

WWF Italia
La cura del ferro e l'arco alpino
Milano, 21 maggio 2004

**LA COSTRUZIONE DELLA RETE AV/AC
DALLA FINANZA DI PROGETTO
ALLA FINANZA CREATIVA**

Appunti sul "nuovo modello di finanziamento" dell'Alta Velocità

Mario Zambrini

Istituto di Ricerche Ambiente Italia
Comitato Scientifico Legambiente

Maggio 2004

SOMMARIO

1	LA LEGGE FINANZIARIA 2003 E IL RUOLO DI INFRASTRUTTURE SPA.....	3
2	IL “NUOVO” MODELLO DI FINANZIAMENTO PER LA RETE AV/AC.....	4
3	IL “PIANO DI PRIORITÀ” DEGLI INVESTIMENTI E LA LEGGE OBIETTIVO.....	5
4	I COSTI DEL PROGETTO TORINO-MILANO-NAPOLI.....	6
5	I TEMPI DI REALIZZAZIONE	7
6	CAPITALI PRIVATI E INDEBITAMENTO PUBBLICO	8
6.1	“Più binari per tutti”?	8
6.2	<i>Gli investimenti vengono finanziati da ISPA</i>	9
6.3	<i>... ma qualcuno dovrà finanziare ISPA</i>	10
6.4	<i>... e alla fine chi pagherà?</i>	10
7	LE DIMENSIONI DELL’INDEBITAMENTO	11
7.1	Previsioni di traffico e pedaggi.....	11
7.2	Dal pedaggio (per i treni) alle tariffe (per i passeggeri)	12
8	CONCLUSIONI	13

1 LA LEGGE FINANZIARIA 2003 E IL RUOLO DI INFRASTRUTTURE SPA

Il nuovo modello di finanziamento del progetto Alta Velocità (o, come si chiama da qualche anno, "Alta Capacità/Alta Velocità") è stato tenuto a battesimo dalla Legge Finanziaria 2003: *«Infrastrutture Spa finanzia prioritariamente, anche attraverso la costituzione di uno o più patrimoni separati, gli investimenti per la realizzazione della infrastruttura ferroviaria per il "Sistema alta velocità/alta capacità", anche al fine di ridurre la quota a carico dello Stato. Le risorse necessarie per i finanziamenti sono reperite sul mercato bancario e su quello dei capitali secondo criteri di trasparenza ed economicità. Al fine di preservare l'equilibrio economico e finanziario di Infrastrutture Spa è a carico dello Stato l'integrazione dell'onere per il servizio della parte del debito nei confronti di Infrastrutture Spa che non è adeguatamente remunerabile utilizzando i soli flussi di cassa previsionali per il periodo di sfruttamento economico del "Sistema alta velocità/alta capacità"»*¹.

Nel giugno 2003 il Presidente di ISPA (ed ex Ragioniere Generale dello Stato) Prof. Andrea Monorchio, intervenendo ad un'audizione in Senato, ha così delineato i primi passi compiuti da ISPA verso l'obiettivo indicato dalla legge di bilancio, evidenziando gli aspetti di maggiore innovazione contenuti nel modello di finanziamento e sfruttamento: *«Il primo compito che la legge ha affidato a Infrastrutture S.p.A. è stato quello di finanziare la TAV. Inoltre, ha stabilito una nuova modalità di finanziamento, perché ha prescritto che la TAV venga finanziata con il sistema del «patrimonio separato»; in tal modo, l'impegno di Infrastrutture S.p.A. nel finanziamento della TAV non influisce sulla disponibilità del capitale sociale di 3,2 miliardi di euro. Mi spiego. La modalità del patrimonio separato è un'innovazione nel nostro sistema di finanziamento, nel quale non è stata mai compiuta un'operazione con patrimonio segregato. Saremmo i primi ad usare questa modalità di finanziamento. Patrimonio segregato (o separato) significa che il sottoscrittore di obbligazioni TAV è garantito nella restituzione del capitale e nel pagamento degli interessi dai flussi di cassa provenienti dall'utilizzazione economica della linea ad alta velocità e, per la parte che non fosse sufficiente, dalla garanzia dello Stato. Questo insieme di diritti rappresenta il patrimonio segregato. Il codice ha stabilito che su tale patrimonio non possono essere compiute azioni giudiziarie, pignoramenti o altro. Quindi, il patrimonio segregato è destinato a uno scopo specifico, e ciò è importante perché garantisce il sottoscrittore dell'obbligazione circa la restituzione del capitale»*². Ma non è solo un problema di azioni giudiziarie e/o pignoramenti. La grande novità introdotta con il modello di finanziamento imperniato sulla nuova SpA Infrastrutture consiste infatti nel togliere i costi sostenuti per la realizzazione della rete AV/AC dal debito pubblico, come lo stesso Prof. Monorchio riferiva ai Senatori sempre nel giugno 2003: *«Io credo che la modalità di intervento tramite ISPA sia la più efficiente, intanto perché ricorrendo determinate condizioni si evita l'aumento del debito dello Stato. Vi faccio un esempio: Ferrovie dello Stato – Alta Velocità. Il modello matematico delle ferrovie che ho esaminato nell'estate dello scorso anno, e che ora stiamo approfondendo, contiene una serie di variabili (PIL, eccetera) e ci fa vedere che con la concessione estesa al 2061 si ha interamente la restituzione del capitale: fino al 2038 quello impegnato dalle Ferrovie, dal 2038 al 2061 quello impegnato dallo Stato. È uno di quei casi in cui l'erogazione delle obbligazioni che assume TAV non vanno a finire nel debito pubblico, perché ISPA è al di fuori del settore pubblico. Però se queste risorse non si ha la certezza che vengano restituite, Eurostat le considera facenti parte del debito»*³.

¹ Legge n. 289 del 27 dicembre 2002, Articolo 75 (Interventi ferroviari)

² Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Commissioni 5^a e 10^a riunite, **Indagine conoscitiva sulla competitività del sistema paese sotto il profilo della programmazione economica**, 1° resoconto stenografico, seduta di mercoledì 25 giugno 2003. Audizione del Prof. Andrea Monorchio.

³ Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Commissioni 5^a e 10^a riunite. Audizione del Prof. Andrea Monorchio

2 IL “NUOVO” MODELLO DI FINANZIAMENTO PER LA RETE AV/AC

I principali elementi del modello proposto (così come descritto e schematicamente rappresentato nell'Aggiornamento del modello di realizzazione del progetto elaborato nel gennaio 2003⁴) sono riconducibili ai seguenti punti:

1. Infrastrutture SpA (ISPA) finanzia *prioritariamente*, anche attraverso la costituzione di uno o più patrimoni separati, gli investimenti per la realizzazione dell'infrastruttura ferroviaria per il sistema AV/AC;
2. I proventi netti derivanti dai canoni per l'utilizzo della rete AV/AC sono destinati *prioritariamente* al servizio dei finanziamenti concessi da ISPA;
3. ISPA si fa direttamente carico, a partire dal 2003, dell'indebitamento assunto da TAV per la realizzazione degli investimenti realizzati fino al 2002.
4. L'equilibrio economico e finanziario di RFI/TAV e di ISPA è comunque assicurato dallo Stato che si impegna ad integrare l'onere per il servizio del debito non coperto dai flussi di cui sopra;
5. Fino all'entrata in esercizio delle tratte AV/AC, gli interessi cosiddetti intercalari sono integralmente a carico dello Stato.
6. A carico dello Stato vengono inoltre posti i costi di manutenzione ordinaria e straordinaria durante l'intero periodo di valutazione, che contestualmente dovrebbe essere esteso al 2061.

