

2. Esigenze finanziarie necessarie nel triennio 2009 – 2011 per la infrastrutturazione organica del Paese (Opere della legge Obiettivo)

Se effettuiamo un'analisi più approfondita possiamo ottenere il seguente quadro:

QUADRO ESIGENZE FINANZIARIE PER L'ATTUAZIONE DELL'INTERO PIANO DECENNALE DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE PREVISTO DALLA LEGGE OBIETTIVO

in miliardi di €

| | Valore globale | Disponibilità | Esigenze |
|---|----------------|---------------|----------|
| Valore globale Legge Obiettivo per attuazione Piano Decennale | 174 * | 60,041 | 113,959 |

| | Valore globale | Disponibilità | Esigenze |
|---|----------------|---------------|----------|
| Valore opere deliberate Legge Obiettivo | 115,665 * | 60,041 | 55,624 |

* L'importo di 115, 665 miliardi di € rappresenta l'insieme delle opere della Legge Obiettivo deliberate ad oggi dal CIPE. Il valore di 174 miliardi di € si riferisce invece all'aggiornamento del Piano Decennale delle Infrastrutture Strategiche avvenuto nell'aprile del 2006.

La differenza tra il valore di 174 miliardi di € e 115 miliardi di € rappresenta il costo del mancato avanzamento della programmazione nel periodo aprile 2006 – giugno 2008.

FONTI IMPIEGHI SU ESIGENZE FINANZIARIE

in miliardi di €

| | Risorse pubbliche | Risorse private e comunitarie | 2009 | 2010 | 2011 | Oltre |
|-----------------|-------------------|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Legge Obiettivo | 18,000 | | 4,000 | 5,000 | 5,000 | 4,000 |
| Legge Obiettivo | | 37,624 | 8,000 | 12,000 | 10,000 | 7,624 |
| Totale | 18,000 | 37,624 | 12,000 | 17,000 | 15,000 | 12,624 |

Per dare un quadro informativo completo sulle altre esigenze finanziarie relative ad opere non comprese nella Legge Obiettivo e relative alle attività di sviluppo e manutenzione della rete stradale e ferroviaria si riportano le esigenze finanziarie avanzate, in proposito da ANAS e da Rete ferroviaria Italiana. Si precisa che i valori indicati nelle seguenti Tabelle attengono alle previsioni espresse negli atti contrattuali in essere. Tali poste finanziarie sono suscettibili di modificazioni alla luce delle misure programmate dal Governo ai fini della manovra triennale.

| In milioni di Euro | | | | |
|--|-----------|----------|----------|----------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Risorse stanziare in Legge Finanziaria 2007 e risorse previste nel Piano Investimenti ANAS 2007 – 2011 | 1.561,420 | 1.560,00 | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Risorse previste dal Contratto di Programma | | | 1.660,00 | 1.660,00 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ulteriori esigenze | | 2.000,71 | 1.900,71 | 1.900,71 |

| In milioni di € | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Risorse autorizzate nel Contratto di Programma 2007 – 2011 | 3.351 | 3.734 | 3.250 | 100 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Risorse previste dal Contratto di Programma | | 630 | 811 | 2.454 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ulteriori esigenze non riportate nel Contratto di Programma | | 1.232 | 439 | 2.046 |

10.2. Prospettazione di possibili forme di finanziamento alternative

Già negli Allegati Infrastrutture alle Leggi Finanziarie 2005 e 2006 vennero indicate possibili forme di recupero di nuove risorse sia dalla gestione della rete stradale, sia dalla gestione degli HUB intermodali.

Per quanto concerne l'A. N. A. S., emerse, proprio da un'analisi effettuata dall'ANAS che la rete stradale, con caratteristiche molto vicine a quelle autostradali, è oggi pari a circa 4.200 Km.; questa rete è attraversata giornalmente da un flusso superiore a 20.000 veicoli equivalenti. E si ebbe modo di precisare che se si elevassero a livello "autostradale" le caratteristiche di tale rete e se si riuscisse ad identificare un modello di "tariffazione" coerente alle caratteristiche dei vari segmenti che costituiscono tale rete, allora l'A.N.A.S. avrebbe potuto disporre,

annualmente, di un volano di risorse pari a circa **1,1 – 1,4 miliardi di Euro**.

