella necessità di superare le cause che hanno sin qui ritardato il processo di coesione economica e sociale e che hanno altresì penalizzato l'ecosistema comunitaria. Tra i principali fattori che hanno concorso all'insufficiente raggiungimento degli obiettivi, si possono citare:

- **La congestione:** l'incidenza della congestione nell'intera filiera del trasporto e della logistica costa, all'intero assetto comunitario, oltre **80 miliardi di € l'anno** (1,8% del valore della produzione industriale);
- **La saturazione:** su alcuni assi, ed in modo particolare nelle strozzature causate dai valichi, siamo vicinissimi al blocco. Lungo l'arco alpino si è passati da **19 milioni di tonnellate transitate nel 1967 ad oltre 140 milioni di tonnellate nel 2008**;
- **La monodalità** nella offerta di trasporto: la ferrovia si avvia, in Europa, verso una incidenza dell'8% sul globale delle modalità; negli anni settanta tale soglia era pari al 28%

Questi tre indicatori condizionano attualmente, in modo negativo, l'offerta trasportistica dei Paesi UE e costituiscono un fattore significativo nella limitazione dello sviluppo, della competitività e delle crescita economica.

Verso la futura rete di trasporto europea

L'Italia prende atto della larga maggioranza a favore dell'opzione 3 costituita da un livello di pianificazione distinto tra una "rete di base" e una "rete prioritaria" costituita da nodi e collegamenti di altissima importanza strategica.

Occorre realisticamente considerare che il passaggio dal sistema attuale (rete di base + 30 progetti prioritari) non eliminerà una serie di problemi che hanno sin qui rallentato lo sviluppo della rete TEN - T: gli investimenti nel settore delle infrastrutture di trasporto continueranno a seguire l'andamento macroeconomico dei singoli Stati Membri.

La "mancanza di una prospettiva europea" è, in certa misura, dettata dalla necessità di rispettare equilibri tra vincoli di bilancio e priorità nazionali.

I 30 progetti prioritari offrono il vantaggio di concentrare risorse nazionali ed europee su progetti di altissima valenza strategica e di forte connotazione trans-europea.

La loro genesi è frutto del lavoro di un'intelligente sintesi tra le esigenze di ammodernamento delle infrastrutture in un'ottica sovranazionale e rappresentano un punto di arrivo di cui essere legittimamente orgogliosi.

Il loro inserimento all'interno della rete prioritaria è pertanto una questione assolutamente imprescindibile.

Inoltre, una parte degli attuali 30 progetti prioritari saranno completati entro il 2020: **ciò pone l'esigenza della stabilità del quadro regolamentare di riferimento e della continuità nel sostegno finanziario da parte della Unione Europea.**

L'interoperabilità ferroviaria, la multi modalità e il collegamento sui porti e sui terminali merci sono obiettivi concreti su cui costruire la futura politica europea dei trasporti, in quanto il loro conseguimento consente di aumentare la capacità di trasporto, riducendo congestione e inquinamento. Il perseguimento di tali obiettivi può probabilmente essere agevolato all'interno di una pianificazione volta a delineare la così detta "**rete prioritaria**".

Occorre tuttavia sottolineare il contributo diretto che altre misure, a carattere regolamentare, possono offrire al loro raggiungimento: il futuro dell'integrazione del sistema ferroviario europeo passa attraverso la piena applicazione dei "tre pacchetti ferroviari", come pure attraverso il regolamento che istituisce i "corridoi merci ferroviari".

L'effettiva interoperabilità ferroviaria si otterrà introducendo regole che rendono omogenee e universalmente valide le norme di circolazione dei treni e le specifiche tecniche del materiale rotabile.

In assenza di attente misure che evitino la formazione di mercati protetti, difficilmente si attribuirà alla rete di trasporto ferroviario la desiderata "prospettiva europea".

Le Autostrade del Mare sono fondamentali per migliorare la co-modalità: la loro realizzazione deve essere ulteriormente incentivata, soprattutto per supportare l'apertura di nuove rotte, attualmente non adeguatamente servite a causa del livello delle tariffe di accesso al trasporto navale da parte degli autotrasportatori.

Per quanto riguarda la politica del traffico aereo, il raggiungimento del "Cielo Unico" è un obiettivo tuttora valido e che è necessario continuare a perseguire, attraverso il Master Plan dei singoli Air Traffic Management.

Metodologia di pianificazione

Per quanto riguarda la metodologia di pianificazione dei due distinti livelli di rete TEN - T, l'introduzione di criteri "oggettivi" basati su analisi multi-criterio o analisi costi - benefici appare di difficile applicazione pratica, stante le condizioni estremamente diversificate dei singoli Paesi europei quanto a volumi di traffico, domanda di trasporto effettiva e potenziale, capacità della rete.