In sintesi:

- La Convenzione del 1991 fra FS e TAV avente durata di 50 anni (fino al 2041) viene modificata e dovrebbe essere estesa fino al 2061, anche in considerazione dei ritardi nel frattempo maturati.
- ISPA finanzia a titolo oneroso TAV per la realizzazione del progetto. TAV riceve inoltre per il tramite di RFI i contributi di capitale e gli interessi intercalari in carico allo Stato oltre che, eventualmente, l'integrazione statale dell'onere di servizio del debito non coperto dai ricavi di traffico.
- All'apertura all'esercizio delle linee, RFI inizia a versare a TAV un canone comprensivo sia del servizio al debito ISPA che dei costi di struttura TAV. Tale canone deriva dall'esazione di un pedaggio che RFI imporrà a Trenitalia e alle altre imprese di trasporto. Il pedaggio risulta essere fissato (a valori 2001) nella misura di:
 - 12 euro/treno*km per treni passeggeri;
 - 6 euro/treno*km per treni merci.
- Nella misura in cui il canone a carico di RFI non copre il servizio al debito di ISPA, subentra la garanzia statale. Lo Stato, cioè, a partire dal 2009 dovrà riequilibrare annualmente lo sbilancio che verrà a determinarsi fra l'ammontare complessivo dei pedaggi di transito imposti sulle nuove linee AV/AC e gli importi annualmente dovuti per il periodo di sfruttamento economico da RFI / TAV ad ISPA, al fine di rientrare dal debito contratto con il sistema bancario⁵.
- Sempre lo Stato, inoltre, assume in carico gli interessi intercalari (fino all'entrata in esercizio delle nuove linee) ed il costo di manutenzione ordinaria e straordinaria per l'intero periodo di sfruttamento economico (cinquant'anni).

⁴ **Aggiornamento del modello di realizzazione e sfruttamento economico del progetto AV/AC. Ipotesi di finanziamento ISPA** (Roma 15 gennaio 2003)

⁵ Nella recente relazione su sulla "Verifica dello stato di attuazione dei poteri ministeriali di indirizzo e vigilanza sulle ferrovie dello Stato in correlazione agli obiettivi strategici, gestionali ed economico-finanziari" del marzo 2004, la Corte dei Conti ha evidenziato, a proposito del modello di finanziamento previsto dalla legge Finanziaria 2003: «... le ripercussioni che certamente avrà sulla finanza pubblica a partire dal 2009, anno dal quale è previsto che lo Stato intervenga con somme considerevoli per integrare l'onere per il servizio del debito nei confronti di Infrastrutture S.p.A. che non è adeguatamente remunerabile utilizzando i soli flussi di cassa revisionali per il periodo di sfruttamento di detto sistema alta velocità/alta capacità» (Corte dei Conti, Comunicato Stampa n° 13 del 8 marzo 2004).

3 IL “PIANO DI PRIORITÀ” DEGLI INVESTIMENTI E LA LEGGE OBIETTIVO

Secondo i programmi governativi, il completamento della rete AC/AV non si limita alla direttrice Torino-Milano-Roma-Napoli, ma comprende anche il Terzo Valico dei Giovi, la linea Milano-Venezia-Trieste, nonché il collegamento Napoli-Battipaglia-Reggio Calabria (quest'ultimo funzionale al collegamento del Ponte di Messina alla rete ferroviaria AV/AC).

Questo faraonico programma, già prefigurato nella deliberazione CIPE 121 del 21 dicembre 2001 (Legge obiettivo: 1° Programma delle infrastrutture strategiche) è stato a sua volta integralmente recepito dal Piano di Priorità degli Investimenti (PPI) della Rete Ferroviaria Italiana.

Il Piano⁶, elaborato da RFI come da Contratto di Programma, è stato trasmesso al CIPE fra settembre 2001 e febbraio 2002. Il 28 marzo 2002 il CIPE ha richiesto alcune modifiche e integrazioni al Piano così come formulato da RFI, con particolare riguardo al raccordo tra Piano stesso e programma delle opere strategiche (la citata Delibera 121/2001) ed all'obiettivo di riparto territoriale delle risorse a favore del Mezzogiorno d'Italia.

Il Piano (come riformulato a valle delle indicazioni del CIPE) si articola nelle seguenti tipologie di investimento:

1. investimenti già previsti dal Piano di Impresa 1999-2003 di Ferrovie dello Stato SpA;
2. investimenti già previsti dal Contratto di Programma 1994-2000 che necessitano di nuove coperture finanziarie a seguito di incrementi di costi registrati dopo il perfezionamento con gli Enti Locali o la definizione di più accurate soluzioni progettuali;
3. nuovi programmi di sviluppo della rete infrastrutturale per gli anni 2001-2005;
4. investimenti per la manutenzione straordinaria;
5. investimenti per la ricerca, la sperimentazione, nonché l'adeguamento della rete ferroviaria alle specifiche tecniche della interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo;
6. progetti di risanamento acustico ed ambientale e progetti di miglioramento delle condizioni di sicurezza nelle gallerie ferroviarie;
7. investimenti per il sistema AV/AC;
8. i fabbisogni per l'accelerazione del completamento di 7 progetti di investimento in corso di realizzazione al Sud.

A tali investimenti sono aggiunti, nell'ultima versione, i “nuovi progetti di legge Obiettivo” indicati a RFI dal Ministero delle Infrastrutture con nota 1692/PLN del 30 maggio 2002.

Tali progetti sono a loro volta articolabili in:

- a) progetti già previsti (“contrattualizzati”) dal Contratto di Programma (complessivamente 37), per i quali RFI ha valutato, caso per caso, in che termini i medesimi potessero godere delle procedure accelerative che la Legge Obiettivo ha introdotto;
- b) progetti non previsti dal Contratto di Programma (complessivamente 20), ai quali il PPI fa riferimento in quanto “nuovi progetti di legge Obiettivo”, rispetto ai quali il Ministero delle Infrastrutture ha chiesto a RFI di redigere “Relazioni di inquadramento del progetto”.

Nel complesso, il quadro degli investimenti previsti dal Contratto di Programma 2001-2005 come integrato dal programma delle infrastrutture strategiche, ammonta ad un totale di 94,23 miliardi di Euro (oltre 1.500 euro per ogni italiano, bambini compresi), di cui:

- 21,4 miliardi per investimenti sulla rete convenzionale;
- 2,9 miliardi per manutenzione straordinaria;
- 31,8 miliardi per il completamento del sistema AV/AC (e ciò considerando solamente un ipotetica quota del 60% a carico dello Stato, laddove il fabbisogno complessivo per l'intero sistema ammonta ad oltre 40 miliardi di euro, e determina un fabbisogno totale stimato per l'intero PPI di oltre 100 miliardi di euro);

⁶ RFI, **Contratto di Programma 2001-2005: Il Piano di Priorità degli Investimenti**, Settembre 2002

- 38,2 miliardi per progetti decisi in sede di 1° *programma delle infrastrutture strategiche* e non previsti dal Contratto di Programma 2001-2005 precedentemente; circa il 50% di tale cifra è destinato all'obiettivo "sviluppo del sistema AV/AC" e riguarda la costruzione delle nuove linee Venezia – Trieste (4,3 miliardi di euro), e Battipaglia – Reggio Calabria (15,2 miliardi di euro).

Degli oltre 94 miliardi di euro complessivamente preventivati, secondo il PPI l'81% risulta non coperto da finanziamento, laddove, secondo il medesimo documento, se si vuole perseguire una forte accelerazione degli investimenti il 70% del fabbisogno finanziario deve concentrarsi entro il 2005.

