

GENNARO DE VIVO

*Dirigente Ministero Infrastrutture e Trasporti***INFRASTRUTTURE E INTERNAZIONALIZZAZIONE:
I PRESUPPOSTI PER LO SVILUPPO**

Per comprendere il delicato ruolo rivestito dalle infrastrutture nell'ambito della competitività - in un mercato ormai globalizzato, senza più frontiere ed aperto alla concorrenza dei Paesi emergenti - occorre acquisire la consapevolezza che il recupero di competitività non solo del nostro Paese, ma dell'intera Comunità europea, è legato alla creazione - in tempi brevi - di un sistema infrastrutturale avanzato, sia in termini di dotazione fisica che di funzionalità delle reti. Dettagliate analisi econometriche hanno, infatti, dimostrato l'esistenza di significative correlazioni tra la dotazione infrastrutturale del territorio, la produttività dei fattori di produzione ed il Prodotto Interno Lordo (P.I.L.) generato nell'area di riferimento.

Per quanto riguarda il nostro Paese, nel corso di questi ultimi anni - con l'obiettivo di favorire la crescita e lo sviluppo attraverso la realizzazione delle necessarie infrastrutture di trasporto stradali ed autostradali, ferroviarie, marittime, portuali ed aeroportuali - sono stati emanati provvedimenti (la *Legge Obiettivo*; il *decreto legislativo attuativo 190/2002*; il *decreto legislativo n°9/2005* concernente l'istituzione del sistema di qualificazione del General Contactor; la *seconda integrazione al decreto legislativo 190/2002* che regola le attività di progettazione del contraente generale già approvata - in prima lettura - dal Consiglio dei Ministri del 13 maggio scorso; la *legge 166/2002*; le riforme in corso dei regolamenti relativi alla legge quadro, ovvero il *nuovo regolamento generale ex D.P.R. 554/99* ed uno specifico regolamento in materia di *verifica del progetto* che hanno entrambi iniziato i rispettivi iter approvativi) che hanno significativamente modificato il preesistente impianto normativo in materia di lavori pubblici, cercando di mobilitare - laddove possibile - il capitale privato. Anche grazie a tali provvedimenti, è oggi possibile guardare, con una certa soddisfazione, i risultati conseguiti.

In particolare, con riferimento allo stato di attuazione degli interventi previsti dalla Legge Obiettivo il bilancio, aggiornato al mese di Maggio 2005, è più che lusinghiero: la tabella di marcia del programma delle infrastrutture strategiche, redatto d'intesa con le Regioni ed approvato dal CIPE il 21.12.2001 prevedeva, entro il 2011, la realizzazione di 220 interventi sui principali Corridoi stradali e ferroviari, sui tre valichi ferroviari del Frejus, del Sempione e del Brennero, sui sistemi urbani, sugli schemi idrici del Mezzogiorno, sulla difesa della laguna veneta (progetto MOSE) e sul collegamento stabile dello Stretto di Messina, il tutto per un valore di 125,858 miliardi di euro. Ebbene il CIPE, fino a Maggio 2005, ha approvato 98 grandi opere (dalla "Salerno - Reggio Calabria" al "Mose", dal "Passante di Mestre" alla "Milano - Brescia") per un valore complessivo di circa 56,644 miliardi di euro, per le quali sono già disponibili finanziamenti statali per un importo pari a 31,876 miliardi di euro. Il valore delle opere cantierate ammonta, invece, a 32 miliardi di euro.

Va, inoltre, precisato che uno dei presupposti in cui si è mossa la Legge Obiettivo - ed i successivi provvedimenti legislativi ad essa correlati - è stato quello della massima rispondenza alle normative comunitarie: infatti le disposizioni contenute nella nuova normativa italiana in materia di lavori pubblici si pongono in palese rapporto di continuità con le disposizioni europee. A tal riguardo, con riferimento - ad esempio - alle attività di programmazione, basti considerare che il già citato programma nazionale delle infrastrutture strategiche (approvato dal CIPE il 21.12.2001), muovendosi nell'ottica dei Corridoi intermodali europei individuati nel Piano Van Miert, costituisce la naturale applicazione - in ambito italiano - della programmazione europea in una delicata fase del processo di integrazione tuttora in corso. Il processo di integrazione europea, a sua volta, si inserisce - a pieno titolo - nel più vasto quadro di riferimento costituito dal processo di globalizzazione inteso quale fenomeno non solo di carattere economico, ma anche e soprattutto di carattere sociale e culturale.

A seguito dell'allargamento dell'Unione europea e del conseguente assetto socio-economico venutosi a creare, i sistemi

nazionali di trasporto sono andati sempre più caratterizzandosi come parti di una organizzazione sistemica europea, intesa come rete integrata, infrastrutturale e logistica.