Si può pensare, in alternativa, ad un "processo di pianificazione" da attuarsi nei prossimi due - tre anni che si concretizzi nella individuazione delle componenti che costituiscono sia la rete di base che la rete prioritaria attraverso una sorta di processo di condivisione tra Stati Membri e organismi europei che porti ad un Programma Operativo Europeo, articolato per assi e misure, come avviene per i PON e i POR.

Strategia di realizzazione

La strategia di realizzazione della rete di base e della rete prioritaria risentirà, senza dubbio, della dimensione del budget che la Commissione europea e gli Stati membri riusciranno a mettere in campo nei prossimi dieci anni.

Nell'attuale incertezza riguardo alle risorse che sarà possibile effettivamente mettere in campo a livello nazionale, nonché nella indeterminatezza della dimensione del budget TEN-T, dei fondi FESR e dei Fondi di Coesione del prossimo programma quadro, l'identificazione *ex-ante* delle esigenze e delle priorità può avere una valenza meramente indicativa.

Si ritiene tuttavia di prospettare un'iniziativa europea caratterizzata dalle seguenti linee strategiche:

Supportare il passaggio dai "30 Progetti Prioritari" alla "Rete Prioritaria" con un processo graduale che accompagni i singoli progetti verso il loro completamento, all'interno di una strategia finanziaria, volta a ricomprendere, in un unico quadro programmatico, sia i Fondi strutturali FESR, sia i Fondi di Coesione, che, nell'attuale bilancio, sono pari a circa **47 miliardi di €**, a fronte dei circa **8 miliardi di €** delle reti TEN – T;

Studiare misure volte a escludere gli investimenti che gli Stati destinano alle reti TEN – T dai vincoli del Patto di Stabilità di Maastricht;

Approfondire lo strumento del Partenariato Pubblico Privato identificando possibili "Società di Corridoio"

Costruire un Piano Fonti Impieghi delle reti TEN – T a scala comunitaria;

Costruire un Fondo Rotativo delle Reti TEN – T con il coinvolgimento della BEI. Un Fondo che si ricarica in parte attraverso il rientro dei mutui autorizzati dalla Unione Europea su determinati investimenti non a fondo perduto.

Studiare, per almeno 10 Corridoi, il danno da congestione e da saturazione e calcolare il valore delle esternalità negative che è possibile recuperare mediante la gestione di tariffe e pedaggi.

Vincolare parte degli incrementi tariffari a precise misure di miglioramento della sostenibilità.

Solo a titolo di esempio, si propongono dieci Corridoi scelti sia perché direttamente o indirettamente interessano tutti i Paesi della Unione Europea, sia perché, attraverso di essi, transita la maggiore quantità di passeggeri e di merci.

Asse n. 1 Berlino – Palermo

Asse n. 2 Parigi-Bruxelles-Colonia-Amsterdam-Londra

Asse n. 3 Lisbona – Madrid – Barcellona – Lione

Asse n. 6 Lione – Trieste – Kiev

Asse n. 14 Londra – Edimburgo

Asse n. 17 Parigi – Strasburgo – Vienna – Bratislava

Asse n. 18 Reno – Meno – Danubio (waterway axis)

Asse n. 22 Atene – Sofia – Budapest – Vienna – Praga e sue interazioni con il Corridoio 8 Napoli – Bari – Varna

Asse n. 24 Rotterdam – Genova

Asse n. 27 Varsavia – Riga – Tallin – Helsinki.

Il superamento delle barriere fisiche e naturali

Un comune denominatore, per almeno quattro dei 10 Assi prima riportati, è, senza dubbio, il sistema dei valichi in particolare quello dei Pirenei e quello delle Alpi. Il rischio ed il danno che il mancato avvio, in tempi certi, di nuovi valichi ferroviari, attraverso queste due catene montuose, è elevatissimo. Nel caso dell'arco alpino, ad esempio:

- dal 1970 ad oggi la crescita delle merci transitate lungo l'intero arco alpino è stata pari al **700%**;
- nella macro regione che caratterizza l'intero sistema settentrionale dell'Italia si muove il **65%** delle merci del Paese ed il **22%** delle merci della intera Unione Europea;
- il valore delle merci transitate lungo l'arco alpino nel 2008 è stato pari a circa **130 miliardi di €**;
- l'incidenza del costo del trasporto sugli attuali itinerari di transito è stato pari, sempre nel 2008, a circa **6 miliardi di €**; qualora dovesse venire meno, per un blocco o per saturazione, il transito attraverso un valico, il costo del trasporto raggiungerebbe valori pari a circa **15 miliardi di €**.

Questi macro dati denunciano come un rallentamento nella realizzazione dei progetti transfrontalieri sui valichi non metta in crisi la competitività e la crescita di un singolo Stato ma dell'intera Unione Europea.

Quadro giuridico e legale

Per dare compiutezza al programma di infrastrutturazione della Unione Europea è fondamentale la corretta responsabilizzazione dei singoli Stati nell'attuare i cronoprogrammi condivisi dei vari assi, dei vari segmenti che caratterizzano o caratterizzeranno ciò che a scala comunitaria definiamo "rete".

