

**L'ITALIA COME PIATTAFORMA LOGISTICA EUROPEA:
POLITICHE, RISORSE E CONSENSO PER REALIZZARE LE OPERE NECESSARIE**

**LE RETI PER RIMANERE IN EUROPA:
I NODI E LE SOLUZIONI POSSIBILI**

Prof. Gian Maria Gros-Pietro
Presidente Autostrade per l'Italia SpA

Milano, 28 gennaio 2008

Indice

1. Le reti per rimanere in Europa.....pag. 3
2. I programmi di Autostrade per l'Italia..... 10
3. I nodi: risorse, consenso, vincoli.....15
4. I “costi del non fare” 21

Premessa

- In uno scenario che vede un'Europa cambiare passo in un mondo che cambia passo, lo scarto di **competitività** italiano resta un fattore di preoccupazione
- Alla **scarsità di risorse economiche e di territorio** per le infrastrutture di cui l'Italia certamente soffre, il nostro Paese associa condizioni di:
 - incertezza nelle scelte
 - imprevedibilità della regolazione
 - ritardi negli iter autorizzativi
 - un contenzioso non fisiologico
 - persistente opacità dei ruoli e delle responsabilità
- L'adeguamento del sistema infrastrutturale è indispensabile per consolidare la capacità di ripresa della nostra economia: è vitale che gli **strumenti di programmazione**, oltre ad essere collocati in prospettiva, siano e siano percepiti come scelte di lungo periodo su cui l'azione pubblica e l'iniziativa privata debbano convergere, con il corollario di scelte e contratti che ne confermino la credibilità e la fattibilità
- La **capacità di governo** dei processi decisionali, degli aspetti amministrativi e autorizzativi e della regolazione devono essere all'altezza delle ambizioni del Paese

La situazione attuale in Italia nel sistema dei trasporti

- Il **sistema dei trasporti** in Italia è caratterizzato da una marcata preponderanza del **trasporto stradale** sulle altre modalità di trasporto
- Tale fenomeno è connesso:
 - alla struttura del **sistema produttivo** italiano (prevalenze delle piccole e medie imprese, distretti industriali, dispersione produttiva e abitativa)
 - alla **terziarizzazione/delocalizzazione** di alcuni processi
 - allo sviluppo delle tecniche di **just-in-time**, da cui consegue sia l'esigenza di ottimizzare percorsi e tempi di consegna, che la tendenza ad eliminare le scorte
 - alla persistente vischiosità delle **politiche per i trasporti**, che non hanno favorito una evoluzione strutturata e multimodale dell'offerta
- In tale contesto, fortemente sub-ottimale, la competitività del sistema richiede in parallelo:
 - il potenziamento infrastrutturale, a partire dall'eliminazione dei colli di bottiglia e dell'upgrade tecnologico
 - lo sviluppo della logistica, per ottimizzare i flussi e contenere congestione e inquinamento

Gap logistico e costi di congestione delle reti di trasporto: alcuni dati

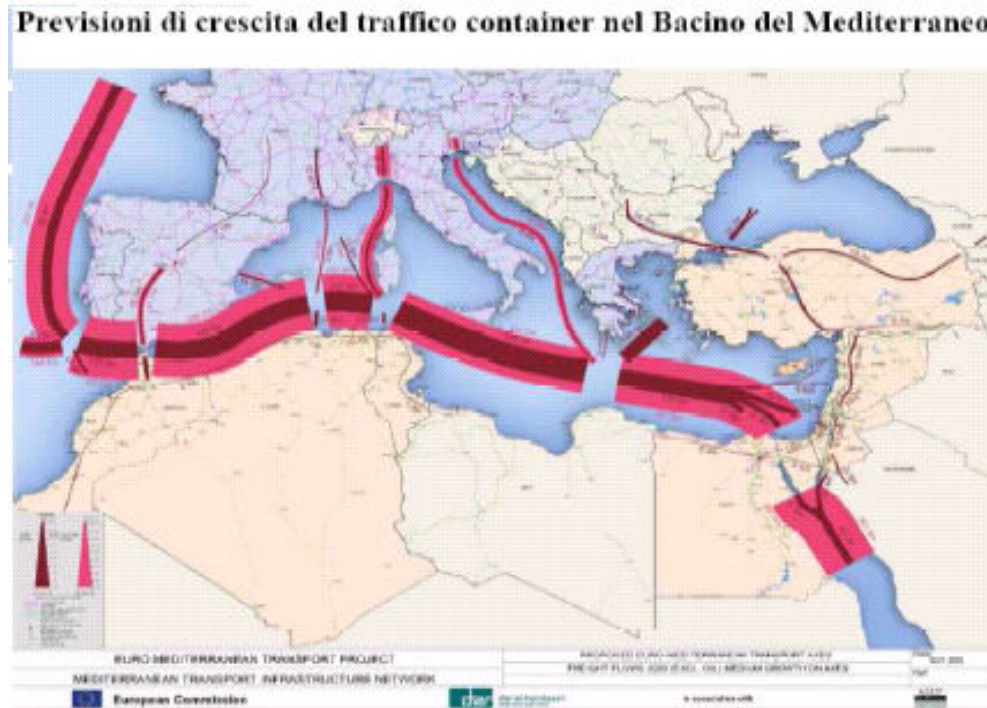
- In Italia i **costi del trasporto e della logistica**:
 - incidono oltre il 20% sul valore della produzione ed oltre l'11% sul PIL
 - risultano superiori del 25% rispetto alla media dei Paesi UE
- Le carenze che accusa il sistema logistico del nostro Paese, comportano oneri di congestione complessivi quantificabili in 7,5 €/mld (*)
- La stima di tali costi per il solo **trasporto sulla rete autostradale**, in termini qualità della vita dei cittadini e competitività del Paese, è significativa:
 - per le autovetture, un'ora persa in coda vale almeno 30 €, corrispondenti al valore aggiunto orario per addetto in Italia; la stima assume un valore più elevato, oltre 50 € l'ora, nel caso del traffico pesante
 - il tempo perso in coda nelle principali strozzature della rete autostradale costa al nostro Paese oltre 600 €/mln all'anno