Sempre nel 2005 vennero approfonditi vari modelli di funzionamento per rendere possibile una simile ipotesi.

Tra i vari modelli approfonditi emerse come più attendibile il seguente:

- l'A.N.A.S. ottiene tutta la rete viaria in concessione a fronte del pagamento di un canone (ipotizzato nella misura una – tantum di **3 miliardi di €**) ed ottiene, contestualmente, introiti (pedaggi ombra ed altri trasferimenti) a fronte delle proprie attività, distinti tra la rete attualmente esistente e le nuove opere.
- Con tali introiti A.N.A.S. poteva uscire dal perimetro della Pubblica Amministrazione (ricavi superiori al 50% dei propri costi gestionali) ed era così in grado di fare ricorso ai mercati finanziari, senza alcun riflesso sul debito pubblico, per il reperimento delle risorse necessarie al proprio programma di investimenti
- A.N.A.S. si assumeva il rischio, oltre che della gestione e del mantenimento in piena efficienza dell'attuale rete stradale, anche della costruzione, in un arco temporale di dieci anni, di nuovi investimenti per un ammontare complessivo di **35 miliardi di €**.
- Lo Stato non avrebbe finanziato più gli investimenti di A.N.A.S. ma attraverso un contratto di servizio con A.N.A.S., avrebbe riconosciuto ad A.N.A.S.:
 - "pedaggi ombra", in misura dell'effettivo e registrato livello di traffico, a tariffe di mercato, sia su tratte già esistenti identificate, nel 2005, in 8.575 Km, che su tratte di nuova costruzione per le quali il livello del traffico era sufficientemente elevato per garantire un profitto. Le tariffe per i pedaggi ombra furono ottenute a seguito della allocazione puntuale di tutti i costi a seconda della tipologia di strade (rete esistente, nuova rete ad alto e medio traffico). Ovviamente il ricavo si realizzava se effettivamente i livelli di traffico stimati sarebbero stati quelli attesi, rispettando in tal modo la subordinazione dell'operazione ai rischi di mercato e non relegandola a puri e semplici trasferimenti dallo Stato all'A.N.A.S.
 - Trasferimenti da parte dello Stato per la copertura dei costi sostenuti da A.N.A.S., sia su tratte già esistenti che su tratte di nuova costruzione per le quali il livello del traffico non sia

sufficientemente elevato per garantire la copertura dei relativi costi.

Questa ipotesi tecnico – economica, portata avanti nel 2005, può oggi essere rivisitata alla luce sia di quanto avvenuto con il provvedimento presente nella Legge Finanziaria 2008 relativo all'articolo 2 comma 238 e successivi ("federalismo infrastrutturale"), sia alla luce di quanto in proposito è emerso da parte della Unione Europea.

Per quanto concerne invece le aree destinate alle attività intermodali, a valle della approvazione da parte del CIPE sia del Piano della Logistica, sia del Patto della Logistica, si prospettò, all'interno di un apposito Allegato Infrastrutture al DPEF del 2006, la esigenza di identificare vere forme di "insularità" trasportistica, riproducendo esattamente, come nel caso della Sardegna, realtà territoriali integrate che si configurano come "Piattaforme Logistiche". In particolare emersero come territori caratterizzati da omogeneità connettive:

- **la Piattaforma Logistica del Nord Ovest** costituita dal sistema portuale ligure Genova, la Spezia, Savona, con la retroportualità di Rivalta Scrivia e Alessandria e le strutture intermodali di Novara e Orbassano strettamente integrate con il nodo ferroviario di Mortara e le piattaforme logistiche di Piacenza Pavia e l'hub aeroportuale di Malpensa;
- **la Piattaforma Logistica territoriale del Nordest** formata dai sistemi portuali di Trieste, di Venezia e la sua retroportualità, integrati ai nodi intermodali di Verona e Padova con la piattaforma ferroviaria di Cervignano;
- **la Piattaforma Logistica tirrenico adriatica nord** composta dai nodi di Livorno, Prato, Parma, Bologna ed il porto di Ravenna;
- **la Piattaforma Logistica tirrenico adriatica centrale** costituita dal porto e dal retroporto di Civitavecchia, dall'HUB aeroportuale ed interportuale di Fiumicino, dai nodi intermodali di Orte, Jesi ed Ancona;
- **la Piattaforma Logistica tirrenico sud** formata dalla piattaforma ferroviaria di Marcianise e dai nodi di Nola, dai porti di Napoli e Salerno e Gioia Tauro;
- **la Piattaforma Logistica adriatica sud** composta dal nodo di Pescara, dal nodo ferroviario e portuale di Bari e dagli HUB di Brindisi e di Taranto;
- **la Piattaforma Logistica del Mediterraneo Sud** al cui interno sono presenti il porto di Palermo, gli HUB di Catania e di Cagliari.