È da notare il fatto che il Piano, chiamandosi per l'appunto «di priorità», deve (o dovrebbe) definire per criteri di allocazione di risorse finanziarie limitate tali da ottimizzarne l'impiego in relazione a determinati obiettivi; tale esercizio viene formalmente sviluppato dal documento di RFI, che allo scopo definisce sei obiettivi principali in relazione ai quali valutare gli investimenti previsti⁷, salvo poi escludere dalla valutazione di priorità gli interventi di manutenzione straordinaria (in quanto assolutamente necessari al mantenimento in efficienza delle linee e degli impianti) e gli investimenti relativi al sistema AV/AC, in quanto, sempre secondo il Piano, tale sistema è caratterizzato da *un assoluto grado di priorità nel suo complesso*; conseguentemente, dunque, il PPI recepisce senza alcuna altra valutazione tutti gli investimenti relativi al completamento della rete Torino-Milano-Napoli.

4 I COSTI DEL PROGETTO TORINO-MILANO-NAPOLI

Nel febbraio 1994, il Piano finanziario di riferimento allegato al terzo atto integrativo alla convenzione fra FS e TAV per la realizzazione del sistema Alta Velocità stimava in circa 16.500 miliardi di lire 1993 l'ammontare complessivo degli investimenti necessari alla costruzione della linea Torino-Milano-Roma-Napoli, ai quali andavano aggiunti 3.500 miliardi per stazioni e nodi e 1.150 miliardi per oneri di progettazione ed alta sorveglianza. L'investimento totale preventivato dieci anni orsono ammontava dunque a circa 22.000 miliardi di lire⁸.

Nel maggio 1996 un secondo Piano finanziario, allegato al 12° Atto integrativo, quantificava l'investimento in complessivi 29.000 miliardi di lire, che comprendevano circa 20.500 miliardi di lire per la realizzazione delle linee, 4.700 miliardi di lire per nodi e stazioni, 1.700 miliardi di lire per servizi di ingegneria e altri costi, 2.000 miliardi di lire per fondo di riserva⁹.

Nel settembre 1997, l'allora ministro dei Trasporti Claudio Burlando¹⁰ aggiornava la stima 1996 (29.500 miliardi di lire comprensivi di contingencies e costi di struttura TAV) a 34.000 miliardi di lire, attribuendo l'incremento all'inatteso protrarsi dei processi autorizzativi. La stima del Ministro dei Trasporti relativa al 1997, riportata a valori attuali (gennaio 2003), si rivaluta a circa 38.500 miliardi di lire, ovvero circa 19.900 milioni di euro.

Nel gennaio 2003, cinque anni dopo, i costi aggiornati preventivati per la realizzazione dell'Alta Velocità TO-MI-NA (linee e nodi¹¹) sono quantificati in complessivi 28.790 milioni di

⁷ Gli obiettivi indicati dal Piano di Priorità degli Investimenti comprendono: 1) Incremento sicurezza e obblighi di legge; 2) Efficientamento e produttività; 3) Superamento colli di bottiglia sulle linee e nei nodi; 4) Incremento qualità dell'offerta; 5) Sviluppo rete merci; 6) Ulteriori investimenti al sud.

⁸ **Verifica di governo ai sensi dell'articolo 2, comma 15, legge 23 dicembre 1996, n. 662**, Relazione trasmessa dal Ministro dei Trasporti e della Navigazione alle competenti Commissioni parlamentari, Febbraio 1997. Allegati da 2 a 8, pag. 465.

⁹ **Verifica di governo ai sensi dell'articolo 2, comma 15, legge 23 dicembre 1996, n. 662**, cit., Allegato 1, pag. 199.

¹⁰ **Verifica di governo ai sensi dell'articolo 2, comma 15, legge 23 dicembre 1996, n. 662**, cit., Relazione del Ministro, pagg. 19:20.

¹¹ I costi relativi ai nodi ferroviari sono i seguenti (milioni di euro 2003): 129 per il nodo di Torino, 73 per il nodo di Milano, 1.200 per il nodo di Bologna, 1.240 per il nodo di Firenze, 644 per il nodo di Roma, 374 per il nodo di Napoli.

euro, sempre comprensivi di contingencies e costi di struttura TAV¹². In cinque anni, dunque, i costi complessivi del progetto sono cresciuti, al netto dell'inflazione, del 45%.

A questo proposito, appare interessante il confronto (tabella successiva) con i costi relativi alle singole tratte previsti dai piani finanziari 1994 e 1996 (costi per la realizzazione di infrastrutture e sovrastrutture, esclusi nodi, *contingencies* e costi di struttura TAV), e quelli aggiornati al gennaio 2003.

Investimenti previsti per la realizzazione della tratta TO-MI-NA (esclusi i Nodi)					
	Valori assoluti (^)			Variazioni percentuali	
	1993 ⁽¹⁾	1996 ⁽²⁾	2003 ⁽³⁾	2003/1996	2003/1993
Torino-Milano	2.111	2.317	6.878	216,1%	225,8%
Milano-Bologna	3.030	3.169	6.335	104,5%	109,1%
Bologna-Firenze	2.185	2.708	4.855	98,3%	122,2%
Firenze-Roma	360	339	442	28,5%	22,8%
Roma-Napoli	3.585	3.654	5.207	43,3%	45,3%
TOTALE LINEE	11.270	12.188	23.717	102,3%	110,4%

(^) Milioni di euro, valori costanti a Gennaio 2003

(1) Piano finanziario della tratta TO-MI-NA, febbraio 1994 (III Atto integrativo alla convenzione FS/(TAV). Comprende gli investimenti in infrastrutture e sovrastrutture (sede allo scoperto, ponti e viadotti, gallerie, impianti tecnologici, ecc.) contrattualmente a carico di TAV e di competenza dei General Contractor. Sono esclusi i costi di adeguamento all'AV di nodi e stazioni, gli oneri di progettazione ed Alta Sorveglianza, le spese di preesercizio, il fondo di riserva).

(2) Piano finanziario della tratta TO-MI-NA, maggio 1996 (XII Atto integrativo alla convenzione FS/TAV). Comprende gli investimenti in infrastrutture e sovrastrutture (c.s.)

(3) Agg.to del modello di realizzazione e sfruttamento AV/AC, gennaio 2003 (per RM-FI Sole 24 Ore 02/2003). Non comprende interventi sui nodi ferroviari per complessivi 3.600 milioni di euro, costi di struttura TAV e *contingencies*.

Evoluzione dei costi stimati a preventivo per la realizzazione della direttrice AV/AC Torino-Milano-Napoli, esclusi i nodi, dal 1993 al 2003. Dati in milioni di euro gennaio 2003. **Ns. elaborazione su dati FS/TAV/RFI.**

Adottando quale periodo di riferimento il decennio 1993-2003 si evince un aumento medio di circa il 110% al netto dell'inflazione, con *performance* variabili a seconda delle diverse tratte: in particolare, i costi per la realizzazione della linea Torino Milano sono cresciuti del 225%¹³, mentre la Bologna-Firenze ha fatto segnare un + 122% e la Milano-Bologna un +109%. Meno eclatante, ma comunque consistente, l'aumento dei costi rilevato per la linea Roma-Napoli (+45%).

È da notare che la Conferenza dei Servizi per la linea Roma Napoli si chiuse nel dicembre 1993, ed i relativi lavori iniziarono nel febbraio 1994, mentre la Conferenza dei Servizi per la Bologna Firenze era stata chiusa nel novembre 1995. Nell'uno e nell'altro caso, dunque, è evidente il consistente incremento di costi a valle della fase permessuale, in corso d'opera¹⁴.