La riduzione dei costi per la logistica, conseguibile con l'adeguamento del sistema dei trasporti e dell'offerta dei servizi, apporterebbe un immediato recupero di competitività della produzione nazionale

* Stime Confindustria

Trasporti: leva per il ruolo dell'Italia nel Mediterraneo

- Oggi l'**evoluzione internazionale degli scambi**, trainata dall'Asia e aperta a nuovi sviluppi anche verso l'Europa e il Mediterraneo orientali, rafforza la competizione territoriale interna all'Europa in termini di attrattività, e la pressione sulle porte d'accesso alla rete europea: i porti e gli aeroporti.

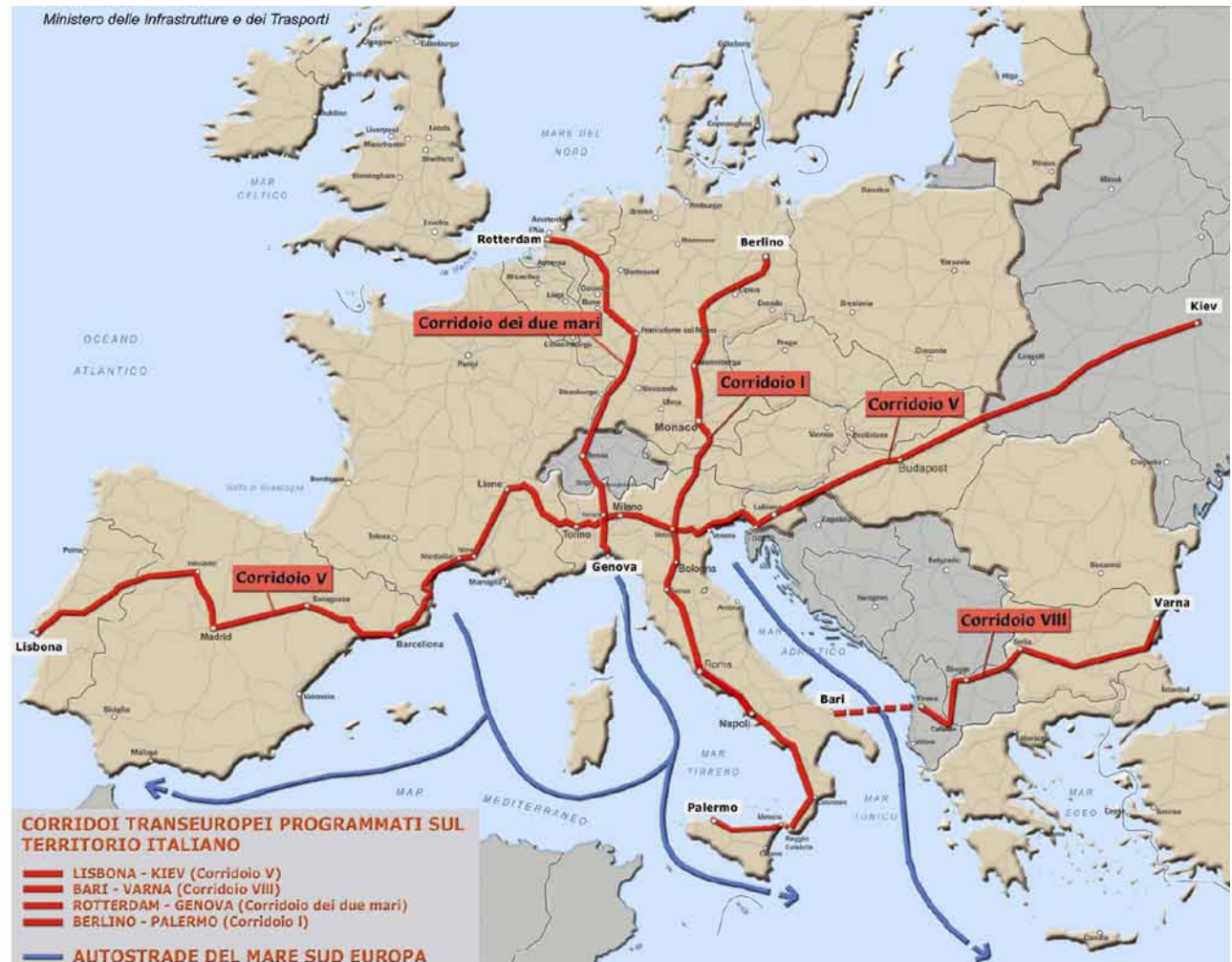


Fonte: Euro Mediterranean Transport Project, maggio 2005

Pur avendo accumulato ritardi rispetto all'obiettivo di diventare la piattaforma logistica del Mediterraneo intercettando i traffici che convergono nel canale di Suez, l'Italia non dovrebbe rinunciare a cogliere le opportunità offerte dalle evoluzioni in atto