Tutte queste Piattaforme Logistiche possono, con una adeguata caratterizzazione funzionale da effettuare per ogni singola area, diventare le piastre Logistiche del Paese, le tessere logistiche del più vasto mosaico comunitario.

Un mosaico che nel tempo renderà sempre più evidente quale ruolo il Paese gioca nel bacino del Mediterraneo, quale ruolo delicato il Paese svolge come ambito cerniera tra il Mediterraneo stesso e l'Area centrale dell'Europa, quale ruolo il Paese svolge attraverso i suoi distretti produttivi ubicati lungo i corridoi Berlino – Palermo (Corridoio 1), Lisbona – Kiev (Corridoio 5), Rotterdam – Genova (Corridoio dei due Mari) ed il Corridoio Bari – Varna (Corridoio 8).

Ma ad una simile identificazione fisica sarebbe opportuno aggiungere anche una chiara identificazione economica – finanziaria. In particolare ogni Piastra Logistica potrebbe costruire uno specifico Fondo Rotativo in cui versare le risorse provenienti dai vari investitori pubblici e privati, risorse mirate alla infrastrutturazione delle singole Piastre. Questa forma di aggregazione e di gestione delle risorse rappresenta non solo un modo per ottimizzare l'utilizzo della componente finanziaria ma anche una corretta ipotesi per dare concrete funzionalità alla autonomia gestionale dei soggetti oggi preposti alla gestione delle autorità portuali, degli interporti, ecc.

10.3. Impatto macroeconomico del I Programma delle Infrastrutture Strategiche Primi indicatori significativi

In questo Capitolo si intende fornire alcuni indicatori da cui si possa evincere quale sia la ricaduta complessiva, attuale e futura, della vasta e complessa azione infrastrutturale attivata in questi primi quattro anni di Legislatura.

Senza dubbio gli indicatori più significativi sono proprio quelli legati alle seguenti voci:

- Crescita del Prodotto Interno Lordo.
- Crescita Occupazionale.
- Contenimento dei costi della Logistica ed aumento della competitività.
- Contenimento dei costi nel trasporto nelle aree metropolitane

10.4. Crescita del Prodotto Interno Lordo

Il valore complessivo delle opere approvate produce una crescita di 7,1 punti di PIL. Di tali punti, in questi sette anni di avvio operativo della Legge Obiettivo e di cantierizzazione delle opere, sono stati attivati 3,6 punti di PIL.

Questo indicatore da solo denuncia quanto sia stato efficace, per evitare forme di stagnazione prolungata nell'economia del Paese, l'attuazione del I Programma delle Infrastrutture Strategiche.

E, soprattutto questi dati denunciano quanto sarà importante nel prossimo anno e nel prossimo quinquennio dare continuità all'attuazione complessiva del Programma.

10.5. Crescita Occupazionale

Questo meccanismo di investimenti produce un impatto occupazionale misurabile in un minimo di oltre 700.000 posti di lavoro. A tale valore nel prossimo triennio, in presenza di continuità del Programma Infrastrutture Strategiche, si aggiunge un impatto occupazionale di ulteriori 400.000 unità.

10.6. Contenimento dei costi della logistica ed aumento della competitività

Come già detto al Capitolo 2 Paragrafo 4 del presente Documento la produzione industriale del Paese nel 2004 si è attestata intorno ad un valore di circa 900 miliardi di €; la incidenza del costo della logistica nel nostro Paese, sempre nel 2004, si è attestata intorno ad un valore pari al 22%; in realtà circa 180 miliardi di € costituiscono il valore della logistica e del trasporto nel nostro Paese. Negli altri Paesi dell'Unione Europea tale valore si attesta intorno al 14% – 16%.