5 I TEMPI DI REALIZZAZIONE

Anche le previsioni sui tempi di realizzazione esposte negli scorsi anni risultano, alla prova dei fatti, quanto meno poco credibili. La linea Roma Napoli, secondo la relazione del Ministro

¹² Dossier di valutazione RFI 2003, citato in **Corte dei Conti, delibera n° 5/2004 del 24 febbraio 2004.**

¹³ L'investimento complessivo riportato in tabella comprende circa 1550 milioni di euro relativi ad opere di riqualificazione delle infrastrutture esistenti lungo il corridoio Torino-Novara; nel caso si considerino i costi relativi alle sole opere ferroviarie (4.765 milioni di euro) l'incremento 1993-2003 è del 125%

¹⁴ Il fatto che i costi di costruzione vengano sottostimati in fase di fattibilità tecnico-finanziaria e tendano quindi a crescere nelle successive fasi di progettazione definitiva/esecutiva e di costruzione è stato rilevato da numerosi autori a livello nazionale ed internazionale. Secondo una ricerca fatta su 258 progetti (Flyvbjerg et al. 2003, cit. in C. Virno, 2004), l'incremento medio dei costi è pari al 28% e riguarda l'86% dei progetti esaminati; in particolare, i progetti ferroviari sono quelli che presentano i maggiori scostamenti percentuali fra costi inizialmente stimati e costi effettivamente sostenuti a consuntivo, con un indice medio del 45% (contro il 20% dei progetti stradali); occorre comunque considerare il fatto che gli aumenti rilevati nel caso della AV italiana si collocano su livelli ben più elevati. Si veda in proposito l'interessante ed esauriente trattazione proposta da Claudio Virno, **Analisi del Rischio e Grandi progetti infrastrutturali. La sottostima dei costi di costruzione, l'analisi del rischio e il programma delle infrastrutture strategiche (legge obiettivo) del governo italiano**, in *Economia Pubblica* n° 1/2004, Franco Angeli Editore, Milano.

Burlando del febbraio 1997¹⁵, avrebbe dovuto essere aperta all'esercizio nel 2001 (i lavori erano iniziati nel febbraio 1994). La linea Bologna-Firenze avrebbe dovuto vedere la conclusione dei lavori nel 2002 e l'apertura all'esercizio nel 2003 (i lavori erano iniziati nel giugno 1996). Le date attualmente previste per la conclusione dei lavori sulle due linee sono il 2005 (Roma-Napoli, escluso il tratto terminale) e 2007 (Bologna-Firenze), mentre per l'entrata in esercizio dell'intero sistema TO-MI-RM-NA occorrerà aspettare quanto meno il 2010.

Sulle cause di tali ritardi molto si è detto e molto si è scritto. La stessa "Legge Obiettivo" è stata elaborata con l'evidente intento di togliere di mezzo "lacci e laccioli" e procedere speditamente alla realizzazione delle infrastrutture strategiche; in particolare, poi, è sulla Valutazione di Impatto Ambientale che si sono concentrati gli strali del legislatore, che ha evidentemente ritenuto di individuare nella procedura di VIA la principale responsabile di ogni ritardo. Per quanto riguarda le linee AV, un esame anche sommario delle cronologie che ne scandiscono l'avanzamento dovrebbe viceversa portare ad altri e ben più complessi ragionamenti, circa il perché di tempi (e costi) così dilatati. Certo è che, viste le date, appare quanto meno difficile attribuire la responsabilità di questo incremento di tempi e costi alle procedure di VIA. Si consideri a puro titolo di esempio il quadruplicamento della linea ferroviaria Padova-Mestre, la cui costruzione è stata inaugurata dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dei Lavori Pubblici nel febbraio 2003, con la ormai consueta esibizione di discorsi, bandiere, ed elmetti gialli da capocantiere. Si tratta, come noto, di un progetto maturo e considerato – giustamente – urgente da diversi anni, impropriamente inserito nel progetto di linea AV Verona-Venezia e, successivamente, da questo scorporato proprio al fine di consentirne la immediata realizzazione. La Valutazione di Impatto Ambientale di quel progetto si concluse, positivamente, già nel luglio del 1998; sono dunque passati quasi cinque anni dalla conclusione della VIA alla suggestiva cerimonia di apertura del (modesto) cantiere; più generalmente gli intervalli che intercorrono fra conclusione delle procedure di VIA e apertura dei cantieri si misurano in anni, più che non in mesi.

Occorre allora analizzare attentamente le reali cause dei ritardi, invece di limitarsi ad additare le norme di tutela ambientale come la causa unica di ogni disservizio; occorre (o forse sarebbe meglio dire "occorrerebbe") analizzarle in quanto tali cause, se non adeguatamente comprese e gestite, si traducono, a valle della fase permessuale, in crescenti ritardi ed incrementi di costo.

6 CAPITALI PRIVATI E INDEBITAMENTO PUBBLICO

6.1 "Più binari per tutti"?

Fin dal suo insediamento l'attuale Governo ha manifestato la volontà di realizzare la nuova rete ferroviaria AV/AC nella sua massima estensione: alla direttrice Torino-Milano-Napoli (in fase di realizzazione), prolungata fino a Salerno e Battipaglia dovrebbero così aggiungersi le linee Milano-Venezia-Trieste ed il Terzo Valico Milano-Genova, mentre sul lato internazionale si spinge per la costruzione di due nuove gallerie di base ai valichi del Frejus e del Brennero. Per quanto concerne in particolare le linee Milano-Genova e Milano-Venezia la legge 166/2002 ha come noto abrogato l'articolo 131 della finanziaria 2001, che aveva a sua volta revocato le convenzioni fra TAV e *General Contractor* relativamente alle tratte Milano-Verona e Milano-Genova. La decisione, che ha ripristinato la situazione antecedente la finanziaria 2001 riconfermando gli affidamenti, ha ovviamente determinato l'apertura di una procedura di infrazione contro il Governo Italiano da parte della Commissione Europea, procedura che, recentemente, rischia di determinare la sospensione dei finanziamenti europei alle linee AV/AC¹⁶.

¹⁵ Verifica di governo ai sensi dell'articolo 2, comma 15, legge 23 dicembre 1996, n. 662, cit.

¹⁶ Cfr. M. Marozzi, *Alta Velocità, da Bruxelles stop ai finanziamenti*, su [La Repubblica](#), sabato 24 aprile 2004.

Ma la proliferazione dei progetti ferroviari, come abbiamo visto, non si ferma qui: in sede di revisione del Contratto di Programma 2001-2005, il Governo ha ottenuto da RFI l'inserimento nel piano di priorità degli investimenti di una ulteriore (ed assai impegnativa sotto tutti i profili) "appendice": il quadruplicamento, con caratteristiche omogenee a quelle della rete AV/AC, della linea ferroviaria da Battipaglia a Reggio Calabria, quale necessario complemento del Ponte sullo Stretto di Messina. Quest'ultima "grande opera", poi, dovrà a sua volta essere pagata in parte consistente dalle stesse Ferrovie italiane, mercè la corresponsione - da parte di RFI a Stretto di Messina SpA - di un "canone" annuo il cui importo è stato fissato in 100,6 milioni di Euro a partire dal 2012, che cresceranno fino a 142 milioni di Euro nel 2041¹⁷.

6.2 Gli investimenti vengono finanziati da ISPA ...

Non è dunque fuor di luogo chiedersi (e chiedere) chi pagherà tutto questo ben di Dio, dal momento che, al di là delle dichiarazioni di intento sul coinvolgimento dei privati e sulla finanza di progetto, le perplessità sulla sostenibilità economica e finanziaria (oltre che ambientale) dell'intero progetto appaiono quanto meno ben giustificate.