I progetti prioritari della Rete Transeuropea di Trasporto di interesse per l'Italia

- L'Italia è ben rappresentata nelle nuove mappe dei **progetti prioritari** delle Reti Trans-Europee di Trasporto, ("TEN-T") essendo percorsa:
 - dal Corridoio I Berlino-Palermo
 - dal Corridoio V Lisbona-Kiev
 - dal Corridoio "dei due mari" che connette il porto di Genova con quello di Rotterdam;
 - dalle Autostrade del mare, relative alle aree occidentale e orientale del Mediterraneo

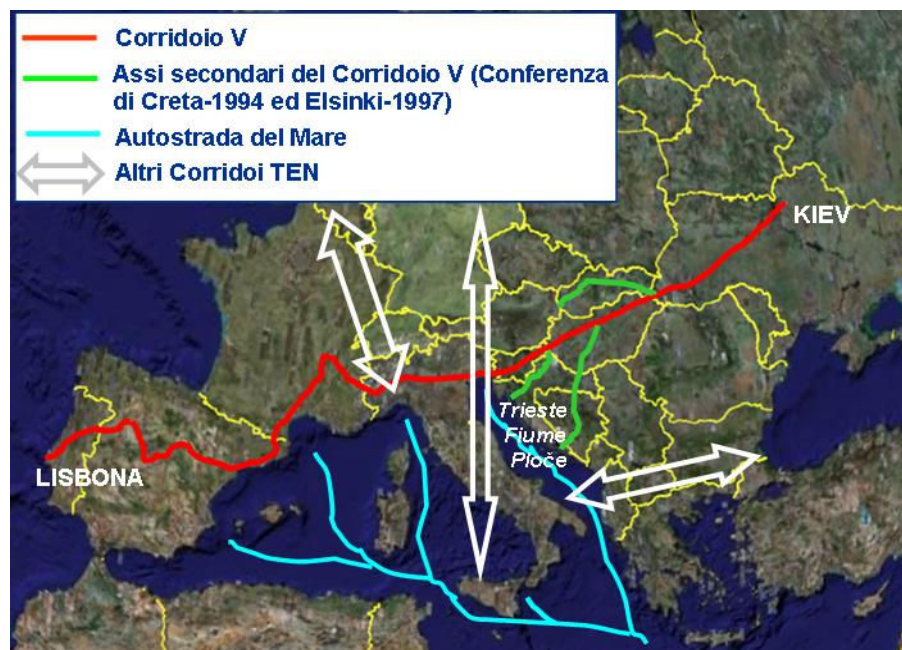


Il disegno della Rete sul territorio italiano

- Uno degli aspetti più rilevanti che deriva dalla programmazione delle Reti Transeuropee di Trasporto (“TEN-T”) è che il loro disegno rappresenta per l’Italia uno **strumento imprescindibile per selezionare e dare priorità** agli interventi in programma
- Infatti, se con le TEN-T è stato definito l’assetto infrastrutturale dell’Europa per i prossimi decenni, allora per l’Italia tale mappa è il riferimento per individuare sia le opere che maggiormente contribuiscono alla realizzazione di tale architettura, che gli **interventi sui nodi e sulle connessioni** che meglio contribuiscono alla loro funzionalità.
- Ciò significa:
 - completare il **disegno di rete**;
 - risolvere le **situazioni di criticità** sugli assi di adduzione ai Corridoi;
 - potenziare i nodi chiave per lo sviluppo **dell’intermodalità** - porti/stazioni/aeroporti - e per la loro **accessibilità** alla rete

Il Corridoio V: direttrice di traffico strategica in Europa

- Per massimizzare le possibilità di potenziamento del sistema nazionale dei trasporti va sottolineata la **centralità del Corridoio V**, nell'ambito della Rete TEN-T
- Il Corridoio Trans-europeo multimodale V si sviluppa lungo la direttrice principale Ovest – Est che collega Lisbona a Kiev, attraversando 6 Paesi europei
- Per l'Italia - attraversata per circa 500 km da tale corridoio - rappresenta l'opportunità per un **diversificazione delle direttrici di traffico** (da sempre concentrate sulle Alpi verso nord) per raggiungere l'Europa Centro-orientale.
- L'interscambio dei traffici punta ad avvalersi anche dell'intermodalità **terra/mare**, attraverso lo sviluppo delle Autostrade del Mare
- La realizzazione del Corridoio V amplia l'area potenziale di riferimento per i traffici da e per i paesi dell'Est Europa, che possono guardare ai porti italiani come una potenziale **alternativa ai collegamenti con i grandi porti del Nord Europa**

