

PRIMA PARTE

LE STRATEGIE

PAGINA BIANCA

Introduzione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Senatore Altero Matteoli

Quest'anno si intende dare all'Allegato Infrastrutture una funzione diversa da quella ricoperta dal 2002 in poi e ciò sia perché tale documento non viene più allegato al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria ma alla Decisione di Finanza Pubblica, sia perché è necessario impostare un nuovo itinerario programmatico articolato su due distinte cadenze una di breve e medio periodo (2013) una di lungo periodo (2020).

In realtà l'esigenza di dare avvio ad un cambiamento sostanziale nell'approccio alla politica delle infrastrutture e dei trasporti del Paese era già emersa con l'Allegato Infrastrutture prodotto nel 2008, prodotto, cioè, agli inizi di questa Legislatura. In quella occasione ebbi modo di precisare che era opportuno definire una cadenza temporale sia nella attuazione dei programmi, sia nella disponibilità concreta delle risorse. Prese corpo così nel 2008 un Piano Fonti Impieghi legato alle reali esigenze ed alle misurabili coperture finanziarie.

Con l'Allegato Infrastrutture di quest'anno si vuole perfezionare ulteriormente un simile approccio, si vuole in realtà, attraverso una lettura capillare di tutte le Intese Generali Quadro e di tutti gli Atti Aggiuntivi finora sottoscritti con le Regioni, redigere un quadro degli interventi che in modo significativo rivestono un ruolo di essenzialità strategica.

Questo lavoro non deve essere interpretato come la ricerca di priorità nelle priorità ma come una esigenza di coerenza nella scelta della rilevanza strategica di determinate opere.

In più occasioni sono state sollevate critiche sulla espansione programmatica del Piano delle Infrastrutture Strategiche, una critica sollevata già nel 2001 all'atto dell'approvazione di tale strumento da parte del CIPE; tuttavia, nei fatti dal 2001 ad oggi il perimetro dei progetti realmente approvati dal CIPE è stato caratterizzato da opere che sono difendibili per quanto concerne la rilevanza strategica. In realtà la esplosione documentale è avvenuta più sul fronte dei progetti inoltrati e, soprattutto, sulla deformazione interpretativa delle finalità di alcune ipotesi programmatiche.

Quest'anno, quindi, il lavoro che si è cercato di portare avanti è stato proprio quello di comparare le opere del perimetro CIPE, cioè le opere i cui progetti sia a scala preliminare o definitiva hanno già avuto una approvazione da parte del CIPE, con il grappolo di interventi direttamente o indirettamente collegati con tali interventi e definire, così, un primo quadro di progetti che troveranno concreta e misurabile attuazione nella prima fase programmatica, quella che riguarda l'anno 2013.

Il restante elenco di opere, di intesa con le Regioni e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, potrà trovare giusta collocazione o in un ambito programmatico di medio e lungo periodo o in strumenti programmatici come i POR, i PON, i PAR.

In tal modo stiamo cercando di caratterizzare la offerta infrastrutturale in modo da renderla davvero coerente alle esigenze di una domanda di trasporto che possiede due distinte caratteristiche: interventi la cui funzionalità deve essere garantita già entro il 2013 ed interventi la cui funzionalità deve essere garantita dopo il 2013 ma il cui avanzamento progettuale e realizzativo deve avvenire con una misurabile susseguenza sin dal 2011. Fanno parte, ad esempio, di questa seconda famiglia opere come l'asse ferroviario Torino – Lione (inserita in Legge Obiettivo), il nuovo valico ferroviario del Brennero, il Ponte sullo Stretto, il Mo.SE., gli assi ferroviari Milano – Genova e Milano – Venezia, gli interventi nei sistemi metropolitani di Roma e di Milano, ecc.

