

Roma, luglio 2014

SU ALCUNI SUGGERIMENTI IN MERITO AGLI INTERVENTI DEL GOVERNO IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO (PROVVEDIMENTO “SBLOCCA ITALIA”)

Il punto di vista dei soci di SIPoTra

La Società Italiana di Politica dei Trasporti (SIPoTra) accoglie con favore il recente annuncio del Presidente del Consiglio Italiano di voler promulgare a breve il provvedimento “Sblocca Italia”, con l’obiettivo di rilanciare un programma di investimenti pubblici che possa intervenire con rapidità ed efficacia sulle diverse criticità del sistema infrastrutturale italiano. Prendendo spunto anche dalle conclusioni del convegno *“La valutazione economica delle infrastrutture di trasporto tra errori passati e prospettive future”*, organizzato da SIPoTra in collaborazione con il Politecnico di Milano il 6 giugno scorso, e dal vivace dibattito che lo ha accompagnato, vogliamo segnalare alcuni suggerimenti che ci sembrano rilevanti. L’obiettivo di “Sblocca Italia” di contribuire al rilancio dell’economia e dell’occupazione anche attraverso un pacchetto di investimenti infrastrutturali va a nostro avviso accolta con favore. Provvedimenti analoghi sono stati promulgati da altri governi, come testimonia l’*American Recovery & Reinvestment Act* dell’amministrazione Obama. Nel caso italiano, tuttavia, i forti vincoli di finanza pubblica e la conseguente scarsità di risorse disponibili per investimenti suggeriscono di dedicare particolare attenzione alle modalità ed alle procedure in base alle quali si selezionano e si realizzano gli interventi in programma. Come nel caso americano, conclusosi nel periodo 2009 – 2013, l’efficacia del provvedimento si potrà misurare soprattutto sulla base di alcuni elementi:

- 1) Messa a punto di un buon equilibrio fra obiettivi macro-economici, da valutare in funzione del contesto in cui si interviene, e la reale efficacia trasportistica delle opere proposte;
- 2) Riduzione/semplificazione degli adempimenti burocratici, rafforzando al tempo stesso il grado di trasparenza nelle procedure di spesa;
- 3) Rigoroso rispetto delle scadenze e dei tempi di realizzazione, due condizioni indispensabili per ottenere la reale efficacia degli interventi;
- 4) Accurata selezione delle opere considerate prioritarie, valutate sul piano tecnico-ingegneristico, economico-finanziario ed ambientale con strumenti appropriati e da soggetti indipendenti.

Nel complesso caso italiano, soddisfare le 4 condizioni precedenti non è facile. Esse rappresentano, proprio perché coniugate insieme, una vera e propria “rivoluzione copernicana” rispetto al passato. “Rivoluzione” necessaria per superare numerose “cattive abitudini”, confermate da alcuni gravi episodi attualmente al vaglio della magistratura.

Riteniamo necessaria questa inversione di tendenza rispetto ad un passato non privo di realizzazioni importanti: rete autostradale di standard europeo, nuove linee ferroviarie AV/AC, rete di interporti e di aeroporti solo per citarne alcuni, ma caratterizzato anche da opere non sempre utili, tempi di realizzazione sproporzionatamente lunghi, meccanismi di selezione poco trasparenti e scarsa attenzione al contenimento dei costi. Un’inversione di tendenza che deve essere accompagnata, in primo luogo, da un’altrettanto decisa svolta nei meccanismi decisionali. La necessità di revisione del titolo V, proposta da molti, nel caso delle infrastrutture di trasporto assume un’importanza strategica. Il recupero di autorevolezza e di credibilità del Governo centrale rappresenta un presupposto fondamentale per

definire una precisa gerarchia fra interventi di interesse nazionale e che in molti casi coincidono con gli obiettivi della programmazione europea, ed interventi di carattere locale – regionale. In quest'ultimo caso, in particolare, eventuali interventi di co-finanziamento del governo centrale andrebbero inquadrati all'interno di Piani della Mobilità (Urbani, Metropolitan, Regionali) che prevedano analisi economico-finanziarie degli interventi, per evitare il rischio di de-responsabilizzare le amministrazioni periferiche sui risultati attesi. La revisione del Titolo V rappresenta un passaggio decisivo per uscire definitivamente da quel sistema di finanziamento "a pioggia" che non ha consentito finora all'Italia di concentrare gli interventi dove erano effettivamente necessari, con la dovuta efficacia/efficienza nei tempi e nei costi di realizzazione delle opere. Senza una visione strategica, inoltre, non solo non è possibile definire chiaramente le priorità, inserendole in un corretto orizzonte temporale di riferimento, ma anche qualsiasi strumento di valutazione economico – finanziaria applicato alla singola opera rischierebbe di perdere la sua efficacia.