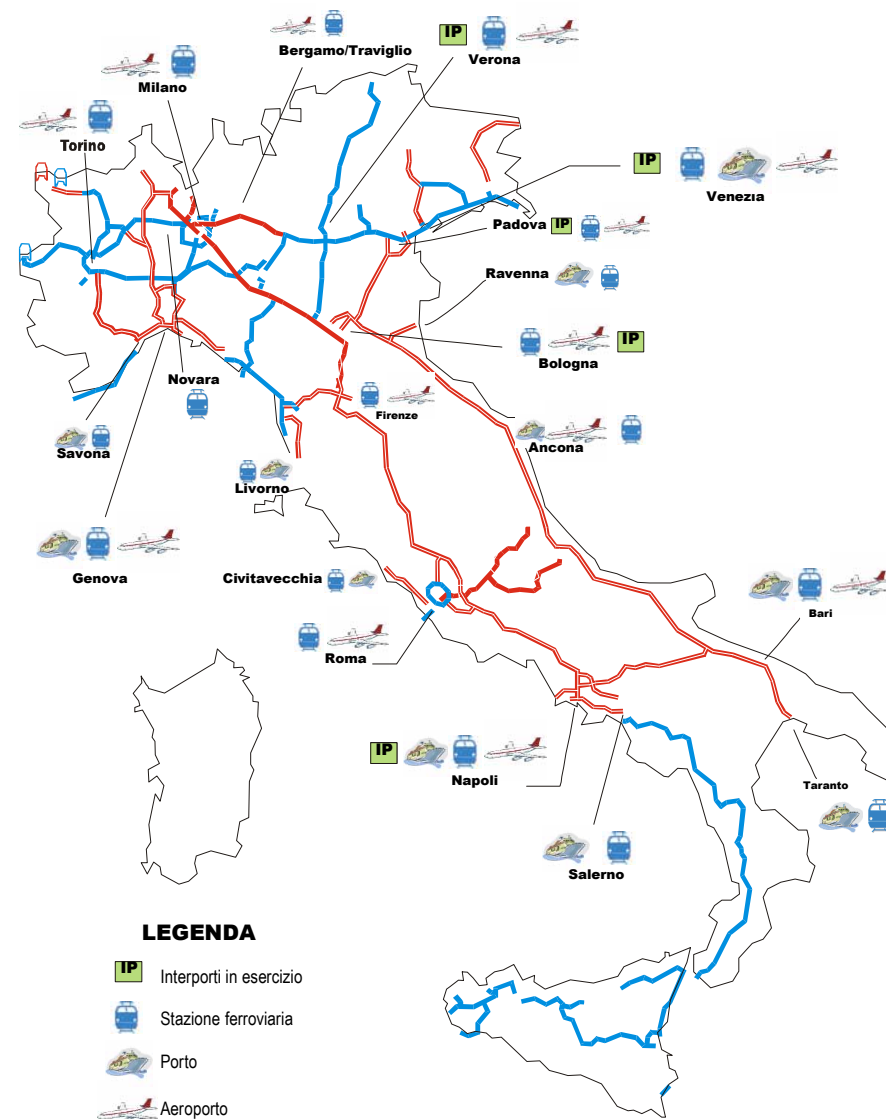


Indice

- 1. Le reti per rimanere in Europa: programmi e logiche.....pag. 3**
- 2. I programmi di Autostrade per l'Italia..... 10**
- 3. I nodi: risorse, consenso, vincoli.....15**
- 4. I “costi del non fare” 21**

Il ruolo del sistema autostradale

- Una delle caratteristiche più qualificanti dei Corridoi è l'essere **direttrici plurimodali**
- Tale principio risulta dalla constatazione che le autostrade del mare o il combinato ferro-gomma non possono decollare se è inadeguato il **sistema di adduzione e di smistamento ai terminali dell'intermodalità**
- La **rete autostradale** svolge un ruolo di primo piano nell'ambito del sistema nazionale dei trasporti e costituisce un punto di riferimento fondamentale per lo sviluppo di progetti integrati di trasporto. Ciò per la presenza di asset quali: capillarità della rete, traffico gestito, connessioni ai principali terminali della catena logistica
- Pertanto gli interventi sui porti, sugli aeroporti e sul sistema ferroviario sono realmente efficaci, solo se vengono affiancati da quegli interventi urgenti per il **decongestionamento** della rete stradale e autostradale nazionale che ne permettono la messa in rete e quindi l'integrazione con l'Europa



Benchmark europeo del sistema infrastrutturale: autostrade

- L'Italia ha accumulato negli anni un forte **gap infrastrutturale** e gestionale nel sistema dei trasporti, connesso al mancato adeguamento dell'offerta alla crescita della domanda.
- Il gap è particolarmente accentuato nel **settore autostradale**, asse portante del sistema nazionale dei trasporti

<i>Paesi</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Parco circolante</i>	<i>Rete autostradale</i>		
	Abitanti (x 1.000)	Totale veicoli (x 1.000)	Autostrade (Km)	Km di autostrade per mln abitanti	Veicoli per Km di autostrade
Francia	60.743	39.185	10.777	177,4	3.636
Germania	82.485	48.663	12.649	153,3	3.847
Portogallo	10.557	7.548	2.358	223,4	3.201
Spagna	43.389	25.100	11.432	263,5	2.196
Media (esclusa Italia)	-	-	-	188,7	3.238
Italia	57.471	38.453	6.553	114,0	5.868

Dati popolazione e parco circolante anno 2005. Dati rete autostradale ottobre 2006.
Parco circolante Portogallo anno 2003. Rete autostradale Spagna anno 2005.