Ma l'altro elemento innovativo dell'attuale Allegato Infrastrutture è proprio la ricerca della reale fruizione dell'impianto infrastrutturale sia di quello già realizzato, sia di quello in corso di realizzazione, sia di quello di possibile realizzazione. Siamo, infatti, arrivati ad una fase di avanzamento del Programma in cui per una serie di interventi è possibile misurare le possibili ricadute e per un'altra serie di interventi è possibile coinvolgere capitali privati perché l'avvenuta parziale copertura pubblica rende bancabile alcune iniziative.

L'altro elemento significativo dell'Allegato Infrastrutture di quest'anno è la uscita dalla fase recessiva ma la contestuale stasi della crescita della domanda. Sembra un paradosso ma pur in presenza di segnali positivi sulla crescita del PIL non assistiamo ad intensificazioni dei traffici soprattutto di quelli generati da aree di produzione verso ambiti di consumo.

Questa che sembra una anomalia in realtà è solo una fisiologica evoluzione di un sistema industriale che ha adottato nuove strategie di consumo come risposta ad una recessione "importata", una recessione che ha molto inciso sul comparto della mobilità, sull'intero sistema logistico.

Un'altra singolarità è quella relativa alla movimentazione nei nostri porti ed alla contestuale assenza di dati certi sulla movimentazione da e per i vari HUB portuali. Questo dato segnala una non rilevante contrazione dei traffici ma contestualmente il rapporto import – export denuncia una sostanziale diminuzione della movimentazione delle merci.

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. Anche in termini d'impatto sulla rete ferroviaria e stradale nazionale, se davvero entrassero ed uscissero dai porti italiani 10 milioni di TEU ce ne accorgeremmo sulle autostrade! Per fortuna sono meno della metà. E questo vale soprattutto per le previsioni dei nuovi progetti infrastrutturali. Altrettanto urgente è l'accertamento dei volumi di carichi marittimi destinati al nostro mercato o provenienti dai nostri operatori che transitano per i porti del Nord Europa. La cifra di 300.000 TEU sembra rappresentare un tetto massimo nella dimensione di questo fenomeno.

Si è inoltre voluto, per la prima volta, proporre appositi **Atti di Indirizzo** su cinque distinte aree che direttamente ed indirettamente costituiscono la base portante di ogni scenario che caratterizza il rapporto tra offerta e domanda di trasporto. In particolare gli Atti di Indirizzo sono relativi alla gestione aeroportuale, a quella portuale, al trasporto collettivo, alla ottimizzazione delle risorse destinate al Mezzogiorno e alle forme di controllo del territorio. Per ognuna di tali aree c'è una precisa motivazione.

Per la gestione aeroportuale solo un mese fa è stato consegnato lo "Stato del Sistema aeroportuale nazionale scenari e strategie di sviluppo" e quindi può e deve prendere corpo nel 2011 una serie di Action Plan.

Per la gestione degli impianti portuali siamo in presenza di un Disegno di Legge del Governo e di un provvedimento di iniziativa parlamentare che perseguono l'obiettivo di riassetto funzionale di un comparto determinante per la crescita e lo sviluppo del Paese ma che rischia una grave crisi per l'assenza di adeguate leve gestionali.

Per quanto concerne il trasporto collettivo siamo in presenza di due aree tematiche critiche, due aree tematiche che necessitano di una azione dell'organo centrale: il trasporto collettivo in ambito urbano ed il pendolarismo. Sono, senza dubbio ambiti di competenza degli organi locali ed in particolare delle Regioni ma sarebbe miope se lo Stato non cercasse di identificare particolari itinerari strategici capaci di superare l'attuale grave emergenza.

Lo scorso anno abbiamo deciso di non trasferire più le risorse per il trasporto ferroviario regionale alle Ferrovie dello Stato e lo abbiamo trasferito alle Regioni. Sono state così le Regioni i soggetti che hanno definito un rapporto contrattuale con le Ferrovie dello Stato. Ma questa scelta, senza dubbio valida, in quanto ha consentito alle Ferrovie, con i cespiti provenienti dalla vendita di tali servizi, di poter acquistare nuovo materiale rotabile per il trasporto regionale, non risolve il problema del pendolarismo nella sua più articolata organizzazione.