In questo quadro, un ulteriore elemento è rappresentato dalla necessità di fare chiarezza fra le diverse fasi di implementazione dei progetti infrastrutturali: fase della formulazione delle ipotesi alternative (studi di fattibilità economico-ingegneristici, effettuati da soggetti terzi rispetto agli interessi in gioco, per assicurare obiettività nell'approccio e molteplicità di soluzioni proposte), fase della decisione (confronto pubblico fra le diverse opzioni in gioco, *debat public*) e fase dell'esecuzione fisica di un'opera (ingegnerizzazione dell'opera e fase di cantiere). La distinzione temporale fra *il che cosa fare* ed *il come farla* rappresenta un elemento indispensabile per contribuire ad eliminare quei "motivi di sospetto" sulla correttezza e sulla trasparenza delle scelte che sono fra i principali responsabili del forte rallentamento di molte opere in corso di realizzazione. In questo percorso, va mantenuta chiaramente distinta la separazione dei ruoli fra funzione politica e supporto dei tecnici (economisti, ingegneri, urbanisti, ecc.), ricordando che la responsabilità sulla decisione finale resta comunque in capo alle Istituzioni politiche, siano esse nazionali, regionali o locali. Ma al tempo stesso mettendo in campo meccanismi che garantiscano la necessaria qualità e trasparenza delle analisi e delle valutazioni.

In merito alla tipologia degli interventi, riteniamo che le risorse dello Stato centrale dovrebbero essere utilizzate per risolvere i problemi dove essi si presentano con maggiore evidenza, rappresentando un reale ostacolo per lo sviluppo economico, per la competitività territoriale e per il benessere della Collettività nazionale, quali congestione, isolamento, danno all'ambiente, incremento delle diseguaglianze fra territori e gruppi sociali. Esempi sono rappresentati dal miglioramento della mobilità nelle grandi aree urbane, dall'adeguamento di alcuni nodi alle esigenze dei mercati internazionali e dall'adeguamento dei sistemi di inter-connesione di rete dei principali porti, interporti ed aeroporti, da interventi di manutenzione ed upgrading del patrimonio infrastrutturale esistente. In alcuni casi, gli interventi necessari sono di entità relativamente modesta, per costo e per complessità progettuale, ma in grado di produrre benefici proporzionalmente anche maggiori ed in tempi più brevi rispetto ad interventi più impegnativi.

Occorre inoltre garantire una decisa continuità temporale alla programmazione delle infrastrutture, per ricostruire un quadro di credibilità a livello nazionale ed internazionale, requisito indispensabile per attrarre risorse private, anche dall'estero. Il caso del recente rilancio del sistema portuale in Gran Bretagna, basato prevalentemente su investimenti di operatori privati, ne è un esempio eclatante.

Recupero di credibilità e di autorevolezza e capacità di programmazione richiedono competenze e professionalità da rafforzare in primo luogo all'interno dell'amministrazione pubblica centrale che non possono esaurirsi nella costituzione dell'Autorità di Regolazione nei Trasporti.

I complessi scenari macro - economici e sociali ed i profondi cambiamenti geo - economici di cui siamo testimoni in questi anni rendono molto difficili ed incerte le previsioni sulla possibile evoluzione della domanda di mobilità di persone e beni negli anni a venire. In Italia, il quadro è ulteriormente complicato dalle note differenze economiche e sociali fra le diverse regioni (Centro-Nord e Mezzogiorno ed Isole) e dalla presenza di realtà territoriali dove la formulazione di adeguate politiche industriali e di sviluppo territoriale è spesso condizione indispensabile per giustificare nuove opere infrastrutturali nel campo dei trasporti. Qualsiasi siano, quindi, gli strumenti di valutazione economica, è buona norma applicare criteri di prudenza che tengano presente il rischio di incorrere in errori di valutazione, che possono portare a conseguenze negative sul corretto impiego di risorse pubbliche scarse. Anche per questo, suggeriamo con forza l'uso sistematico, da parte delle amministrazioni pubbliche, di valutazioni tecnico-economiche *ex-post* delle opere già realizzate, un metodo semplice e diretto per imparare dagli errori del passato e ridurre il rischio di possibili errori futuri.

Ennio Cascetta, Luca Antonellini, Arriva Italia s.r.l., Dario Balotta, Valeria Battaglia, Andrea Boitani, Ilaria Bramezza, Ciro Caliendo, Sascia Canale, Vincenzo Caratozzolo, Paolo Celentani, Pierluigi Coppola, Paolo Costa, Chiara de Luca, Stefano de Luca, Luigi Disperati, Paolo Ferrari, Mariano Gallo, Rocco Giordano, Tullio Giuffrè, Giuseppe Inturri, Massimo Marciani, Edoardo Marcucci, Marcello Martinez, Riccardo Mercurio, Francesco Munari, Eugenio Muzio, Morena Pivetti, Marco Ponti, Alessandro Ricci – Unione Interporti Riuniti, Piero Rubino, Mario Sebastiani, Lanfranco Senn, Giuseppe Sciarrone, Marco Spinedi, Pietro Spirito, Adriana Vigneri, Stefano Zunarelli