Il Piano di investimenti di Autostrade per l'Italia

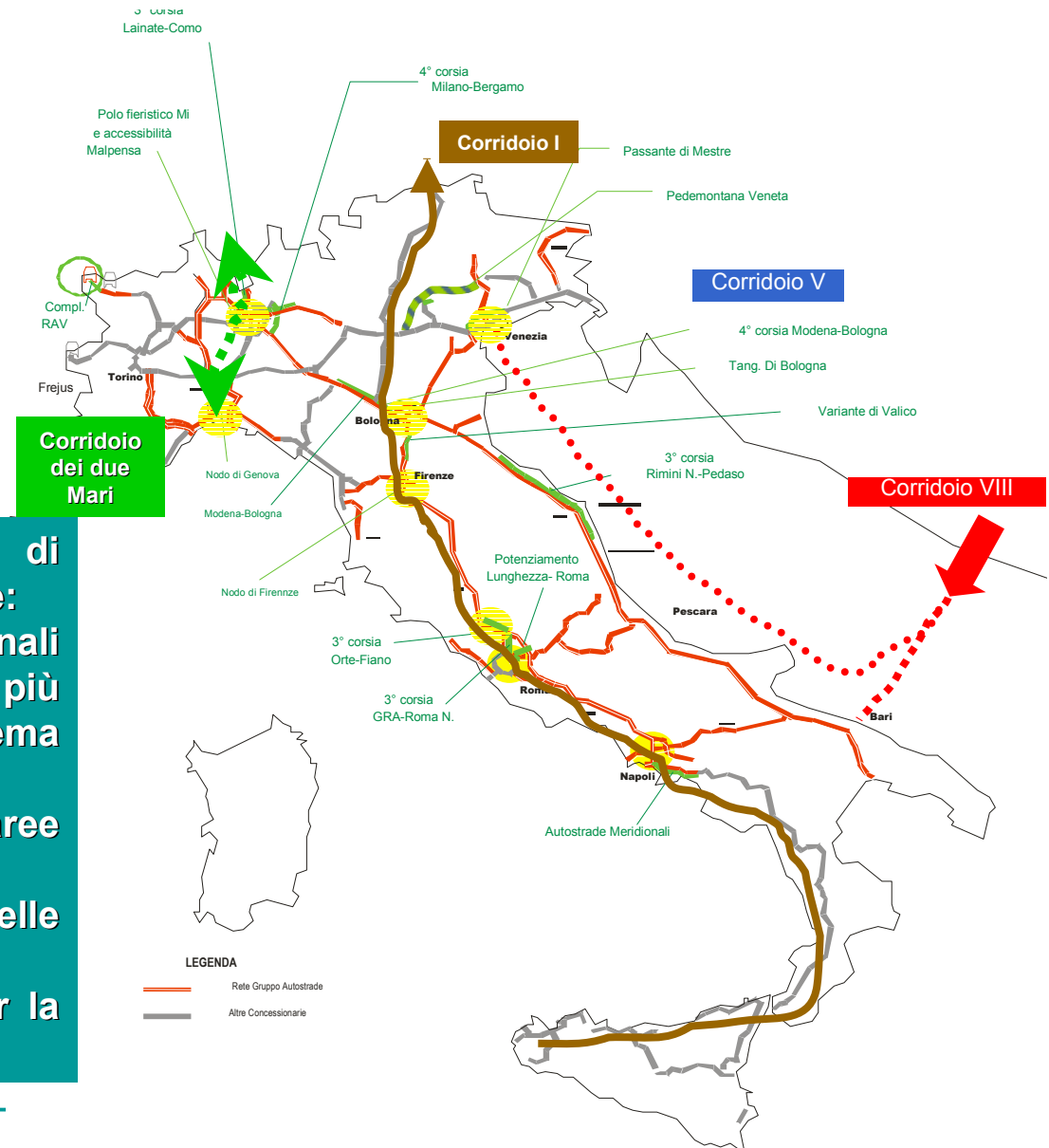
- In questa logica si inseriscono gli interventi compresi nel **programma di investimenti** di Autostrade per l'Italia e delle altre concessionarie del Gruppo Atlantia, che rivestono grande importanza per l'operatività della Rete Transeuropea di Trasporto in territorio italiano, attraverso il potenziamento delle dorsali centrale, adriatica e tirrenica, oltre che della direttrice transpadana, con:
 - il Passante di Genova (Corridoio dei Due Mari),
 - il potenziamento delle dorsali A1 Milano-Napoli e A14 fra Rimini e Pedaso (Corridoio I e VIII),
 - gli interventi per il decongestionamento dei flussi nell'area di Milano e Roma (Corridoio I e V),
 - l'adeguamento della Napoli-Salerno (Corridoio I), il completamento della Livorno-Civitavecchia (Corridoio I)
- Per fare dell'Italia uno snodo di primo piano dei traffici internazionali piuttosto che un collo di bottiglia per la mobilità, è necessario rimuovere una serie di **freni allo sviluppo**, sul piano della dotazione infrastrutturale, dell'integrazione fra modalità di trasporto, dei servizi logistici

Il Piano di investimenti di Autostrade per l'Italia

- **Autostrade per l'Italia:**
 - ha in corso un programma di investimenti per oltre 11 €/mld
 - è impegnata in ulteriori iniziative proposte da altre società del Gruppo, partecipate anche in minoranza

Molti degli interventi in programma di Autostrade per l'Italia hanno più valenze:

- oltre ad essere funzionali all'adeguamento della rete nei tratti più critici ed all'integrazione del sistema autostradale con l'Europa
- favoriscono i raccordi con le aree interportuali
- supportano lo sviluppo delle Autostrade del Mare
- rafforzano il ruolo di sostegno per la logistica