Affrontando solo i benefici generati dall'aumento di reti stradali e ferroviarie e dai servizi di trasporto da questi generati, si può affermare che considerando solo le infrastrutture lineari, quelle cioè che si distribuiscono secondo i corridoi individuati dal 1° Programma di Infrastrutture Strategiche e senza considerare gli investimenti di tipo puntuale programmati nell'arco di dieci anni e rappresentati dagli investimenti relativi ai Sistemi urbani ed agli Hub in generale, la "produzione" di patrimonio di infrastrutture, si può quantificare in circa 2.500 Km stradale ed autostradale e 650 Km di reti ferroviarie.

Fatto 100 il patrimonio di infrastrutture e fatto 100 quello di servizi, è possibile affermare che:

- ogni 70 km di rete, ferroviaria o stradale, produce una variazione incrementale di 1 punto percentuale nella dotazione di infrastrutture;
- ogni 125 km di rete, ferroviaria o stradale, produce una variazione incrementale di 1 punto percentuale nella dotazione del patrimonio di servizi ad oggi esistente.

Se si stima che il totale complessivo delle opere approvate finora consiste in circa 3.150 Km l'impatto sull'attuale patrimonio di infrastrutture porta l'attuale valore di **disponibilità di infrastrutture da 100 a 145**.

Per quanto riguarda i servizi di trasporto l'attuale valore di **100** passa, alla conclusione del processo finora attivato, a **156**.

La riduzione dei tempi di collegamento generati da questo aumento di dotazione infrastrutturale, la riduzione dei vincoli nell'accesso alle aree urbane e nella uscita dalle stesse, l'azzeramento dei vincoli generati nei transiti alpini, la riduzione dei tempi di accesso agli HUB portuali ed interportuali, il miglioramento della rete tecnologica ferroviaria, consentono solo alla luce degli finora approvati dal CIPE di poter prevedere una riduzione della forbice dei costi della logistica tra quelli del nostro Paese e quelli della Unione Europea di circa il 30% in tal modo si passa dall'attuale incidenza del 22% al 19%. In tal modo il sistema produttivo italiano ridimensiona il gap che lo distanzia dagli altri Paesi della Comunità. In realtà questa operazione produce un vantaggio misurabile pari a circa 6 miliardi di € ogni anno. Contenimento tanto più importante e significativo non solo perchè strutturale ma, soprattutto perchè equamente distribuito nel territorio e tra tutte le attività produttive del nostro sistema economico.

10.7. Contenimento dei costi nel trasporto nelle aree metropolitane

Attualmente il trasporto collettivo nelle aree metropolitane del Paese, nelle aree in cui si concentra circa il 36% della popolazione, non supera il 20% e ciò, soprattutto, per la inesistenza di una offerta organica di trasporto, in particolare di una offerta di trasporto su guida vincolata.

Il Programma delle Infrastrutture Strategiche con i soli finora approvati dal CIPE, ed in corso di appalto o di realizzazione, consente di passare dagli attuali 96 Km di rete su guida vincolata ad oltre 270 Km.

Solo questo dato abbatte:

- il costo della congestione in ambito urbano di almeno il 15% (il costo della congestione nelle aree metropolitane ha superato nel 2007 i 9 miliardi di €);
- il costo energetico si riduce di oltre il 20%;
- il costo della incidentalità e dell'inquinamento atmosferico si riduce in modo sostanziale.

PAGINA BIANCA

Capitolo 11: Considerazioni conclusive

L'Allegato Infrastrutture alla Legge Finanziaria è una occasione annuale per poter focalizzare l'attenzione su uno spaccato non di un settore ma dell'intera economia del Paese.

Se infatti ci si ferma per un attimo solo su due dati: quello relativo alla incidenza del trasporto e della logistica sul valore della produzione industriale e quello della stretta correlazione tra le attività del terziario e la organizzazione della offerta trasporti in ambito urbano, si ha modo di misurare, come detto in Premessa, la stretta interdipendenza tra efficienza della offerta trasportistica e logistica e crescita del PIL.

