

Convegno

## ***“Quale futuro per la politica dei trasporti dopo il nuovo codice degli appalti”***

### **Relazione introduttiva**

Il nuovo codice degli appalti (Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50) presenta importanti novità non solo sulle modalità e sulle procedure di affidamento dei lavori pubblici, ma anche su alcuni aspetti di specifico interesse per il settore dei trasporti, legati alla pianificazione, alla programmazione ed alla progettazione delle infrastrutture. Il convegno della Società Italiana di Politica dei Trasporti (SIPOTRA) si pone l'obiettivo di approfondire questi temi, fornendo possibili orientamenti e proposte su alcune questioni che lo stesso codice rimanda ai futuri decreti attuativi.

### **Pianificazione e Programmazione delle opere**

Nella prassi dell'ultimo quindicennio, la pianificazione strategica delle infrastrutture non ha ricevuto un'adeguata attenzione; il settore dei trasporti, in particolare, è stato caratterizzato dall'assenza di un quadro pianificatorio nazionale. L'ultimo **Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)**, risalente al 2001, infatti, fu da subito superato dalla legge 443/2001, comunemente nota come “Legge Obiettivo”, che, concepita per semplificare e velocizzare le procedure relative ad alcuni grandi progetti infrastrutturali, si è tradotta di fatto in una lunghissima lista di opere, disomogenee e solo formalmente coerenti tra loro.

Il nuovo Codice Appalti pone le premesse per un cambiamento sostanziale non più orientato agli “elenchi” (di opere) e alle “procedure straordinarie”, ma ispirato ad una visione sistemica, organica e coerente con gli obiettivi di sviluppo del Paese. L'allegato Infrastrutture al DEF 2016, “**Connettere L'Italia**”, è il primo passo verso l'aggiornamento del PGTL. Qui sono definiti i nuovi obiettivi e le linee strategiche della politica nazionale dei trasporti: non più, quindi, un elenco di opere (di anno in anno più numeroso), ma una strategia per la mobilità delle persone e delle merci, per l'accessibilità verso l'Europa e il Mediterraneo, per l'inclusione delle aree marginali del Paese, che segna una svolta verso un nuovo approccio alla pianificazione delle infrastrutture in Italia.

Una visione unitaria del **Sistema Nazionale Integrato dei trasporti e della Logistica (SNITL)** è una preconditione essenziale per una buona programmazione. Programmare significa decidere cosa fare nel medio periodo (ad es. in un triennio) in base alle opportunità del contesto e alle disponibilità correnti, nel presupposto che non si può fare tutto, anche se tutto è utile e necessario, ma occorre individuare delle priorità. A tale scopo è necessario disporre di un quadro conoscitivo condiviso, basato su metodi quantitativi di analisi, e di strumenti di valutazione consolidati che consentano di stabilire un ordine tra gli interventi da realizzare.

Allo scopo di favorire una più efficace ed efficiente programmazione, caratterizzata da:

- uso razionale delle risorse;
- selezione ed individuazione delle priorità delle opere in base alla loro utilità e strategicità rispetto ai reali fabbisogni del Paese;
- tempi e costi ridotti, e soprattutto certi.

il nuovo codice richiama il Decreto Legislativo n. 228 del 29 Dicembre 2011 in materia di valutazione degli investimenti ad opere pubbliche, ed individua nel **Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)** del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), lo strumento unitario di programmazione delle **infrastrutture e degli insediamenti prioritari** (v. Parte V del nuovo Codice).

Il DPP del MIT, redatto con cadenza triennale, include e rende coerenti tutti i piani e programmi d'investimento di propria competenza. Si compone di tre sezioni: la prima contiene l'analisi ex-ante dei fabbisogni infrastrutturali; la seconda sezione illustra la metodologia e le risultanze della procedura di selezione e valutazione delle opere da realizzare e individua le priorità d'intervento; la terza sezione definisce i criteri per la valutazione ex-post e sintetizza gli esiti delle valutazioni delle opere già realizzate.

### **Linee guida per la valutazione degli investimenti pubblici**

Il Decreto Legislativo n. 228, prevede inoltre (art. 8) che il Ministero emani le **linee guida per la valutazione degli investimenti pubblici**. In linea con il documento "Connettere l'Italia", le linee guida del MIT costituiscono un ulteriore passo verso una nuova stagione di pianificazione e di progettazione; esse contengono:

- la metodologia per valutazione ex-ante dei fabbisogni infrastrutturali
- la metodologia per la valutazione ex-ante delle singole opere
- i criteri di selezione delle opere da finanziare
- la metodologia per la valutazione ex-post.