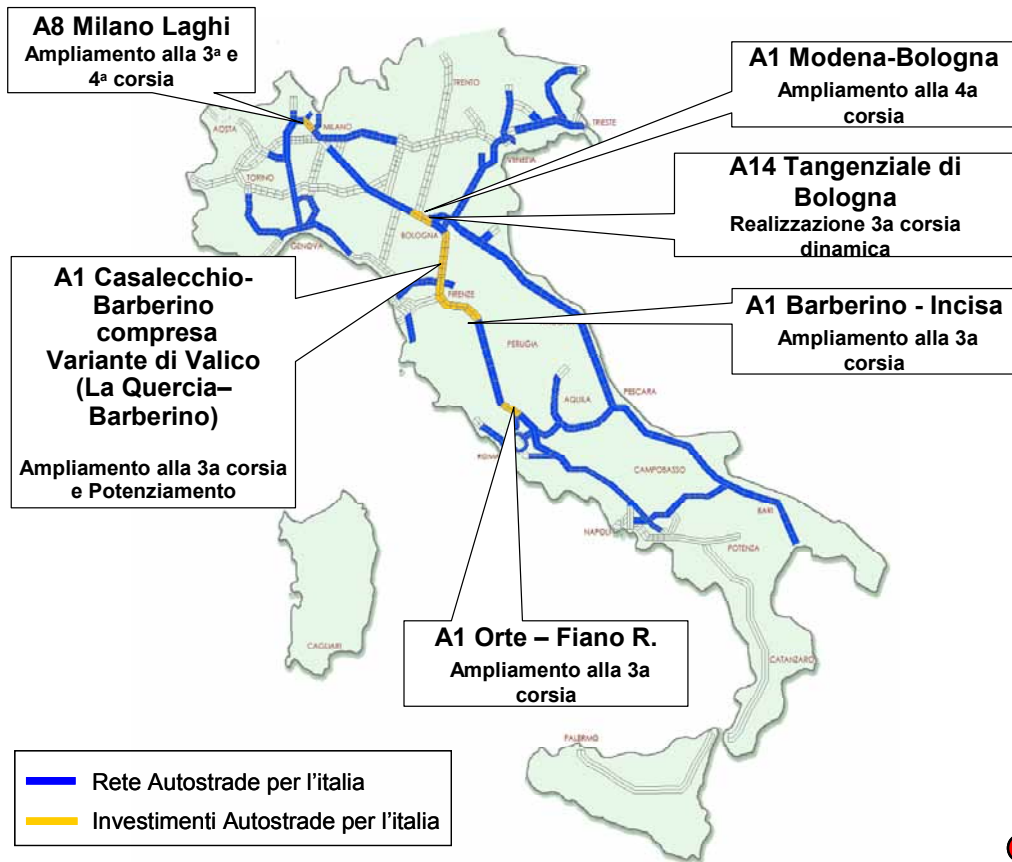
Indice

- 1. Le reti per rimanere in Europa: programmi e logiche.....pag. 3**
- 2. I programmi di Autostrade per l'Italia..... 10**
- 3. I nodi: risorse, consenso, vincoli.....15**
- 4. I “costi del non fare” 21**

Autostrade per l'Italia: lo stato dei lavori

Investimenti in Grandi Opere del Piano 1997

Stime aggiornate in sede di schema di Convenzione Unica (ottobre 2007)



Tratta	km	Status
Milano-Laghi	28,7	●
Orte-Fiano	37,8	●
Modena-Bologna	31,6	●
Tangenziale di Bologna	13,7	●
Casalecchio-Sasso Marconi	4,1	●
Variante di Valico		
Sasso Marconi-La Quercia	19,4	●
La Quercia Badia Nuova	21,3	●
Badia Nuova-Aglio	15,7	●
Aglio-Barberino	6,1	●
Nodo Firenze		
Barberino-Firenze Nord	17,5	●
Firenze Nord-Firenze Sud	21,9	●
Firenze Sud-Incisa	19,1	●
Totale	236,9	
di cui km aperti al traffico	137,3	

● Interventi in approvazione CdS ● Interventi in esecuzione ● Interventi conclusi

Interventi del Piano 1997 - Evoluzione costo a finire (€/Mln)