Il settore dei trasporti, fondamentale per le dinamiche territoriali, ha quindi perso le connotazioni di settore protetto, sia rispetto alla concorrenza estera che a quella interna, con la conseguenza che esso è divenuto permeabile ad imponenti processi di privatizzazione ed all'attivazione di forme di concorrenza per l'accesso al mercato.

La tendenza al decentramento produttivo, la riorganizzazione delle catene logistiche e la concomitante frantumazione del settore terziario, sono fenomeni che hanno determinato il moltiplicarsi degli scambi e lo sviluppo della domanda di mobilità con la conseguenza che, negli ultimi anni, il fabbisogno di trasporto - sia nella sua componente infrastrutturale che in quella di servizi - si è accresciuto notevolmente in termini quantitativi modificandosi, allo stesso tempo, sotto il profilo qualitativo. In tale contesto va sottolineato che questo fenomeno di integrazione comporterà la radicalizzazione di un processo ormai avviato, vale a dire lo sviluppo di un sempre più complesso sistema di principi, norme e regole di comportamento da cui le istituzioni, sia nazionali che internazionali, non potranno più prescindere. I trattati, i regolamenti, le direttive europee e la fitta trama degli accordi internazionali costituiscono, infatti, un sempre più imprescindibile punto di riferimento per l'azione non solo dei singoli Governi nazionali, ma anche - e soprattutto - degli operatori economici presenti in questa grande "area comune".

Con l'intento di realizzare una politica comune dei trasporti l'Unione Europea ha, nell'ultimo ventennio, compiuto sforzi enormi, volti a realizzare un mercato unico - senza più barriere - tra gli Stati membri. Basti ricordare, al riguardo, che la libera circolazione delle persone, delle merci e dei capitali è stata riconosciuta come una delle premesse fondamentali che hanno guidato tutta l'azione della Comunità, dal Trattato di Roma in poi. Tutta l'azione della Comunità si è ispirata, infatti, a fattori inerenti la qualità della vita e ai "diritti sociali" del cittadino: proprio l'affermazione di tale principio ha, come presupposto essenzia-

le, lo sviluppo di un adeguato sistema infrastrutturale integrato, che risponda alla necessità dei cittadini e delle imprese di usufruire di una mobilità sicura ed affidabile, in un contesto ambientale più sostenibile. Presupposto essenziale è, quindi, lo sviluppo di un sistema di trasporti adeguato, che non si esaurisca nella mera sommatoria dei singoli sistemi di trasporto nazionali: si è, infatti, troppo spesso constatato come, tendenzialmente, i sistemi di trasporto - in corrispondenza delle frontiere intracomunitarie - anziché fondersi, si spezzettano. Basti considerare, a titolo di esempio, percorsi ferroviari con sistemi di alimentazione e di segnalazione, limiti di sagoma e di peso incompatibili l'uno con l'altro; servizi aerei gestiti da decine di centri di controllo del traffico che, come è dato desumere da documenti ufficiali, vengono gestiti da sistemi operativi diversi tra loro ed utilizzanti ben 70 linguaggi informatici di programmazione; autostrade, peraltro dotate di sistemi gestionali e di esazione del pedaggio incompatibili tra loro, che si interrompono bruscamente in corrispondenza delle frontiere.

Attraverso una mirata politica delle reti di trasporto è necessario, quindi, trasformare le 25 reti di trasporto dei singoli Stati membri in un'unica grande rete di dimensioni europee, eliminando le strozzature e i colli di bottiglia, creando i collegamenti e gli anelli mancanti, puntando all'omogeneizzazione dei meccanismi finanziari e gestionali. Base di questa politica - e condizione preliminare per poter sfruttare al massimo i vantaggi offerti da una rete integrata dei trasporti - è che la Commissione ed il Parlamento europei, gli Stati membri e tutti i soggetti a diverso titolo coinvolti, si adoperino a favore di una maggiore integrazione delle politiche dei trasporti, di una più ampia concorrenza tra gli operatori del settore, di un approccio coordinato per lo sviluppo delle infrastrutture e di uno sviluppo di "*sistemi intelligenti*" di trasporto (quali, ad esempio, il telepedaggio) realmente interoperabili tra loro.

Va, tuttavia, riconosciuto che le problematiche connesse all'interoperabilità ed all'intermodalità sono tra quelle caratterizzate da un più intenso sviluppo delle iniziative di collaborazione tra i diversi Stati. Basti pensare, in particolare, all'accordo

sottoscritto tra le società autostradali italiane, francesi e spagnole per dare concreta attuazione agli indirizzi di integrazione dei sistemi di telepedaggio, dei servizi offerti all'utenza e gestionali, con l'obiettivo - qualificante e di grande rilievo - di creare un unico sistema autostradale integrato e a pedaggio di circa 8.000 chilometri. L'adozione di un sistema integrato ed interoperabile di telepedaggio - capace di affrontare adeguatamente il progressivo aumento del traffico internazionale - consente, infatti, di assicurare una capacità di smaltimento del traffico di gran lunga superiore (400/500 veicoli/ora) rispetto ai tradizionali sistemi di esazione con presidio dell'operatore o con carte di credito (120/150 veicoli/ora).