Altrettanto complesso è il tema legato al trasporto pubblico in aree urbane; lo Stato sta realizzando interessanti impianti metropolitani come quelli di Torino, Milano, Brescia, Roma, Napoli ma occorre, nelle more del completamento della offerta, capire perché la attuale domanda rimane legata al trasporto privato; mentre la crisi economica ha contribuito a una sensibile riduzione delle emissioni di CO₂ nell'ultimo biennio, le Decisioni e le Direttive comunitarie relative agli impegni di riduzione di emissioni di CO₂ entro il 2020 di recente adottate, imporranno un nuovo approccio alla intera tematica nei prossimi anni.

Per quanto concerne il Mezzogiorno 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 superano abbondantemente le soglie medie di realtà urbane come Milano e Torino; e quindi ci si meraviglia di una crisi della crescita e dello sviluppo 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.

Si ritiene indispensabile, quindi, in questo nuovo impegno mirato che il Governo sta avviando nel Mezzogiorno, effettuare una chiara ed attenta analisi sulle motivazioni che hanno creato l'assurdo paradosso: elevata offerta – scarsa soddisfazione della domanda.

L'urgenza di una simile operazione è legata proprio al fatto che sia a livello comunitario che nazionale si impone, con la massima urgenza, una ottimizzazione delle risorse destinate al Mezzogiorno.

Infine, un'area tematica che riteniamo opportuno portare avanti nel prossimo triennio è quella legata al processo riformatore; un'azione anticipata sin dall'inizio della Legislatura e che in parte il Governo ed il Parlamento ha già avviato, ne sono testimonianza provvedimenti come il Nuovo Codice della Strada, il Regolamento del Codice dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, la Riforma della Legislazione in materia portuale. Ma si ritiene che occorra porre maggiore attenzione soprattutto nel riformare organismi che negli ultimi anni sono stati superati da forme evolutive dell'intero comparto trasporti, forme evolutive a scala nazionale (il ruolo dell'Organo locale con la Riforma del Titolo V° della Costituzione) ed a scala comunitaria (le nuove Reti TEN, la interoperabilità ferroviaria, la evoluzione dei sistemi logistici, ecc.).

La scelta del Governo di privilegiare l'intervento massiccio nella realizzazione di infrastrutture si è rivelata scontata, quasi obbligata; tutti, dal Governatore della Banca di Italia al mondo dell'economia e della politica internazionale, ritengono il ricorso agli investimenti infrastrutturali una condizione essenziale per superare la crisi.

Ma non è sufficiente, nel complesso comparto della offerta infrastrutturale e logistica, investire in infrastrutture, occorre, avviare contestualmente anche un organico processo riformatore.

Dobbiamo ammettere che la recessione che il nostro Paese e l'Europa hanno vissuto nel passato biennio ha messo in discussione la struttura dei consumi. Una recessione dopo anni di crescita sistematica a scala nazionale ed internazionale lascia un segno indelebile, cambia completamente le nostre logiche organizzative, le nostre abitudini.

Stiamo capendo, e lo capiremo sempre di più, che la scelta di un mezzo di trasporto non è legata solo alla propria comodità, ma, necessariamente, è legata alla ottimizzazione delle proprie disponibilità economiche. Stiamo diventando, e lo diventeremo sempre di più, maturi; una prova tangibile ci viene data dall'aumento della domanda di trasporto pubblico e, con la ripresa, sicuramente il mondo della produzione ricorrerà alle offerte di trasporto, più vantaggiose.