Convenzione 1997

IV Atto Aggiuntivo 2002

Nuovo Schema di
Convenzione Unica 2007

Ultima stima

3.556

4.500

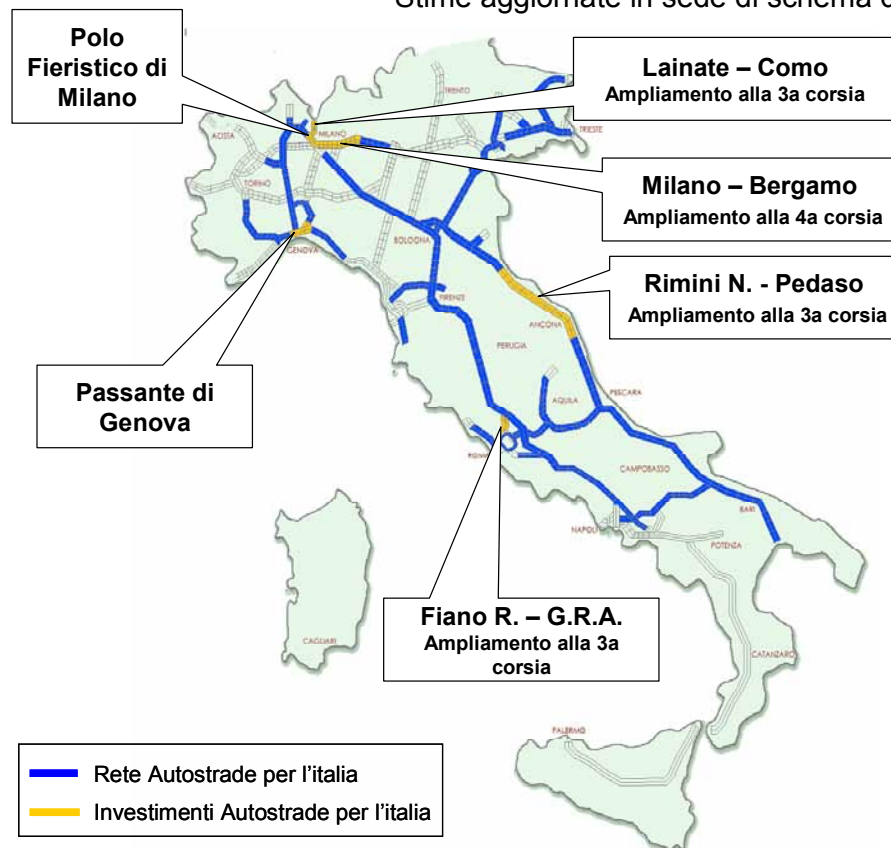
5.210

5.930

Autostrade per l'Italia: lo stato dei lavori

Investimenti in Grandi Opere del IV Atto Aggiuntivo 2002

Stime aggiornate in sede di schema di Convenzione Unica (ottobre 2007)



Tratta	km	Status
Milano-Bergamo	33,6	●
Polo Fieristico di Milano	3,8	●
Rimini-P.to S.Elpidio		
• Rimini Nord-Cattolica (Lotto 1)	29,0	●
• Cattolica-Fano (Lotto 2)	28,3	●
• Fano-Ancona Nord (Lotti 3-4)	39,9	●
• Ancona Nord-Ancona Sud (Lotto 5)	17,2	●
• Ancona Sud-P.to S.Elpidio (Lotto 6A)	37,0	●
• Ancona Sud-P.to S.Elpidio (Lotto 6B)	3,3	●
Lainate-Como	23,2	●
Fiano R.-Settebagni	15,9	●
Passante di Genova	34,8	
Totale	266,0	●
di cui km aperti al traffico	37,4	

● Interventi in CdS ● Interventi da affidare ● Interventi in esecuzione ● Interventi conc

Nuovi Interventi del IV Atto Aggiuntivo - Evoluzione costo a finire (€/Mln)

	IV Atto Aggiuntivo 2002	Nuovo Schema di Convenzione Unica 2007	Ultima stima
Interventi del IV Atto Aggiuntivo (escluso Nodo di Genova)	2.689	3.713	3.751
Nodo di Genova	1.800	1.800	2.500

I ritardi dei lavori: le patologie del sistema italiano

- **Complessità dell'iter autorizzativo**: con l'assetto istituzionale attuale è utopistico pensare di completare la VIA e la Conferenza dei Servizi con i tempi ipotizzati nella legislazione (90 giorni per la VIA e 90 giorni per la Conferenza dei Servizi dal momento della sua apertura) e pertanto inseriti nei piani finanziari
- **Mancanza di pianificazione e prioritizzazione**: si eseguono oggi opere che erano già necessarie negli anni '80
- **Instabilità normativa**: proliferazione della normativa ed eccessivo garantismo con conseguente allungamento dei tempi (vedi ad es. valutazione anomalie sequenziale)
- **Sistema di affidamento/selezione non efficiente**: non premia qualità/affidabilità/comportamenti (ad es. il ricorso al performance bond in Italia è minimo ed inefficace a differenza di altri Paesi)
- **Mancanza, in molti casi, di accountability istituzionale**: solo in alcuni casi si trova lo "sponsor" come ad es. la Regione Lombardia per la IV corsia Milano Bergamo e la Regione Marche per la A14 Rimini Pedaso

Le risorse: favorire il coinvolgimento dei privati

- Realizzare un'infrastruttura di pubblica utilità - come un'autostrada – servendosi solo della finanza pubblica, significa ricorrere alle entrate fiscali o all'indebitamento. In ogni caso si tratta di un sacrificio di risorse
- Si tratta tuttavia di un vincolo:
 - inopportuno, in quanto si sottrae potere di acquisto al sistema economico
 - ingiusto: l'opera viene fatta pagare dall'intera collettività ma sarà utilizzata solo da una parte della stessa
- La carenza di fondi statali per la realizzazione di grandi opere spinge il pubblico a ricercare nuove forme di cooperazione, finalizzate al coinvolgimento di risorse private in progetti infrastrutturali
- Con la collaborazione con il privato attraverso forme di **Private-Public-Partnership** (PPP) si ottengono due benefici:
 - Il mercato anticipa i capitali
 - paga solo chi usa l'opera

Per massimizzare l'utilità pubblica quando interviene il capitale privato è necessaria chiarezza, trasparenza e prevedibilità delle regole, pena un aumento inutile dei costi per la copertura del "rischio regolatorio"

Il consenso: condizione per la realizzabilità delle infrastrutture

- Per realizzare infrastrutture è innanzitutto necessario garantire che sussistano le condizioni di fattibilità delle stesse
- E' infatti indispensabile il sostegno di un'adeguata capacità di governo del sistema: ciò significa che i diversi livelli di governo del territorio condividano senza riserve le nuove opere, altrimenti ciò si traduce in criticità e ritardi
- In assenza di certezza del contesto o di capacità di governo si rischia che:
 - la realizzazione di infrastrutture, pur se necessarie, venga rimandata nel tempo
 - i finanziatori chiedano tassi di remunerazione del capitale più elevati
- Il consenso del territorio deve viaggiare di pari passo con i tempi ed i cicli politici
- La situazione è molto diversa all'estero, dove la durata del processo che porta un'opera dalla presentazione alla realizzazione è molto più breve rispetto all'Italia