Un primo elemento di novità risiede nell'introduzione della **valutazione ex-ante dei fabbisogni** infrastrutturali in merito alla quale si fornisce una metodologia fortemente improntata all'analisi quantitativa della domanda e dell'offerta di trasporto. L'obiettivo, da una parte, è quello di definire scenari tendenziali di evoluzione del contesto socio-economico e demografico da usare come base di riferimento comune per le previsioni di domanda e gli studi di traffico, e, dall'altra, di individuare scenari di offerta di trasporto che includano quelle opere che è plausibile assumere in esercizio all'orizzonte temporale di analisi e che, dal punto di vista tecnologico-gestionale (ad esempio rispetto alle tecnologie implementate o ai profili tariffari) siano in linea con i trend e gli indirizzi attesi. È importante sottolineare che lo scenario di riferimento va definito con attenzione e realismo: infatti, se include troppi interventi tenderà a rendere non conveniente nessun investimento, se non ne include nessuno rischierà di ingigantire i benefici di qualsiasi progetto.

Si fa, inoltre, riferimento all'utilizzo del **SIMPT (Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti)**, che è il modello matematico del MIT di simulazione del Sistema Nazionale della mobilità: strumento poco utilizzato in passato, recentemente aggiornato e impiegato per verificare e aggiornare gli studi di traffico nell'ambito di alcune significative project review.

Un secondo elemento di novità riguarda la **valutazione ex-ante delle singole opere**. Viene proposta, infatti, una metodologia standard di valutazione delle opere (ivi compresi alcuni parametri per le previsioni della domanda, per la quantificazione dei benefici e per la stima dei costi) con l'obiettivo di migliorare la qualità delle analisi, e soprattutto per ovviare ai numerosi elementi di disomogeneità nelle valutazioni (ad es. le assumptions sui tassi di crescita, sui parametri di monetizzazione degli effetti, etc. etc.), che in passato ha, di

fatto, reso impossibile un confronto tra diversi progetti e non ha permesso di individuare con chiarezza le priorità di investimento.

Il terzo elemento di grande novità sta nel fatto che viene esplicitata una procedura di **selezione delle opere**, e che quest'ultima non è basata solo su indicatori di natura economica e finanziaria, ma anche su indicatori di raggiungimento degli obiettivi strategici della politica infrastrutturale nazionale (v. "Connettere l'Italia"): non solo quindi importanza al rapporto benefici/costi, che, in linea con le linee guida europee, resta un criterio imprescindibile per selezionare le opere, ma anche utilizzo di altri indicatori che consentiranno di orientare le priorità verso obiettivi di natura ambientale e sociale.

### **La progettazione di fattibilità delle opere**

Il nuovo codice prevede (art. 201, comma 5) che ai fini dell'inserimento nel DPP, le Regioni, le Province autonome, le Città Metropolitane e gli altri enti competenti trasmettano al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti proposte di interventi di preminente interesse nazionale, comprendenti il progetto di fattibilità. Il Ministero, verificata la coerenza della valutazione ex-ante dell'intervento effettuata dal soggetto proponente con le modalità e i criteri definiti nelle Linee Guida, e verificata la rilevanza complessiva dell'intervento proposto e la sua funzionalità rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PGTL, procede al suo inserimento nel DPP, definendone il livello di priorità.

Il **progetto di fattibilità**, è quindi un requisito imprescindibile per l'inserimento nel DPP e, quindi, per il finanziamento di un'opera. Rappresenta il primo livello di approfondimento tecnico della progettazione di un'opera pubblica ed è stato introdotto con lo scopo di individuare, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. I contenuti e gli elaborati del progetto di fattibilità sono individuati da uno specifico decreto attuativo del Codice (ai sensi dell'art. 23, comma 3), decreto che il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha redatto e che al momento è al concerto del Ministero dell'Ambiente, per la successiva trasmissione al Consiglio di Stato. Se ne anticipano di seguito alcuni contenuti.

La valutazione ex-ante di un intervento o di una singola opera, condotta attraverso il progetto di fattibilità, avviene in due fasi. Una prima fase, in cui viene effettuata l'analisi di fattibilità delle alternative progettuali (che corrisponde alla redazione del c.d. "documento di fattibilità delle alternative progettuali"), in cui sono incluse le analisi che precedentemente erano previste nello Studio di Fattibilità, vale a dire:

- le analisi delle alternative di progetto e la relativa fattibilità tecnica;
- la sostenibilità finanziaria e la convenienza economico-sociale;
- la compatibilità ambientale e la verifica procedurale;
- l'analisi del rischio e di sensitività.