Gli Accordi tra gli Stati membri devono possibilmente essere sottoposti a ratifica dei parlamenti nazionali per dare il massimo livello di condivisione e stabilità alle decisioni che riguardano i progetti internazionali.

Il mancato rispetto degli impegni assunti o, addirittura, l'abbandono di precise linee strategiche condivise a scala comunitaria non solo incrina alla base il concetto di rete ma, in alcuni casi, produce diseconomie all'intero assetto infrastrutturale della Unione Europea.

A livello degli enti attuatori, diventa quindi condizione obbligata la definizione di veri atti contrattuali, già tra l'altro anticipati dal Documento Van Miert del 2004 e condivisi dal Parlamento europeo, in cui non solo si definiscano gli oneri che i Paesi inadempienti dovranno sopportare, ma si pervenga alla istituzione di un organismo di coordinamento della Unione Europea preposto al monitoraggio del processo di realizzazione di specifiche opere che costituiscono la "**rete di trasporto europea**".

Infine, esiste uno spazio per misure quali "regolamenti" e altre forme di "pacchetti" che possono concretamente aumentare il livello di capacità di trasporto delle infrastrutture esistenti e rendere effettivamente interoperabili le reti di trasporto, incidendo sulle norme tecniche che oggi regolano, a livello nazionale l'abilitazione alla conduzione dei treni, omologazione dei rotabili, i sistemi di segnalamento e controllo della marcia dei treni, le caratteristiche tecniche dei mezzi di trasporto, ecc.

La proposta italiana ha trovato, come si evince dal Documento dei lavori della sessione del 8 giugno della Conferenza di Saragozza che si riporta di seguito, un ampio riscontro e, al tempo stesso, la serie di interrogativi che hanno poi reso possibile un articolato dibattito testimonia come il processo di rivisitazione stia già producendo un cambiamento epocale nella costruzione della Rete dei trasporti dell'intero assetto comunitario.

DOCUMENTO DELLA COMMISSIONE

8 GIUGNO 2010 h. 16.30-18.00

Sessione conclusiva 1 giorno

Affrontare i colli di bottiglia infrastrutturali dell'Est-Ovest nel mercato interno: Come organizzare, finanziare ed attivare la principale rete TEN-T

INTRODUZIONE

Nell'ambito delle sette iniziative, fiore all'occhiello della Strategia dell'Unione Europea del 2020, la politica dei trasporti e delle infrastrutture rappresenta uno degli obiettivi principali rispetto allo sviluppo di un'economia relativa alle basse emissioni di carbonio così come il raggiungimento di una maggiore intensità economica a lungo termine delle strutture economiche attraverso la ricerca e lo sviluppo.

Da un punto di vista generale, le infrastrutture sono definite come uno strumento di politica pubblica allo scopo di completare il mercato interno. Il Consiglio Europeo, nelle sue conclusioni dal 26 Marzo 2010, approva questo punto di vista affermando che "La nuova strategia affronterà i principali colli di bottiglia limitando la crescita sia al livello nazionale che europeo, includendo quelli relativi al funzionamento del mercato interno e delle infrastrutture."¹⁰

La Relazione Monti al Presidente della Commissione Europea, pubblicata il 10 Maggio 2010, "*Una nuova strategia per il Mercato Unico al servizio della società e dell'economia dell'Europa, sviluppa una prospettiva convergente che definisce un ruolo chiaro della TEN-T*" dice che: << È impossibile immaginare un mercato unico senza le infrastrutture che collegano le sue parti: strade ed altri collegamenti, grandi reti di energia elettrica, comunicazioni elettroniche e reti fluviali. Le infrastrutture sono vitali per assicurare la mobilità che sostiene il funzionamento del mercato integrato, che promuove la crescita e lo sviluppo sostenibile. Esse sono la chiave per assicurare la coesione territoriale. Nonostante il riconoscimento dell'importanza delle dimensioni delle infrastrutture all'interno del mercato unico ed il ruolo principale svolto dall'Unione Europea per quanto riguarda lo sviluppo delle reti Transeuropee, ci sono ancora una serie di ostacoli che impediscono di "pensare Europeo" in questo settore.

Tutti e tre i documenti abbracciano una vasta gamma di misure relative al trasporto che possono contribuire al raggiungimento dell'obiettivo appena descritto, per esempio "misure infrastrutturali come lo sviluppo precoce di una rete di infrastrutture della mobilità elettrica, gestione del traffico intelligente, migliori logistiche, perseguire la riduzione di CO2 a causa dei

¹⁰ EUCO 7/10, p. 3

veicoli, del settore marittimo e del settore aereo. Inoltre il lancio di una importante iniziativa di veicoli che funzionano con energia più pulita ed efficiente, che aiuteranno a promuovere nuove tecnologie, tra cui le macchine elettriche ed ibride attraverso l'unione della ricerca, la definizione di norme comuni e infrastrutture di supporto necessarie.¹¹

Per quanto riguarda le questioni più specifiche relative alle politiche sulla rete transeuropea, si sollevano due temi -ognuno dei quali relativo ad una serie di questioni politiche fondamentali- che sono di vitale importanza per il futuro della politica TEN-T:

- L'esistenza di collegamenti mancanti e di colli di bottiglia nelle infrastrutture, sia materiali che tecnici che contribuiscono ad ostacolare l'apertura del mercato e, quindi, un'attuazione efficiente di autonomie fondamentali come per esempio il libero movimento delle merci e delle persone;
- La necessità di una maggiore priorità di co-finanziamento dell'UE e lo sviluppo di strumenti di finanziamento innovativi dove possibile.