Indice

1. Le reti per rimanere in Europa: programmi e logiche.....pag. 3
2. I programmi di Autostrade per l'Italia..... 10
3. I nodi: risorse, consenso, vincoli.....15
4. I “costi del non fare” 21

I “costi del non fare”: quadro di riferimento della ricerca

- AGICI e Università Bocconi hanno avviato nel 2006 una ricerca (aggiornata nel 2007) “**I costi del non fare**” che analizza la valutazione degli effetti negativi di mancate opere
- Lo studio si colloca nel solco di quella riflessione che sta analizzando cause ed effetti di ritardi e resistenze che possono derivare da “questioni sociali ed ambientali, da lungaggini burocratiche, da eccessiva articolazione dei processi autorizzativi, da varie forme di inerzia o contrapposizione politica, da difficoltà progettuali e, talvolta, anche da vincoli finanziari”
- La valutazione dei Costi del Non Fare non è qualitativa, ma è determinata mettendo a confronto, per opere individuate come necessarie all’orizzonte 2020, i 2 scenari: “CON” e “SENZA”. I costi rappresentano il differenziale negativo del “SENZA” rispetto al “CON”, proiettati al 2020 ed attualizzati.
- La ricerca dell’AGICI ha riguardato i settori: **rifiuti** (termovalorizzatori, impianti di compostaggio e termovalorizzatori per gli scarti da cartiere); **energia** (centrali a carbone, centrali a gas, elettrodotti e rigassificatori); la **viabilità** (autostrade) e dal 2007 è stata integrata con le **ferrovie** (linee ad Alta Velocità)

I “costi del non fare” 2007: i risultati della ricerca

- Dallo studio emerge che la mancata realizzazione di infrastrutture ed impianti – nei settori rifiuti, energia, ferrovie AV e viabilità - funzionali ad un disegno di sviluppo al 2020, provoca **costi nell'ordine di 250 €/mld**
- In particolare, la stima finale che la ricerca fa dei CNF del solo settore autostradale (*) è di **108 €/mld**
- Tale importo risulta dal raffronto fra i costi di investimento, i costi di gestione ed i costi di cantierizzazione, con i benefici derivanti in termini di tempo risparmiato, minore incidentalità, diminuzione dell'impatto atmosferico

Classi infrastrutture (€/000.000)	CNF 2008-2020
Centrali a carbone	5.769
Centrali a gas	1.200
Reti di trasmissione	12.425
Terminali di rigassificazione	4.794
Totale Energia	24.188
Termovalorizzatori	18.535
Compostaggio	3.425
Recupero scarti da cartiera	814
Totale Rifiuti	22.774
Tangenziali e autostrade	108.062
Ferrovie AV	96.316
TOTALE	251.340

(*) lo studio considera un fabbisogno che porti l'Italia (con 115 km/milione di abitanti) in linea con la dotazione autostradale europea, pari a 135 km/milione di abitanti. Tale fabbisogno è valutato pari a 1.631 km.

I “costi del non fare” 2007: effetti per il Paese

- Ciò che la ricerca stigmatizza con tutta evidenza è che il blocco alla realizzazione di nuove opere, si tratti di infrastrutture o di impianti, costituisce una **prassi ormai consolidata** che attraversa trasversalmente tutti i settori
- Si tratta di una vera e propria “**malattia del sistema**”, che penalizza tutti, a partire dai singoli operatori per finire alle comunità locali, che subiscono i maggiori danni, in termini di scadimento della qualità della vita, di involuzione dei servizi, di arretramento economico e, in alcuni casi, di esplosioni di emergenze (il caso dei rifiuti a Napoli o i blocchi sull’arco alpino o le congestioni da traffico in Lombardia)
- Intanto il Paese non solo non riesce a modernizzarsi, ma perde in **competitività**. Secondo la graduatoria stilata dal **World Economic Forum**, l’Italia è attualmente al 46° posto nella classifica dei Paesi più competitivi

I “costi del non fare” 2007: le proposte

- Lo studio ha fatto emergere le numerose carenze del sistema attuale di pianificazione, valutazione, autorizzazione e realizzazione delle infrastrutture e degli impianti strategici per il Paese. I limiti sono riconducibili almeno alle seguenti categorie:
 - Assetto legislativo (lacune normative, stratificazione normativa)
 - Procedure autorizzative (assenza di perentorietà dei tempi)
 - Pianificazione finanziaria (compensazioni, durata delle concessioni)
 - Giustizia amministrativa e ordinaria (modalità e tempi dei ricorsi, istanze immotivate)
 - Resistenze politico-amministrative (tempi della politica, eccessiva discrezionalità)
 - Opposizioni sociali (Nimby, problemi di comunicazione)

- Per superare i principali ostacoli presenti nell’iter di realizzazione degli interventi infrastrutturali, si propone di **reimpostare l’intero processo di pianificazione e di autorizzazione delle opere prioritarie**, introducendo alcune innovazioni:
 - ridefinire l’attuale modello di pianificazione al fine di individuare le Opere Prioritarie
 - istituire un soggetto responsabile delle realizzazioni: l’Infrastructure Manager
 - delimitare il ruolo della VIA
 - fissare i criteri per le misure compensative
 - ridurre dei tempi della giustizia amministrativa

- L’obiettivo è anche quello di creare una precisa distinzione fra il ruolo del sistema politico e quello dei soggetti tecnici