Questa presa di coscienza porta automaticamente alla definizione di due itinerari strategici:

- il primo legato alla riattivazione concreta del Piano Decennale delle Infrastrutture Strategiche per consentire la costruzione, in un arco temporale certo e compatto, di una offerta infrastrutturale capace di rendere competitivo il nostro Paese, di una offerta infrastrutturale capace di recuperare un gap davvero assurdo per una realtà territoriale come la nostra all'interno del sistema comunitario:
- il secondo legato a costruire tutte le condizioni per dare efficienza e funzionalità alla offerta dei servizi di trasporto.

Il primo itinerario va solo riattivato e, possibilmente, vanno ridefiniti i tempi di completamento delle varie opere, le forme di accesso alle risorse, la certezza della disponibilità delle stesse attraverso prodotti finanziari innovativi. Siamo infatti di fronte ad un quadro di esigenze finanziarie pari a circa 180 miliardi di € con una disponibilità già acquisita di 56 miliardi di € e quindi occorre definire le provenienze degli ulteriori 124 miliardi di € nei prossimi cinque anni. La quota pubblica, qualora si volesse seguire la soglia annuale finora versata dallo Stato, potrebbe attestarsi su un valore di 40 miliardi di € nel prossimo quinquennio. La restante quota pari a 84 miliardi di € dovrebbe essere garantita dal privato almeno per una quota pari a 60 miliardi di €, sempre nel prossimo quinquennio, e per la restante quota pari a 24 miliardi di € dovrebbe essere supportata da Fondi comunitari e da Fondi delle Amministrazioni locali.

Emerge in modo chiaro che all'interno di questo itinerario due sono i fattori preoccupanti: il tempo e la disponibilità delle risorse. Il tempo perché la mancata disponibilità di infrastrutture, la mancata contestualità delle opere in logica di sistema produce un immediato danno sulla competitività e sulla crescita del Paese. La disponibilità delle risorse in quanto si è in presenza di interventi in cui il ritorno di investimento ha un break even lungo; in particolare per le opere stradali è possibile, attraverso le varie forme di pedaggio, attrarre capitali privati, ma per le

opere ferroviarie e per i valichi, il cui valore globale degli supera i 40 miliardi di € è fondamentale la quota a fondo perduto dello Stato e della Unione Europea.

Il secondo itinerario invece contiene due distinte emergenze, due distinte priorità: la organizzazione del trasporto nelle grandi e medie città, la ottimizzazione del trasporto merci.

In merito alla prima emergenza, quella legata al trasporto nelle grandi e medie città, come già detto in altra parte del Documento, per la realizzazione di reti metropolitane il Piano Decennale prevedeva circa 15 miliardi di € e si sono già effettuate le gare ed aperti i cantieri per oltre 9 miliardi di € (Torino, Milano, Genova, Bologna, Parma, Rimini, Roma, Napoli, Palermo).

Queste opere attivate consentiranno, entro i prossimi quattro – cinque anni, un aumento di reti metropolitane di oltre 270 Km; nel 2001 il nostro Paese ne aveva solo 96 Km.

Sarebbe davvero pericoloso che le amministrazioni di queste città, di questi sistemi urbani complessi, si arricchissero, in questo prossimo quinquennio, di infrastrutture e diventassero sistemi urbani privi, però, di adeguati e coerenti modelli gestionali.

Rischieremmo di compiere un tipico errore della nostra cultura gestionale pubblica: arricchire di opere il territorio senza infrastrutturarlo in modo organico e funzionale, senza supportarlo in modo adeguato dal punto di vista tecnico amministrativo.

Questo comporta anche un ulteriore approfondimento sui livelli tariffari infatti la incidenza del costo del trasporto per ogni cittadino si aggira ormai intorno ad un valore pari a 3.000 € all'anno, ma la incidenza di tale costo per un cittadino che abita in Campania o in Sardegna, dove il PIL pro capite non supera i 16.000 €, si attesta intorno al 17%, in Lombardia si attesta intorno al 12%.