Queste due dichiarazioni ampiamente condivise sono relative a questioni di fondo legate alla politica per le TEN-T come:

- La rimozione dei colli di bottiglia presso le tratte transfrontaliere,
- Il miglioramento dei collegamenti dell'Est-Ovest europeo,
- Lo sviluppo di nodi multi - modali ed intermodali,
- La promozione di infrastrutture di supporto ai modi di trasporto a bassa emissione di carbonio, incluso le strade,
- La promozione dell'interoperabilità con il regolamento (adozione di norme comuni di interoperabilità tecnica),
- L'uso della tecnologia quando opportuno
- L'uso efficiente ed orientato agli obiettivi di finanziamento dell'Unione Europea.

In questo contesto, quale dovrebbe essere la pietra angolare del futuro della politica TEN-T?

1. La TEN-T ed il mercato interno

- **La politica TEN-T come una politica pubblica per collegare meglio l'est all'Ovest in un efficiente mercato interno**

Come può la politica TEN-T, come politica pubblica, contribuire in maniera appropriata al miglioramento della competitività economica senza ostacolare il gioco di mercato?

La realizzazione di un mercato unico all'interno dei 27 Paesi dell'Unione Europea richiede una rete di infrastrutture efficiente che sia capace di fornire, per il beneficio degli utenti (operatori e clienti finali tutti uguali) sufficiente capacità e trasparenza per assicurare a questo l'equo accesso

¹¹ COM (2010) 2020, p. 14

¹² COM (2009) 44 final, p. 16

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 movimentano 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 ritennero 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 Paneuropei, 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'ammodernamento 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 multiennale, 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 contemperare 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 tragga 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.

SINTESI DELL'ELABORATO

Dal Fare al Fruire

In un sistema economico caratterizzato, da un lato, da una maggiore velocità dei cicli economici e, dall'altro, da una maggiore fragilità agli eventi esterni, esogeni al singolo sistema di riferimento, la politica di infrastrutturazione del territorio, cioè la scelta di investire in sistemi infrastrutturali, affronta nuove e più complesse sfide.

Più che in ogni altra fase storica, alle scelte di intervento pubblico, nel settore infrastrutturale, si chiede di essere "flessibile", di adattarsi alle nuove condizioni di contesto economico, di sviluppare forme di partenariato, di creare nuove opportunità di investimento.

Di essere, cioè, un sistema in cui la presenza pubblica conti di meno, sia meno presente.

Il sistema di riferimento composto dalla dotazione di infrastrutture che sono state rese possibili grazie ad un decennio di operatività della Legge Obiettivo, rende oggi plausibile una strategia di lungo periodo in grado di permettere l'ottimizzazione degli sforzi pubblici di investimento.

Il nuovo contesto di riferimento ed il patrimonio di infrastrutture strategiche realizzato o in corso di realizzazione proprio per effetto della Legge obiettivo, configurano il 2010, a tutti gli effetti, come un anno cerniera tra un decennio, quello che va dal 2001 al 2010, del "fare" ed un decennio, il futuro che va dal 2010 al 2020, del "fruire".

Nel prossimo decennio non solo si completeranno molte delle opere del Piano delle Infrastrutture Strategiche approvate dal CIPE ai sensi della Legge 443 nel dicembre del 2001, ma saranno in fase di avanzata esecuzione i tunnel ferroviari del Frejus e del Brennero. Quindi sarà bene anche simulare, sin da ora, l'opportunità delle logiche di politica economica che si intendono adottare per gestire il nuovo assetto infrastrutturale. Infatti è urgente avviare un processo di rivisitazione funzionale ed organizzativa di organismi che, alla luce del nuovo sistema di opportunità che si è creato, hanno in parte perso ed in parte acquisito connotazioni nuove come l'ANAS, le Ferrovie dello Stato, l'ENAC, l'ENAV, le Autorità Portuali, ecc. (vedi Capitolo II, Paragrafi "I soggetti al contorno: GRUPPO FS, ANAS, ENAC, ENAV, AUTORITÀ PORTUALI" e "Le riforme non rinviabili").

Sul valore complessivo del programma, così come si è poi evoluto in 10 anni pari a circa **231 miliardi di €**, il valore del deliberato CIPE ha raggiunto l'importo di circa **130 miliardi di €**.