Conviene innanzitutto ritornare alla descrizione, ed alla interpretazione, che Il Sole 24 Ore offriva, nel febbraio 2003, del "nuovo modello" di finanziamento e sfruttamento economico della direttrice Torino-Milano-Napoli: «... qui si sta tenendo a battesimo un nuovo modello, capace di sciogliere alcuni nodi che finora hanno tenuto legate le grandi opere. Il via libera del CIPE, il 31 gennaio scorso, al nuovo piano TAV – con la responsabilità diretta di Infrastrutture nel nuovo montaggio finanziario e lo slittamento dell'intervento del Tesoro oltre il 2009 – è l'altro esempio. La logica è la stessa del "prezzo di riscatto" che porterà lo Stato, dopo 30 anni di gestione, a coprire i mancati ricavi di traffico ... il peso finanziario delle opere – o il rischio che ci sia un maggiore onere finanziario – deve essere trasferito in parte sulle generazioni che usufruiranno delle grandi infrastrutture, quelle future»¹⁸.

È passato un anno, e il medesimo modello – evidentemente apprezzato - trova un altro campo di applicazione nella realizzazione del terzo valico Milano – Genova: «Prima ipotesi di piano finanziario per il progetto del terzo valico e la linea ferroviaria ad alta velocità Milano-Genova. L'opera costa 4.179 milioni che saranno coperti per 198 milioni direttamente dalle casse statali e per 4.251 milioni da un prestito ISPA, con tasso di interesse al 5,65% e rate di rimborso costanti in trenta anni. Il canone per il pagamento degli interessi e la restituzione del capitale – che sarà versato da Rfi ad ISPA dal 2012, anno di entrata in esercizio, al 2042 – sarà coperto soltanto per il 15% dai ricavi di mercato, cioè dalla vendita delle tracce dei treni agli operatori ferroviari; per il restante 85% dovranno intervenire, di anno in anno, le casse del Tesoro. Questa integrazione «a tappo» - cioè a coprire tutta la parte del canone non coperta dagli incassi di Rfi – avverrà da parte dello Stato mediante versamenti in conto esercizio»¹⁹.

Conto salato anche per il terzo valico, dunque: lo Stato paga 9.093 milioni di euro - in valori correnti – a fronte di totale di 9.488 milioni di canoni complessivamente dovuti a ISPA nel trentennio di sfruttamento economico. E non finisce qui: come nel caso della Torino-Milano-Napoli, anche in questo caso restano a totale carico dello Stato il 4% dell'investimento (198 milioni in conto capitale), gli interessi intercalari per il periodo di costruzione e preesercizio (945 milioni), l'integrale copertura dei costi per manutenzione ordinaria (contributi in conto esercizio) e straordinaria (contributi in conto capitale). Un ulteriore – consistente – voce di costo destinata a gravare sulle casse pubbliche, dunque; epperò traslata nel tempo quel tanto che basta da rendere meno traumatico ed eclatante il definitivo ritorno dello Stato (cui si accompagna, evidentemente, l'eclissi del mercato). È sempre il quotidiano di

¹⁷ Cfr. Legambiente: **Ponte sullo Stretto. NO alla Tassa sulle Ferrovie**. Una brutta sorpresa nella Convenzione firmata dal Governo con la Società Stretto di Messina: solo soldi pubblici e un vero salasso per le Ferrovie dello Stato, (Aprile 2004)

¹⁸ Giorgio Santilli, **Alta Velocità e Ponte, decollano i piani**. *Edilizia e Territorio* n. 5, 10-15 febbraio 2003

¹⁹ Giorgio Santilli, **Milano-Genova, arriva il piano**. *Il Sole 24 Ore* n. 130, 12 maggio 2004

Confindustria, del resto, ad svelare l'arcano: «*I meccanismi di finanziamento funzionano ogni volta che i piani approvati possono rinviare nel tempo l'impegno diretto dello Stato ...*»²⁰.

6.3 ... ma qualcuno dovrà finanziare ISPA ...

In tutto questo complesso e sfuggente modello, è centrale il ruolo giocato dalla dinamica "Infrastrutture spa". Innanzitutto, in quanto consente di non iscrivere a debito pubblico le enormi risorse in gioco²¹; inoltre, la società "privata" ammantata di dinamismo imprenditoriale operazioni che sono, viceversa, esclusivamente riconducibili alla sfera della spesa pubblica, ancorchè dilazionata. Si considerino le cifre esposte nei precedenti paragrafi, e si rileggano, avendo presente quelle cifre, le rassicuranti parole offerte dal Prof. Andrea Monorchio alle commissioni 5a e 10a del Senato: «*ISPA non concede finanziamenti a fondo perduto, concede finanziamenti con la verosimile aspettativa che il finanziamento concesso venga restituito. Proprio per questa responsabilità di gestione del pubblico denaro, il consiglio di amministrazione di ISPA si sottrae anche alla direttiva politica, nel senso che se la direttiva politica che è impartita dal CIPE e poi recepita dal Ministro dell'Economia con proprio decreto prevedesse interventi che non garantiscono la restituzione del capitale investito, non credo che un consigliere di amministrazione di ISPA né tanto meno il sottoscritto voterebbe a favore di tale finanziamento. Questo è un aspetto molto importante*»²².

6.4 ... e alla fine chi pagherà?

A questo punto, è opportuno riprendere sinteticamente i passaggi e gli elementi salienti del modello messo a punto per realizzare le nuove linee ferroviarie.

- Il finanziamento viene, da subito, preso in carico dalla SpA Infrastrutture, che essendo società privata, come spiega il suo Presidente (già Ragioniere Generale dello Stato), può indebitarsi senza che questo determini un incremento del debito pubblico.
- ISPA, ovviamente, si indebita con il sistema creditizio, forte della garanzia comunque apposta dallo Stato sulla intera operazione: se gli introiti derivanti dall'esazione di pedaggi di transito sulle nuove linee non dovessero coprire la quota annuale necessaria a ripianare il debito, sarà infatti lo Stato a colmare la differenza.

Tutto ciò, ovviamente, sarà oggetto delle preoccupazioni di qualcun altro: infatti, il momento in cui si dovranno fare i conti (e vedere se i pedaggi ripagheranno le linee, ovvero se quelle grandi opere dovranno essere pagate dallo Stato italiano viene posticipato, mercè il provvidenziale intervento di ISPA, alla data di entrata in esercizio delle stesse linee: se tutto va bene, se ne parla alla fine del decennio, e da quel momento per i successivi cinquant'anni qualcuno, comunque, dovrà provvedere.

Ecco quale è, in conclusione, la "novità" capace di sciogliere alcuni nodi che finora hanno tenuto legate le grandi opere: far pagare il conto ai nostri figli ed ai figli dei nostri figli.

Per dirla in altri termini: godiamoci alcuni anni di indebitamento privato (e di pubbliche cerimonie di apertura di cantieri) e poi, più in là nel tempo, qualcuno provvederà a restituire il capitale investito ad ISPA (che, come puntualizza il suo Presidente, ben si guarda dal concedere finanziamenti a fondo perduto, ma si concentra esclusivamente su quelle operazioni per le quali vi sia la verosimile aspettativa che il finanziamento concesso venga restituito).

Venute definitivamente meno le aspettative di intervento dei privati nella grande opera che avevano accompagnato – lungo tutti gli anni '90 – la storia di questo progetto, il "nuovo" modello si rifugia dunque nella confortevole sfera della spesa pubblica, preoccupandosi solamente di salvare le apparenze nel brevissimo termine, rimandando cioè di qualche anno

²⁰ Giorgio Santilli, **Grandi opere, il nodo dei fondi**, *Il Sole 24 Ore* n. 130, 12 maggio 2004

²¹ Si veda la dichiarazione del Presidente di ISPA riportata al paragrafo 1 della presente relazione.

²² Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Commissioni 5^a e 10^a riunite, **Indagine conoscitiva sulla competitività del sistema paese sotto il profilo della programmazione economica**, 1° resoconto stenografico, seduta di mercoledì 25 giugno 2003. Audizione del Prof. Andrea Monorchio.

l'intervento pubblico, che pure ci sarà, e sarà pesante, come peraltro sostiene, autorevolmente, la Corte dei Conti: «*La logica in cui si muove la predetta disposizione normativa (l'art. 75 della legge finanziaria 2003 – ndr) è che lo Stato non finanzia la realizzazione dell'infrastruttura ferroviaria (nel caso in esame: la rete AV/AC) sicché il gestore della stessa, per realizzarla, dovrà accedere al credito; ma i ricavi delle "vendite" non saranno sufficienti per rimborsare il debito contratto, per cui lo Stato dovrà intervenire ad indennizzare il gestore*»²³.

7 LE DIMENSIONI DELL'INDEBITAMENTO

Più che una eventualità, l'intervento dello Stato nel finanziamento della grande opera è, dunque, una certezza. Si tratta di capire, per quanto possibile, quali siano le reali misure del futuro "buco", e non è un'operazione semplice, sia perché i costi, come si è visto, tendono ad aumentare (e ad aumentare pesantemente); sia perché, per converso, la determinazione degli introiti attesi dallo sfruttamento economico proposta nel piano di finanziamento risulta, ad una prima e sommaria analisi, assai aleatoria.

7.1 Previsioni di traffico e pedaggi

I chilometri della nuova direttrice Torino-Milano-Napoli saranno, in totale, 1012. Se ipotizziamo (con un certo ottimismo, peraltro d'obbligo viste le circostanze) che sulle nuove linee circoleranno – percorrendole interamente - quattro treni passeggeri per senso di marcia / ora, per un periodo di complessive 12 ore/giorno, e che per altre 8 ore/giorno circoleranno 2 treni merci/ora per senso di marcia, il tutto per 365 giorni/anno, otteniamo, rispettivamente, un totale annuo di 35 milioni di treni*km passeggeri e di 12 milioni di treni*km merci²⁴. Dal momento che il livello di pedaggio compatibile con il "nuovo" piano è determinato, come si è detto, in 12,00 €/treno*km per i convogli passeggeri, e in 6,00 €/treno*km per i convogli merci, si stima un introito annuo complessivo di circa 500 milioni di euro. Tale potrebbe dunque essere – grosso modo – l'ammontare complessivo annuale del canone che RFI e TAV dovranno versare a ISPA a partire dal 2009 (avendo a loro volta riscosso i pedaggi per l'uso della nuova infrastruttura dagli esercenti i servizi di trasporto).

Secondo l'aggiornamento del modello di realizzazione e sfruttamento economico del progetto AV/AC²⁵, nel periodo di valutazione (2009-2061) sarebbero attesi ricavi da vendita della capacità di trasporto per circa 47.000 milioni di Euro (a fronte di un'integrazione statale comunque consistente, pari ad oltre 30.000 milioni di Euro). Ma quei ricavi attesi, divisi per i 52 anni che intercorrono dal 2009 al 2061, corrispondono a circa 900 milioni di euro/anno, ovvero al doppio dell'importo annuale come sopra stimato. E' ben vero che l'ipotesi di aggiornamento del modello di sfruttamento ipotizza un incremento annuale dei pedaggi dell'1,8%, inteso a recuperare l'aumento del costo della vita; ed è tale incremento che di fatto sostiene, da solo, l'aumento complessivamente atteso nell'ammontare annuale dei ricavi da vendita della capacità di trasporto, come si evidenzia anche in Figura 1.

²³ Corte dei Conti, Delibera n. 5/2004/G, 24 febbraio 2004. **Relazione sulla "Verifica dello stato di attuazione dei poteri ministeriali di indirizzo e vigilanza sulle ferrovie dello Stato in correlazione agli obiettivi strategici, gestionali ed economico-finanziari"**.

²⁴ Si ipotizza, come si è detto, una frequenza media di un treno passeggeri ogni quarto d'ora per senso di marcia su tutte le nuove linee nell'arco delle 12 ore diurne, il che connota come decisamente "ottimistica" la stima. Per confronto, si consideri che secondo il Conto Nazionale dei Trasporti 2000, nel 1999 sulla rete ferroviaria italiana si sono contabilizzati, complessivamente, 249 milioni di treni*km passeggeri (il 48% dei quali concentrato nelle regioni del nord) e 58 milioni di treni*km merci. Si noti per inciso che il totale di treni*km così sommariamente stimati (47 milioni / anno fra passeggeri e merci) corrisponde esattamente alla stima di massima proposta da RFI come scenario di "Domanda alta" per la nuova linea AV (48 milioni di treni*km), mentre lo scenario "Domanda intermedia" si attesterebbe sui 33 milioni di treni*km. Si veda, in proposito, il **Piano di priorità degli investimenti del settembre 2002** elaborato da RFI. Le previsioni Steer Davis marzo 2002 ipotizzano con riferimento al 2025, per parte loro, una produzione di treni*km pari a 34 (treni passeggeri) e 11,5 (treni merci). Anche in questo caso, le cifre ipotizzare coincidono quasi esattamente con quelle "prodotte" moltiplicando i km totali per le frequenze massime per 365 giorni/anno.

²⁵ Ipotesi di finanziamento ISPA, 15 gennaio 2003

Mario Zambrini	VERS: 02	17/05/04	PAGINA: 11: 15
----------------	----------	----------	----------------

Considerando inoltre l'importo complessivamente stimato per la realizzazione della linea Torino-Milano-Roma-Napoli (28.800 milioni di euro), ed ipotizzando un tasso di interesse del 5,65% (tasso assunto nelle simulazioni RFI/TAV e ritenuto "cautelativo" nella situazione corrente) si ottiene un importo annuale pari ad oltre 1.600 milioni di euro per i soli interessi passivi, corrispondente, per l'appunto, alla somma di ricavi e integrazione statale ipotizzati nel modello di finanziamento e sfruttamento economico dal 2009 al 2044 (cfr. Figura 2).

7.2 Dal pedaggio (per i treni) alle tariffe (per i passeggeri)

C'è comunque un altro aspetto da considerare. Il pedaggio rapportato al treno*km viene, ovviamente, pagato dal gestore del servizio a prescindere dai passeggeri trasportati. Se questi sono tanti, il ricarico sulle tariffe di viaggio è contenuto. Se sono pochi, il ricarico tende a crescere (oppure il gestore va in perdita).

Vediamo dunque quale traffico si ipotizza, e a quali tariffe, nei conti proposti da RFI.

Il coefficiente di riempimento (rapporto fra passeggeri*km paganti e posti*km offerti) è il rapporto fra i passeggeri*km che dovrebbero servirsi dei treni*km di cui sopra ed i treni*km stessi. Come dato medio nazionale tale coefficiente era, secondo il Conto Nazionale dei Trasporti 2000, pari a circa il 40% (dato riferito al 1999). Con il consueto ottimismo, ipotizziamo che il coefficiente aumenti nei prossimi anni, e si collochi intorno al 60%. Sulla base di tale ipotesi, ai treni*km passeggeri sopra stimati corrisponderebbe un totale di 12,5 miliardi di passeggeri*km/anno²⁶. Tale dato corrisponde, grosso modo, al 47% della domanda totale di trasporto passeggeri su ferrovia al 1998, come riportata nel Piano Generale dei Trasporti 2000, ovvero, rispettivamente, al 41% e al 35% della domanda nazionale di trasporto ferroviario complessivamente stimata, sempre dal PGT, al 2010 a fronte di uno scenario di sviluppo alto e basso²⁷.