La Politica Comune dei Trasporti si è, quindi, concretizzata in linee di indirizzo, in raccomandazioni, in regolamenti ed in direttive vincolanti per l'operatività dei diversi comparti nei singoli Paesi. A tal riguardo la Commissione Europea ha elaborato un piano generale per la realizzazione, entro il 2010, di reti transeuropee di trasporto, dal costo stimato in circa 400 miliardi di euro.

Il piano - che prevede 70.000 km di linee ferroviarie destinati ai treni ad alta velocità, 15.000 km di nuove strade, corridoi, piastre logistiche e terminali intermodali per il trasporto combinato, nonché 267 aeroporti di interesse generale, con collegamenti su acque interne e porti marittimi - sta procedendo, sia pur con alcuni comprensibili ritardi, in maniera più che soddisfacente. Grazie ad esso, ed alla conseguente integrazione delle reti di trasporto della Comunità, l'Europa potrà finalmente disporre di una rete operativa di treni ad alta velocità, di un sistema di controllo del traffico aereo molto più efficiente, di porti ed aeroporti ben collegati con i territori circostanti, di autostrade nelle regioni che ne sono ancora sprovviste e di nuove vie fluviali navigabili.

La stessa rete prevede anche l'utilizzo delle più avanzate tecnologie di telematica applicata ai trasporti per poter sfruttare appieno le sue capacità e rendere compatibili tra loro sistemi diversi, tra cui il telepedaggio. Le reti transeuropee (TEN) sono state, quindi, disegnate per essere infrastrutture moderne e tecnologicamente avanzate, destinate a collegare l'Europa e contri-

buire a rafforzare l'economia, nonché a creare nuove opportunità di lavoro ed a migliorare la qualità della vita di tutti i cittadini.

I motivi di fondo che hanno portato ad avviare una Politica Comune dei Trasporti, sono oggi ancor più forti che nel passato. Il passaggio alla moneta unica ha, infatti, rafforzato l'importanza delle tematiche connesse all'interoperabilità delle reti ed all'interconnessione dei sistemi e dei modi di trasporto. Il rafforzamento e l'adeguamento di questa politica, anche sulla scorta dell'esperienza maturata in questi anni, sono divenuti problemi che sollecitano una soluzione immediata.

Non a caso, proprio la necessità di interventi di infrastrutturazione mirati non più alla soddisfazione della domanda interna ma, anche e soprattutto, alla gestione della nuova domanda di traffico internazionale, ha portato alla ribalta il tema del "*Partenariato Pubblico - Privato*" ("PPP") che riveste un ruolo sempre più fondamentale sullo scenario continentale. Infatti problemi di bilanci pubblici - che investono la quasi totalità dei Paesi comunitari - non rendono più possibile prescindere dal coinvolgimento del capitale privato nel processo di infrastrutturazione dell'Unione Europea. Attraverso tale modello di cooperazione tra pubblico e privato è previsto, infatti, l'affidamento della costruzione di un'opera ad un privato, con l'impegno dello Stato ad affidare, poi, a quest'ultimo la riscossione dei pedaggi, concordando le tariffe legate all'utilizzo dell'opera.

L'attuale quadro giuridico europeo garantisce, dal punto di vista formale, l'accesso ai mercati nel rispetto delle condizioni previste dal Trattato, anche se pratiche e, ancor più, regole "*omogenee*" - utilizzate da tutti gli operatori degli Stati membri - garantirebbero una maggiore concorrenza rispetto a quanto non avvenga oggi.

Per quanto riguarda la realtà italiana, nel corso di questi ultimi anni si è potuto assistere alla concreta attivazione della figura del "*promotore*": ciò ha consentito di prestare particolare attenzione sia alle esigenze del sistema produttivo che del territorio spingendo, comunque, i decisori a compiere scelte condivise intorno ad esigenze concrete. L'applicazione del PPP richiede,

tuttavia, certezze - dal punto di vista normativo, contrattuale ed operativo - come condizione necessaria per il coinvolgimento del capitale privato in operazioni che, comunque, comportano - data la loro lunghezza - margini d'incertezza dal punto di vista finanziario. Va, quindi costruito un "*corpus*" di regole comuni, di garanzia per le parti, e allo stesso tempo sufficientemente flessibili in modo da contemperare, a beneficio di tutti, gli obiettivi di trasparenza e non discriminazione con quelli di sviluppo nazionali ed europei. *L'iter* appena avviato vedrà una lunga serie di attività succedersi nel tempo ed il processo in corso durerà, presumibilmente, diversi anni nel corso dei quali occorrerà essere presenti, nei modi previsti dalle procedure comunitarie, nei successivi passi che verranno intrapresi, perchè le nuove regole comuni verranno scritte in quelle sedi e le norme nazionali non potranno che allinearsi ad esse.