Ed è stato possibile garantire già una copertura finanziaria di circa **89,2 miliardi di €**.

Sono completate, appaltate e/o cantierate opere per **62 miliardi di €** e sono in corso di prossimo appalto opere per circa **6 miliardi di €**. È partito, in realtà, un processo di investimenti di **68 miliardi di €**. Tutto

questo dopo un biennio, quello relativo alla passata Legislatura, in cui erano stati bloccati oltre l'80% degli investimenti.

Del valore complessivo di circa 231 miliardi di € il valore delle opere ubicate nel Mezzogiorno è pari a circa **84 miliardi di €, oltre il 36%**. Fino al 2001 la soglia percentuale delle infrastrutture nel Mezzogiorno non superava mai l'**8%**.

Il patrimonio di infrastrutture ha già raggiunto in sintesi i seguenti indicatori quantitativi:

Reti viarie, ferroviarie e metropolitane	Dati sulle nuove disponibilità
Asse autostradale Salerno Reggio Calabria	240 Km aperti al traffico
Altri sistemi stradali	320 km
Assi ferroviari	133 Km
Reti metropolitane nuove	182 Km

Ebbene il sistema di obiettivi connesso a questo arricchimento infrastrutturale deve necessariamente produrre:

- una riduzione del **20%** dei costi da congestione in ambito urbano;
- una riduzione di almeno il **30%** dei costi da congestione per il traffico merci su strada;
- una riduzione significativa del costo del trasporto pubblico delle famiglie;
- una riduzione sostanziale delle emissioni di CO₂;

La simulazione al 2020 deve, invece, necessariamente comprendere un quadro di interventi completati o in avanzata fase realizzativa quali:

- il tunnel del Brennero;
- il tunnel del Frejus stradale e ferroviario;
- il Terzo valico dei Giovi;
- opere ferroviarie connesse con la Galleria di base del Gottardo
- l'asse ferroviario AV Milano – Venezia;
- il nodo ferroviario di Genova;
- il nodo ferroviario di Firenze;
- il nodo ferroviario di Bari;
- il nodo ferroviario di Palermo;
- il nuovo asse ferroviario Napoli - Bari
- l'adeguamento dell'asse ferroviario Battipaglia – Reggio Calabria;
- la pedemontana lombarda;
- la BreBeMi;
- la Tangenziale di Milano;

- la terza corsia sull'asse autostrade Venezia – Trieste;
- il collegamento tra l'asse autostradale ed il porto di Ancona;
- la CISA;
- la E45 e la E55;
- l'asse autostradale Cecina – Civitavecchia;
- l'asse autostradale Roma – Latina;
- la variante di valico stradale;
- l'asse autostradale Salerno – Reggio Calabria;
- il completamento dei tratti più critici della superstrada 106 Ionica;
- l'asse stradale Agrigento Caltanissetta;
- l'asse stradale Palermo – Agrigento;
- l'asse autostradale Catania – Siracusa;
- l'asse autostradale Ragusa – Catania;
- la Linea C della Metropolitana di Roma;
- la Linea M1, M2, M3, M4 e M5 del sistema metropolitano milanese;
- il completamento della rete metropolitana regionale campana;
- la Piastra logistica di Civitavecchia;
- la Piastra logistica di Trieste;
- la Piastra logistica di Taranto;
- la Piastra logistica di Savona – Vado ligure;
- la Piastra logistica di Augusta
- il Ponte sullo Stretto di Messina;
- la risistemazione funzionale dell'HUB di Fiumicino con il nuovo aeroporto di Viterbo;
- la risistemazione dell'aeroporto di Malpensa con le interazioni funzionali al sistema metropolitano milanese.
- Rilancio del sistema idroviario padano veneto

Non affrontare sin da ora il duplice aspetto dei possibili ritorni di investimento e delle forme di organizzazione gestionale significa solo arricchire quantitativamente ed infrastrutturalmente il territorio, producendo una azione keynesiana limitativa e, soprattutto, amplificando i costi di esercizio dei gestori.

La razionalizzazione del Programma Infrastrutture Strategiche è avvenuta nel rispetto del seguente codice comportamentale oggettivo:

- 1) Il livello dell'avanzamento progettuale tale da consentire l'immediata cantierizzazione dei lavori;**
- 2) La continuità funzionale di alcune opere;**
- 3) L'utilizzo di fondi da legge obiettivo legati a scadenze temporali obbligate;**
- 4) L'attrazione di capitali privati;**
- 5) Il particolare livello di emergenza.**

Questa operazione però non intende minimamente azzerare le opere finora inserite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche, vuole solo aprire con le Regioni un confronto leale e trasparente, legato al

particolare momento congiunturale, un momento che non consente, ragionevolmente, itinerari utopici.