In ogni caso, il pedaggio per passeggero*km corrisponderebbe, giuste le ipotesi assunte, a 3,4 centesimi di euro circa. Sempre secondo il CNT 2000, l'introito medio per passeggero*km delle Ferrovie dello Stato nel 1999 era pari ad 88,5 lire. Che significa 4,6 centesimi di euro circa; come a dire che il pedaggio TAV (sempre ipotizzando un riempimento medio del 60%) equivarrebbe al 75% circa dell'attuale introito medio (se viceversa il coefficiente di occupazione restasse all'attuale 40% il pedaggio salirebbe al 110% circa dell'attuale introito medio). Rispetto alle attuali tariffe Eurostar Milano-Roma, ad esempio, il pedaggio delle nuove linee inciderebbe per circa il 32% sul biglietto di prima classe e per circa il 46% sul biglietto di seconda classe. Questo sempre ipotizzando un riempimento medio del 60%; con un riempimento medio pari all'attuale 40% l'incidenza percentuale del pedaggio sulle attuali tariffe salirebbe, rispettivamente, al 48 e 69%²⁸. Non solo. Il citato Piano finanziario 1994 ipotizzava un ricavo medio / pax*km di complessive 140 lire 1992. Tale cifra, opportunamente attualizzata e convertita, equivale a 9,9 centesimi di Euro. È credibile ipotizzare che di tale ricavo complessivo medio, il 33% circa possa andare a coprire il pedaggio che il vettore dovrà corrispondere al gestore della rete? E i treni? E il personale? E il profitto di impresa del vettore?

Della consistenza del pedaggio si trova, del resto, qualche sentore anche nelle dichiarazioni dei competenti organi governativi. Sempre secondo Santilli, ad esempio, il livello di pedaggio previsto per lo sfruttamento delle nuove linee sarebbe, secondo il Ministero delle Infrastrutture: «... *quattro volte quello attuale per i passeggeri e tre volte per i treni merci, cosa che costituisce un elemento critico del piano e che impone "la necessità di rimodulare i*

²⁶ Un treno ETR 500 composto da 12 carrozze offre 108 posti in prima classe e 476 in seconda, per un totale di 584. Considerando il coefficiente di riempimento del 60% si stimano 350 passeggeri/treno in media.

²⁷ **Piano di Priorità degli Investimenti RFI**, settembre 2002, pagina 11.

²⁸ Un altro elemento di comparazione: sempre secondo il CNT 2000, il costo del lavoro medio per treno*km prodotto dalle FS nel 1999 era pari a 26.900 lire (valore 1990). Fatte le dovute attualizzazioni e conversioni, ne risulterebbe un costo del lavoro medio / treno*km di 21 Euro circa. Come a dire che il pedaggio previsto sulle nuove linee equivarrebbe al 57% del costo del lavoro (per treno*km prodotto).

canoni di accesso alla rete convenzionale” e di adeguare le tariffe anche per l’utente finale»²⁹. Come a dire che, nel prossimo futuro, ci si devono aspettare consistenti aumenti delle tariffe ferroviarie in generale, ed in particolare sulle tratte servite dalle nuove linee AV. Che sono le tratte di media e lunga percorrenza. Che sono quelle più sensibili alla concorrenza del trasporto aereo. Il quale trasporto aereo, viceversa, sta vivendo una stagione caratterizzata dall’ormai diffusa presenza di operatori low cost, che mettono in atto politiche commerciali sempre più aggressive e concorrenziali. Solo un paio di anni fa’, la convenienza “economica” del vettore ferroviario sulle medie e lunghe distanze non sembrava essere in discussione. Oggi non è già più così, e sempre più spesso i biglietti aerei vengono venduti, sulle medesime relazioni, a prezzi inferiori a quelli dei biglietti ferroviari.

8 CONCLUSIONI

Con riferimento alla sola direttrice AV/AC Torino-Milano-Napoli, le simulazioni prodotte da RFI/TAV indicano in oltre 30.000 milioni di euro l’ammontare complessivo dei contributi che lo Stato dovrebbe versare fra il 2009 e il 2043 per coprire la differenza fra costi e ricavi del progetto; a questi occorre aggiungerne, da subito, altri 5.000 circa che costituiscono l’onere assunto direttamente dallo Stato a copertura dei cosiddetti interessi intercalari. In totale, dunque, siamo già a 35 miliardi di euro, a fronte di un investimento complessivo attualmente stimato in circa 29 miliardi di euro circa. E ci troviamo ancora in fase di realizzazione, essendo dunque probabile (se non certo) che i costi aumenteranno ulteriormente, mentre le previsioni di traffico risulteranno, alla prova dei fatti, eccessivamente ottimistiche.

E il coinvolgimento dei privati? E il *project financing*? E l’assenza di oneri per il bilancio pubblico?

Riemergono dal recente passato antichi e mai sopiti fantasmi: *la privatizzazione dei benefici e la pubblicizzazione dei costi, le società a irresponsabilità illimitata*, e via dicendo. La logica (se di logica si può parlare) che sta dietro questo modo di governare le scarse risorse finanziarie disponibili per investimenti non ha dunque nulla di nuovo: la politica infrastrutturale messa in campo dal governo non fa altro che teorizzare il “vivere al di sopra dei propri mezzi”: *volete un panfilo, una villa, un elicottero, o quant’altro? Non c’è problema, firmate il contratto e impegnate voi, i vostri figli e i figli dei vostri figli a pagare qualche centinaio di comode rate da qui ai prossimi cinquant’anni!* Quali provvedimenti adotterebbe un giudice tutelare di fronte ad un padre che si comportasse in modo così sconsiderato? E un Ministro della Repubblica non dovrebbe gestire la cosa pubblica con la stessa, proverbiale, cura del “buon padre di famiglia”?

L’Italia sta vivendo, da qualche anno a questa parte, una stagione caratterizzata dal protagonismo – nel dibattito politico ed economico – del tema delle infrastrutture, ed in particolare delle infrastrutture di trasporto, impropriamente elevate al rango di “condizioni necessarie e sufficienti” a garantire sviluppo e benessere al paese. Non è la prima volta che succede nella storia patria, e gli stessi elenchi di “grandi opere” platealmente illustrati e declamati non fanno che riprendere progetti e tracciati proposti già da diversi anni (se non decenni). Ora, più che in passato, la questione infrastrutturale sembra però aver assunto un significato “proprio”, quasi che le infrastrutture di trasporto fossero un obiettivo in se, tale per cui più se ne fanno (o, almeno, se ne *attivano*, come si dice di questi tempi) e meglio è per tutti.

Perno di questa stagione politica è una legislazione speciale che, se da un lato ha rimosso tutti gli ostacoli alla rapida approvazione di progetti preliminari frettolosamente compilati, dall’altro ha, ovviamente, lasciato irrisolti i nodi della fattibilità economico-finanziaria (quando non della stessa fattibilità tecnica) e dell’impatto territoriale ed ambientale delle medesime infrastrutture. A questa carenza strutturale si vorrebbe far fronte rinviando i problemi nel

²⁹ Giorgio Santilli, *Alta Velocità e Ponte, decollano i piani*. *Edilizia e Territorio* n. 5, 10-15 febbraio 20

tempo, contando sull'oblio e sulla disattenzione della pubblica opinione (ma anche, purtroppo, di parte consistente del mondo dell'informazione e di quello accademico).

Si sprecano dunque le professioni di ottimismo, cosicchè, ad esempio, sbilanci certi diventano eventuali, ed altrettanto sicuri incrementi di costo vengono sottovalutati in quanto ipotetici.

Negli scorsi giorni, Il Sole 24 Ore decantava il nuovo tunnel di base del Frejus, (Torino-Lione accordo fatto), per avviare i lavori del quale, secondo il Ministro Lunardi, *il nostro paese ha dovuto accollarsi: «qualche sacrificio» in termini finanziari, accollandosi il 62-63% dei 6.700 milioni di costo della tratta comune, che comprende i 52 chilometri del tunnel di base (per due terzi in territorio francese) e il tunnel di Bussoleno*. Ma i francesi – evidentemente – hanno mangiato la foglia, e così, ci spiega il quotidiano, *le quote di finanziamento della tratta comune si ridiscuteranno qualora il costo complessivo dovesse superare nel progetto di massima il 15% delle stime attuali*³⁰.