Quindi dobbiamo avere il coraggio di essere, proprio in questa fase, promotori di azioni non solo infrastrutturali, ma di iniziative capaci di azzerare vecchi convincimenti obsoleti, vecchie logiche di schieramento, vecchi egoismi aziendali; dobbiamo, in realtà costruire una linea strategica che imponga l'avvio di riforme sostanziali quali:

- La liberalizzazione della rete ferroviaria comunitaria.
- Una nuova offerta di mobilità nel trasporto locale.
- Un abbattimento del costo del trasporto e della logistica ed una piena interazione tra il nuovo assetto degli ambiti produttivi e la offerta trasportistica su ferro e su strada.
- Un abbattimento del costo degli interventi
- L'avvio concreto della realizzazione dei valichi ferroviari del Frejus, del Brennero e del Terzo Valico dei Giovi
- Una nuova organizzazione della distribuzione delle merci.
- La istituzione di Società di Corridoio.
- Un nuovo rapporto tra Concedente e Concessionario.

È complesso e difficile il percorso che da una idea progettuale fa passare a opere compiute, tuttavia se si è in grado di controllare e gestire il processo allora si riesce a raggiungere un simile obiettivo.

È invece quasi impossibile dare attuazione a riforme organiche o a scelte gestionali innovative se non c'è una disponibilità di tutti gli attori del comparto non solo nel cambiare i propri convincimenti, ma nel capire quanto sia dannoso per il Paese difendere le singole rendite di posizione.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1: La organizzazione dell'offerta

Il 2010 anno cerniera tra due decenni

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.

Non si discute, in questo contesto, delle innegabili necessità di infrastrutturazione di un sistema economico quale quello italiano, endemicamente carente di infrastrutture e di servizi che da quelle infrastrutture derivano, quanto della necessità di continuare a farlo alla luce di esigenze nuove e della consapevolezza di dover fare fronte alla compresenza di politiche di intervento pubbliche. Politiche, necessarie alla collettività, in grado di consumare liquidità e di avere impatti significativi sugli equilibri del bilancio pubblico e sulla complessiva competitività del sistema Italia.

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.

La concentrazione degli investimenti in aree del Paese in grado di intercettare flussi di mobilità significativi, la scelta di operare interventi di lungo periodo anche mediante la possibilità, avvenuta per legge, di "rateizzare" il costo di investimento di infrastrutture imponenti, come i valichi ferroviari, la sempre più pressante richiesta di ricorrere a forme di "autofinanziamento" degli investimenti trattenendo quota parte delle accise generate dal traffico prodotto, la necessità di ricorrere sempre meno a tariffe e ricorrere sempre più a prezzi di mercato, rappresentano le spinte intrinseche di un sistema dei trasporti che mette in atto una strategia di difesa, estremamente differenziata per settore, come risposta alla sempre meno ortodossa presenza dell'intervento pubblico nei diversi settori industriali di cui si compone il mondo dei trasporti.

Queste spinte endogene si manifestano in un sistema che si apre sempre più sia alla concorrenza dei servizi, spesso accompagnata dal monopolio naturale e pubblico delle infrastrutture, sia a spinte federalistiche caratterizzate da una reale applicazione della II parte del Titolo V della Costituzione e ad alla necessità, nei limiti della definizione delle infrastrutture concorrenti tra Stato e Regioni, di disegnare un nuovo assetto delle responsabilità in capo alle Regioni, sia, infine, alla richiesta di nuove forme delle politiche di intervento dell'Unione Europea.

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.

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").

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"**.

Il passato decennio è stato un decennio del **"fare"** e ciò è testimoniato da due dati: dal 1985 al 2001 erano stati investiti per interventi legati alla infrastrutturazione organica del Paese solo **7 miliardi di €**, dal 2002 ad oggi sono stati approvati progetti, appaltate e cantierate opere per un valore globale di circa **68 miliardi di €**.

Fino al 2002 il parco progetti relativo alle infrastrutture chiave del Paese non superava la soglia del 10% del Programma Infrastrutture Strategiche nel suo complesso, approvato con la delibera CIPE n. 121/2001; la parte restante era fatta, nel migliore dei casi, da studi di fattibilità. Oggi il parco progetti supera la soglia del 75% del Programma, come rivisitato con la delibera CIPE n. 130/2006.