In realtà la rilettura del Programma deve consentire, all'interno di ogni Regione, la individuazione di un quadro di opere che trovano misurabile certezza:

- **nella copertura finanziaria;**
- **nella completa disponibilità progettuale;**
- **nella corretta rispondenza tra le finalità dell'intervento proposto e la reale esigenza della domanda di trasporto;**
- **nella non rinviabilità dell'intervento.**

Gli interventi che non rientrano in questo quadro sicuramente faranno parte di un riferimento programmatico che potrà essere attuato solo se si verificheranno determinate condizioni (aumento della domanda, aumento delle disponibilità finanziarie, rivisitazione nel tempo dei programmi).

Una analisi sulle risorse pubbliche oggi potenzialmente disponibili alla luce anche della ricognizione complessiva di risorse prevista della Legge 122/2010; occorre cioè identificare il potenziale quadro previsionale delle risorse; in particolare:

- Sono potenzialmente disponibili **870 milioni di €** provenienti dall'art. 46 della Legge 122/2010.
- Sono potenzialmente disponibili **864 milioni di €** provenienti dalla Delibera CIPE del 13.5.2010 relativa alla rivisitazione del Programma
- Sono potenzialmente disponibili **1.000 milioni di €** provenienti dalla TAB.B della Legge Finanziaria 2010.
- Sono potenzialmente disponibili **700 milioni di €** provenienti dalla Legge 166/2002 del comparto portuale.
- L'art. 15, comma 1, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, come successivamente modificato dal Decreto Legge 5 agosto 2010, n. 125 prevede l'introduzione del pedaggio sulla rete delle autostrade e dei raccordi autostradali ANAS (circa 1300 chilometri) a partire dal 30.4.2011.¹³ Da un'analisi dettagliata potrebbero essere disponibili risorse superiori anche a **4,5 miliardi di €**.
- Sono disponibili **75 milioni di €** provenienti dall'art. 4 del Decreto Legge 40/2010, convertito in Legge 73/2010

Sono quindi potenzialmente disponibili e possono diventare volano pubblico 8.009 milioni di €.

¹³ In particolare trattasi, come nel caso della Salerno – Reggio Calabria, di assi attualmente con caratteristiche non autostradali ma di possibile trasformazione in assi autostradali e quindi pedaggiabili, oggi gestiti da ANAS.

Per il Mezzogiorno

Del. 31/2010 criteri	Del. 31/2010 classe	Sistema / Infrastruttura / Opera	Soggetto Aggiudicatore	Costo residuo	Finanz.ti Disponibili Totali	Ulteriori finanz.ti necessari	Regioni
		Corridoio Plurimodale Tirreno - Nord Europa		9.146,02	2.724,82	6.421,20	
piano mezzogiorno	2	Battipaglia-Paola-Reggio Calabria adeguamento tecnologico ed Infrastrutturale (velocizzazione)	RFI	230,00	200,00	30,00	Campania, Calabria, Basilicata
	2	Completamento asse autostradale Salerno- R. calabria	ANAS	2.942,90	378,60	2.564,30	Calabria
		A1 (Capua) - Domiziana e adeguamento	ANAS	1.380,00	378,60	1.001,40	Campania,
convergenza regionale		SS 7 Quater Domitiana: Ammodernamento del tratto tra il km 0+000 e il km 27+000, compresa la variante di Mondragone	ANAS	1.380,00	378,60	1.001,40	Campania,
convergenza regionale		Asse Autostradale Messina - Siracusa - Gela	ANAS	407,24	150,44	256,80	Sicilia,
convergenza regionale		Rosolini Ragusa Tronco 2 - Lotto 9 "Scioli"	ANAS	150,44	150,44	-	Sicilia,
convergenza regionale		Rosolini Ragusa Tronco 2 - Lotto 10 Iriminio	ANAS	103,90	-	103,90	Sicilia,
convergenza regionale		Rosolini Ragusa Tronco 2 - Lotto 11 Ragusa	ANAS	152,90	-	152,90	Sicilia,
convergenza regionale		Asse Stradale Nord/Sud Stefano di Camastra - Gela	ANAS	810,92	272,76	538,16	Sicilia,
affidamento in corso		Autostrada Ragusa-Catania	ANAS	815,38	815,38	-	Sicilia,
		Palermo - Agrigento autostrada	ANAS	386,17	-	386,17	Sicilia,
convergenza regionale		Adeguamento della SS121 completamento	ANAS	386,17	-	386,17	Sicilia,
		Corridoio Plurimodale Adriatico		260,92	226,15	34,77	
convergenza regionale		Bari - Matera (strada)	ANAS	179,17	144,40	34,77	Puglia, Basilicata,
convergenza regionale		Gioia del Colle - Matera (Strada)	ANAS	-	-	-	Puglia, Basilicata,
convergenza regionale		SS 16 Adriatica tronco Maglie/Otranto - Ammodernamento per Km. 16	ANAS	81,75	81,75	-	Puglia,
		Ponte Stretto di Messina		6.950,00	1.650,00	5.300,00	
	1 e 2	Ponte Stretto di Messina - Collegamento stabile stradale e ferroviario tra la Sicilia ed il Continente	Stretto di Messina SpA	6.100,00	1.650,00	4.450,00	Calabria, Sicilia
	1 e 2	Opere complementari Ponte sullo Stretto	Stretto di Messina SpA	850,00	-	850,00	Calabria, Sicilia
		Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninica		6.546,22	2.111,83	4.434,39	
piano mezzogiorno	1	Asse ferroviario Napoli - Bari: tratta Napoli - Frasso Telesino	RFI	1.543,00	1.493,00	50,00	Campania, Puglia
		Benevento - Caserta- A1 - Caianello - Grazzanise e variante Caserta		957,20	-	957,20	Campania,
	4	Adeguamento a 4 corsie della SS 372 'Telesina' dal Km 0+000 al km 60+900	ANAS	585,62	618,83	33,21	Campania
convergenza regionale		Collegamento autostradale Caserta-Benevento con bretelle di collegamento alla variante di Caserta ed alla Tangenziale di Benevento	ANAS	957,20	-	957,20	Campania,
convergenza regionale		Salerno - Potenza - Bari (Strada)	ANAS	552,00	-	552,00	Campania, Puglia, Basilicata,
convergenza regionale		Murgia - Pollino	ANAS	849,40	-	849,40	Puglia, Basilicata,