Non vogliamo discutere ulteriormente su un dato che da solo denuncia un grave squilibrio nella formazione dei bilanci delle famiglie, ma riteniamo utile ricordare che proprio questa anomalia eleva, a livello nazionale e non locale, il tema del trasporto pubblico locale, in quanto da esso emerge una sperequazione fiscale con forti ripercussioni economiche.

Il trasporto pubblico locale ha perso, ormai, le caratteristiche redistributive del reddito. Questa differente incidenza nell'accesso alla mobilità e, quindi, nell'accesso al lavoro, genera una automatico irreversibile processo di arretramento delle condizioni di pariteticità e,

quindi, di falsa competitività, non solo fra due cittadini dello stesso Paese ma, tra due forme di economia regionale.

Questa serie di considerazioni sull'offerta di servizi di trasporto penso sia sufficiente per convincerci della rilevanza nazionale della tematica e al tempo stesso ci porta obbligatoriamente ad un approccio diverso da quello che per anni ha caratterizzato il rapporto tra organo centrale ed organo locale.

Ma ciò che preoccupa di più è l'approssimarsi di una esplosione della domanda: i livelli di costo dei carburanti porteranno automaticamente i cittadini a ricorrere al trasporto pubblico. Per una città come Roma dove l'abbonamento a Metrebus costa 230 € l'anno è impensabile spendere 3.000 – 4.000 € per muoversi con mezzo privato; altrettanto si può dire per le altre città con dimensioni superiori alle 100.000 unità. Ebbene questo passaggio dal mezzo privato al mezzo pubblico provocherà, nel breve periodo, gravi problemi di saturazione, gravi problemi nella capacità di garantire una offerta adeguata.

Se affrontiamo poi le problematiche legate alla distribuzione delle merci in ambito urbano scopriamo, come detto nel Capitolo 6, che il costo del trasporto è il 33% del costo totale dell'autotrasporto, che oltre l'80 % delle consegne delle merci avviene su aree pubbliche, che il numero delle consegne giornaliere per veicolo (parametro inversamente proporzionale al costo del servizio) si è dimezzato nel corso dell'ultimo quinquennio a causa delle difficoltà di sosta e degli intralci alla circolazione. Scopriamo cioè che la serie di diseconomie generate da questa patologica organizzazione della distribuzione delle merci in ambito urbano è un ulteriore aggravio dei costi dei prodotti, è un ulteriore danno alla economia delle famiglie.

Questa serie di emergenze nel trasporto in ambito urbano diventa una priorità strategica per il Governo. Una emergenza da affrontare e risolvere in tempi certi per evitare che diventi una emergenza irreversibile.

In merito alla seconda emergenza, quella relativa alla ottimizzazione del trasporto merci, è necessario ricordare che dopo oltre venti anni dalla approvazione del primo Piano Generale dei Trasporti alcuni indicatori negativi della movimentazione delle merci nel Paese sono rimasti identici; in particolare:

- il carico a vuoto è praticamente rimasto identico;
- la distribuzione delle merci per modalità di trasporto è rimasta quasi immutata: su ferro addirittura è diminuita passando dal 13% al 9%. In realtà su strada si movimenta oltre l'85%;

- la forte penalizzazione nell'accesso alle piastre logistiche (porti ed interporti);
- la forte crescita della domanda di trasporto e la staticità della offerta infrastrutturale. Il caso più eclatante è quello dei valichi: dal '67 nessun nuovo valico è stato progettato e dal '67 ad oggi l'aumento dei transiti attraverso i valichi è stato pari al 700%;
- la frantumazione delle imprese di autotrasporto è praticamente rimasta uguale a quella degli anni '80.

Questa sommatoria di inefficienze è alla base non solo del costo del trasporto ma della incapacità di produrre margine da attività, quelle del trasporto e della logistica, che se ben gestite producono ricchezza.

Riuscire ad ottimizzare questo processo, riuscire a capire quanto si possa recuperare, in termini di produttività e di produzione di ricchezza, da un simile comparto rappresenta uno degli obiettivi fondamentali del Governo.

Il Piano della Logistica, il Patto della Logistica sono strumenti e modalità essenziali per uscire da uno stato preoccupante per l'intero comparto.

L'attenzione a questa emergenza si configura come uno degli elementi più caratterizzanti la politica dei trasporti che il Governo vuole portare avanti in questa Legislatura.