«Qualora?»

Lo stesso quotidiano, lo stesso giorno, sulla stessa pagina, ci propone un altro articolo intitolato: *Ponte sullo Stretto, aumentano i costi*³¹.

«Qualora?»

³⁰ G. Santilli, **Torino-Lione, accordo fatto**, *Il Sole 24 Ore*, 5 maggio 2004, pag. 19

³¹ M. Salerno, **Ponte sullo Stretto, aumentano i costi**, *Il Sole 24 Ore*, 5 maggio 2004, pag. 19.

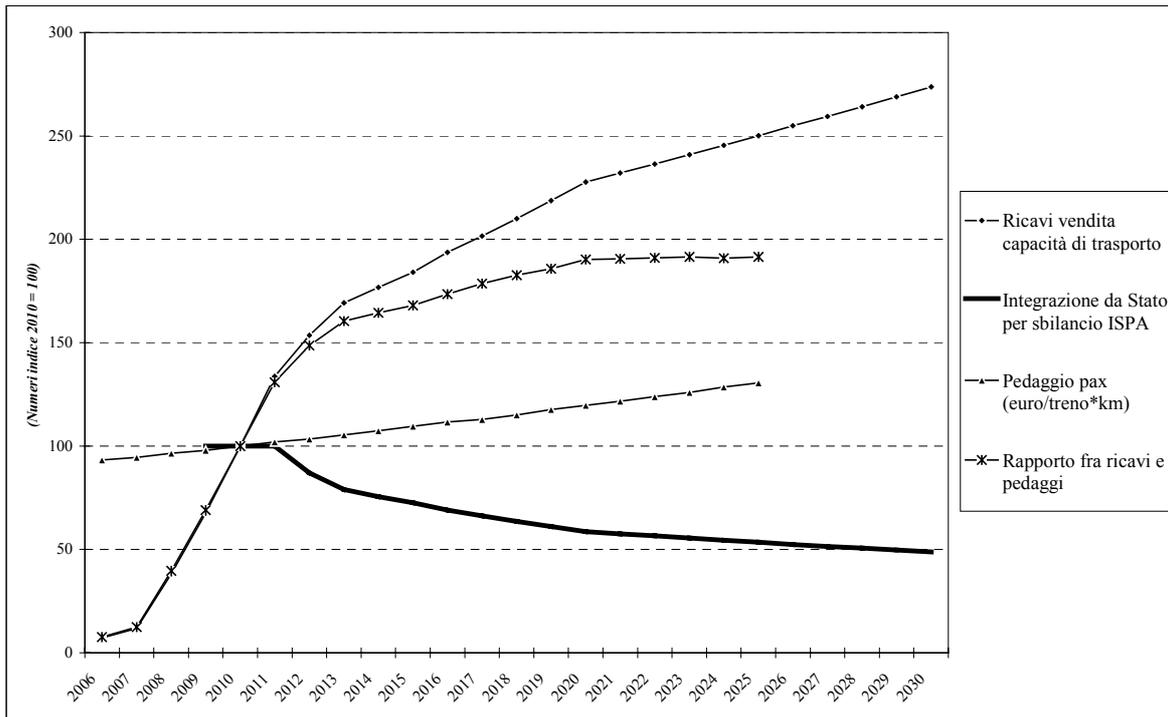


Figura 1. Nelle simulazioni prodotte a supporto del piano di finanziamento di ISPA, si ipotizza un incremento continuo e crescente dei ricavi ottenuti dalla vendita della capacità di trasporto sulle nuove linee (ammontare dei pedaggi riscossi da RFI). A partire dal 2020, tale incremento è peraltro determinato dal parallelo incremento del pedaggio, a sua volta ipotizzato a fronte di un più generale incremento medio del costo della vita, mentre l'indice di traffico (rapporto fra ricavi complessivi e pedaggio unitario) diventa costante. *Ns. elaborazione su dati RFI/TAV. Tab. 1, Conto Economico – Modello ISPA, in Progetto AV/AC: Asse Torino-Milano-Napoli, Aggiornamento del modello di realizzazione e sfruttamento economico, Ipotesi di finanziamento ISPA, 15 gennaio 2003.*

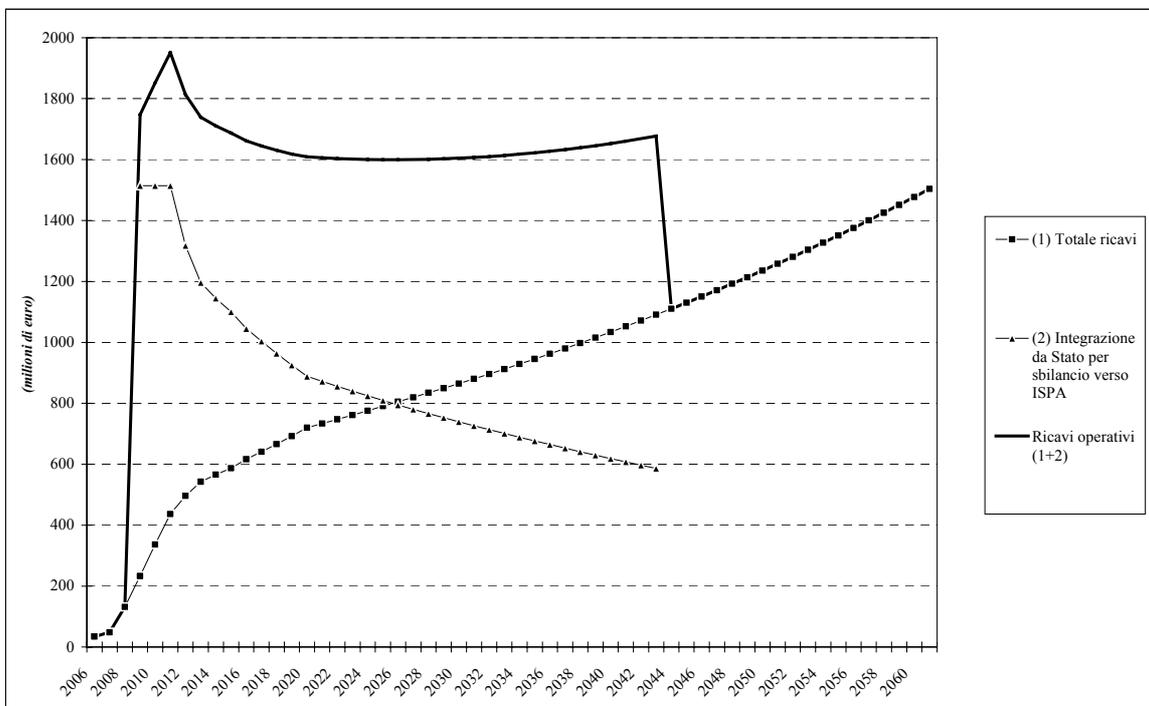


Figura 2. Il modello di finanziamento ISPA prevede un ricavo operativo (Ricavi da vendita della capacità di trasporto + altri ricavi + integrazioni da Stato tramite RFI + integrazioni da Stato per sbilancio verso ISPA) che si mantiene intorno ai 1.600 milioni di euro / anno fra il 2009 e il 2044. Tale cifra corrisponde all'importo degli interessi a servizio del debito contratto (28.800 milioni di euro) in presenza di un tasso di interesse del 5,65%. *Dati RFI/TAV. Tab. 1, Conto Economico – Modello ISPA, in Progetto AV/AC: Asse Torino-Milano-Napoli, Aggiornamento del modello di realizzazione e sfruttamento economico, Ipotesi di finanziamento ISPA, 15 gennaio 2003.*