Del. 31/2010 criteri	Del. 31/2010 classe	Sistema / Infrastruttura / Opera	Soggetto Aggiudicatore	Costo residuo	Finanz.ti Disponibili Totali	Ulteriori finanz.ti necessari	Regioni
	2	Corridoio stradale Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria	ANAS	1.101,80	-	1.101,80	Calabria
		Sistemi Urbani		2.394,00	732,79	1.661,21	
affidamento in corso	2	Napoli metropolitana: linea 1 tratta Capodichino Aeroporto/Centro Direzionale	Comune di Napoli	1.031,00	244,79	786,21	Campania
	2	Bari e sistemi ferroviari connessi	-	438,00	398,00	40,00	Puglia,
	2	Nodo di Catania - Circumetnea	Ferrovia Circumetnea	425,00	90,00	335,00	Sicilia,
convergenza regionale		Nodo di Palermo	-	500,00	-	500,00	Sicilia,
		Piattaforma Logistica Mediterranea della Sardegna		1.485,00	632,00	853,00	
	2	Adeguamento SS 131 "Carlo Felice" Cagliari - Sassari	ANAS	570,00	-	570,00	Sardegna
	2	Olbia - Sassari: potenziamento	ANAS	665,00	632,00	33,00	Sardegna
convergenza regionale		Nodo di Cagliari	Comune di Cagliari	250,00	-	250,00	Sardegna
		HUB Portuali / Interportuali		489,74	178,18	311,56	
	3	Hub Portuale - Taranto	Autorità Portuale di Taranto	189,74	156,15	33,59	Puglia
	2	Hub Interportuali Gioia Tauro - Completamento allacci plurimodali del Sistema interportuale	Autorità Portuale di Gioia Tauro	150,00	22,03	127,97	Calabria
convergenza regionale		Hub Intermodali Sicilia	Autorità Portuale	150,00	0,00	150,00	Sicilia,
		Schemi Idrici - Interventi emergenza idrica		1.022,07	286,58	735,49	
		Riepilogo globale		28.293,97	8.542,35	19.751,62	

Quindi il quadro delle risorse per il Mezzogiorno è caratterizzato dai seguenti dati:

- Risorse disponibili : 8.542 milioni di €
- Risorse da reperire : 19.751 milioni di €

PER IL CENTRO NORD
milioni di €

Intervento	Costo complessivo	Disponibilità pubblica	Disponibilità Private	Esigenze	Disponibilità (anno)
Mo.SE	2.252			2.252	2013 (80% dell'opera)
BreBeMi	1.700		1.700		2013 (completo)
Pedemontana Lombarda	4.300	3.000	1.300		2013 (50% dell'opera)
Tangenziale est Milano	1.600		1.600		2013 (completo)
Linea M4	1.700	1.700			2013 (70% dell'opera)
Linea M5	657	657			2013 (80% dell'opera)
Linee M1,M2 ed M3	1.600			1.600	2013 (cantieri aperti)

Programmare il territorio, le infrastrutture e le risorse Struttura Tecnica di Missione

Ferrovia Rho - Gallarate	350	350			2013 (completo)
Quadruplicamento Monza Chiasso Tratta Bivio Rosales Seregno	1.412	40		1.372	2013 (cantieri aperti)
Linea C di Roma	3.034	2.341		697	2013 (40% dell'opera)
Asse AV Milano – Verona	4.700	1.131		3.569	2013 (40% dell'opera)
Asse AV Verona-Padova	4.968			4.968	2013 (cantieri aperti)
Terzo Valico dei Giovi	6.200	780		5.420	2013 (cantieri aperti)
Tunnel del Brennero	4.140	728	400	3.001	2013 (cantieri aperti)
Asse Ferroviario Fortezza – Verona (la Fase)	2.470		1.030	1.440	2013 (cantieri aperti)
Asse Torino – Lione	11.000	400		10.600	2013 (cantieri aperti)
Asse AV Venezia-Trieste	3.500			3.500	2013 (cantieri aperti)
Piastra logistica Trieste e allacci	161			161	2013 (completo)
Asse autostradale Venezia - Trieste	1.700		1.700		2013 (50% dell'opera)
Autostrada CISA	1.800		1.800		2013 (30% dell'opera)
Autostrada Orte – Mestre	9.768		1.428	8.340	2013 (cantieri aperti)
Nodo autostradale di Bologna	1.450		1.450		2013 (cantieri aperti)
Quadrilatero Umbria - Marche	600			600	2013 (90% completata)
Allacci viari porto di Ancona	479		479		2013 (90% completata)
Autostrada Roma – Latina	2.637	390	1.582	711	2013 (30% dell'opera)
Autostrada Cecina – Civitavecchia	2.100		2.100		2013 (60% dell'opera)
Totali	76.278	11.517	16.561	47.459	

L'impatto certo e conosciuto sul bilancio dello Stato del costo delle porzioni italiane delle Reti Ten-t reso possibile con l'art 2 comma 232 e seguenti della Legge 191/2009, rappresenta un passaggio culturale prima

che normativo di ampie vedute strategiche e viene incontro anche alle richieste avanzate su tale problematica dalla Corte dei Conti. Pertanto si ritiene utile ricordare che il valore complessivo dei progetti reti TEN –T, già sottoposti o sottoponibili alla disciplina dei lotti costruttivi, risulta pari a **38,5 miliardi di €.**

In particolare per le opere del Centro Nord sono già sottoposti alla disciplina dei lotti costruttivi gli interventi relativi alle seguenti opere:

- Linea AV/AC Milano Verona: tratta Treviglio Brescia
- Galleria di base del Brennero
- Linea AV/AC Milano Genova: terzo Valico dei Giovi

Possono invece rientrare nella stessa norma, in quanto ubicati sulle reti TEN – T, i seguenti ulteriori interventi:

- Galleria di base del Frejus lungo l'asse Torino – Lione,
- L'asse ferroviario Fortezza – Verona di collegamento al valico del Brennero,
- Linea AV/AC Verona – Padova
- Linea AV/AC Venezia - Trieste

Le risorse pubbliche necessarie globalmente per dare avvio e continuità alle scelte strategiche definite nel prossimo triennio ammontano a circa 32 miliardi di €.

Le risorse potenzialmente recuperabili come si evince dalla Tabella che segue è pari a circa 19 miliardi di €.

Sarà, quindi, necessario coinvolgere ulteriori capitali privati.

	Quadro previsionale disponibilità	
Esigenze pubbliche Centro Nord	art.46 Legge 122/2010	870
	Delibera CIPE 13.5. 2010	864
	art.47 Legge 122/2010	1.180
	Recuperi Legge 166/2002	700
	Legge Finanziaria 2010 TAB B	1.000
	Legge 122/2010 e DL 125/2010	700 *
	Fondi FAS	450
	Legge 73/2010 (Metro Parma)	50
	Fondi FAS	2.550
Esigenze pubbliche Sud	Fondi PAR	3.000
	Legge 73/2010 (Metro Parma)	25
	Legge 122/2010 e DL 125/2010	3.800 *
	Fondo TEN - T	1.100
Esigenze Fondi UE	Fondi PON	2.697
	Totale	18.956

FONTI:

- **ANAS S.p.A.**
- **FERROVIE DELLO STATO S.p.A.**
- **ENAC**
- **BANCA DATI STRUTTURA TECNICA DI MISSIONE**
- **SVIMEZ: Rapporto 2010 sull'Economia del Mezzogiorno**
- **CENSIS: Dati sul Mediterraneo – maggio 2010**
- **CONTO NAZIONALE TRASPORTI**
- **CRESME: Rapporto 2009 e Rapporto congiunturale su il Mercato delle Costruzioni 2008 - 2013**
- **CONFETRA: Nota congiunturale sul trasporto merci**
- **BEI**
- **DOCUMENTO VAN MIERT PARLAMENTO EUROPEO APRILE 2004**
- **DOCUMENTO LOYOLA DEAPLACIO WIDER EUROPE 2005**
- **ISTITUTO DI RICERCA FRAUNHOFER**
- **FEDERTRASPORTI: Indagine congiunturale sul settore trasporti 2010**
- **NOMISMA – FEDERTRASPORTI: Scenari Trasporti luglio 2010**
- **ONE WORKS S.p.A.: “Stato del sistema aeroportuale nazionale, scenari e strategie di sviluppo del traffico” e “Linee di indirizzo strategico per lo sviluppo del sistema aeroportuale nazionale”. Luglio 2010**