Tale analisi ha il compito di individuare la migliore alternativa progettuale da approfondire in una seconda fase, con elaborati progettuali di maggiore dettaglio, indagini geognostiche e studi necessari per la progettazione architettonica e tecnico funzionale dell'opera, la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e paesaggistiche, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza. Si noti che, nella prima fase, il progetto di fattibilità prende in esame anche

l'alternativa di non realizzare l'opera e di non procedere, quindi, alla successiva fase di approfondimento tecnico-progettuale.

### **La consultazione pubblica (*Public Engagement*)**

Al di fuori di una visione unitaria e di un contesto coerente di scelte, l'utilità (talvolta la necessità) dei singoli interventi non può essere pienamente giustificata: prese singolarmente talune opere perdono forza e autorevolezza; la loro valenza non riesce ad essere "comunicata" con efficacia ingenerando un antagonismo nei confronti di ogni nuova realizzazione, che sfocia, in alcuni casi, anche in forme di protesta violenta. E' la sempre più spesso citata sindrome NIMBY (*Not-In-My-Back-Yard*), che indica l'avversione delle comunità locali alla realizzazione di grandi opere nel proprio territorio.

Il convegno, nella sessione pomeridiana, affronterà il tema del Public Engagement, ovvero del coinvolgimento diretto degli stakeholder, e dei cittadini, nel processo decisionale per la realizzazione di infrastrutture. All'art 22 (**Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico**) il nuovo codice introduce la consultazione pubblica per alcune opere, ma rimanda ad un successivo decreto attuativo, i criteri per l'individuazione di quelle opere per le quali sarà obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e le relative modalità di svolgimento.

Nelle more dell'approvazione dei decreti attuativi che disciplineranno le forme di consultazione pubblica in Italia, le linee guida del MIT propongono di effettuare già nella fase di progettazione di fattibilità di un'opera, laddove questa potrebbero avere diversi impatti territoriali, un'indagine di **conflict assesment**. L'indagine di conflict assesment, oltre a restituire la natura e le caratteristiche dei potenziali conflitti territoriali legati alla realizzazione dell'opera, potrebbe fornire le informazioni necessarie per ponderare i pesi relativi ai criteri di valutazione delle alternative di intervento, consentendo così di tenere conto nella fase di valutazione, non solo degli aspetti tecnico-transportistici, ma anche delle esigenze e delle proposte della collettività e dei soggetti interessati dall'infrastruttura.

Il convegno sarà l'occasione per un approfondimento sui profili giuridici e sulle esperienze internazionali, ma anche su alcune significative esperienze di consultazione pubblica attualmente in corso (il terzo Valico dei Giovi e il Passante di Bologna): per capire cosa ha funzionato e cosa no; per proporre modelli di consultazione pubblica in Italia, eventualmente distinti per tipologia di opera e soglie dimensionali; per individuare modalità di svolgimento e termini di conclusione delle procedure per le diverse fasi dell'iter progettuale.

### **La fase transitoria**

Lo scenario a tendere sin qui delineato appare sufficientemente solido sotto il profilo metodologico, tuttavia le linee di azione del Codice presentano difficoltà di implementazione, e in alcuni casi problemi di consenso, non facili. Da una parte, l'elenco delle centinaia di opere che, negli ultimi quindici anni, sono state "promesse" alle popolazioni locali, ai territori, alle imprese, senza un'adeguata valutazione di utilità e di sostenibilità economico-finanziaria, richiederanno, nella fase di revisione delle decisioni già prese in passato, sforzi da parte delle amministrazioni centrali per gestire il dissenso ed evitare conflitti che potrebbero paralizzare l'attuazione del programma.

Va considerato, inoltre, che molte opere sono già in corso, altre sono state finanziate, per altre ancora l'amministrazione ha avviato le procedure di affidamento dei lavori. Si pone, dunque, il problema di come trattare questi progetti; se rivedere le scelte già fatte e in che modo.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda i soggetti proponenti di nuove opere (in primis le amministrazioni locali) che per poter accedere ai finanziamenti, dovranno reperire risorse (non solo finanziarie) per avviare i progetti di fattibilità.

C'è infine un problema legato alle tempistiche stringenti previste dallo stesso Codice. La redazione del primo DPP è prevista entro Aprile 2017, un tempo troppo breve rispetto alla portata delle innovazioni proposte e che non permetterà l'applicazione rigorosa, da subito, di tutte le metodologie e gli strumenti previsti.

Le Linee Guida prevedono una "**procedura semplificata di prima attuazione**" per gestire il periodo transitorio (dall'approccio della "Legge Obiettivo" alle linee di azione del nuovo Codice), espressamente finalizzata alla redazione del primo DPP. Tale procedura prevede un doppio livello di valutazione.

Il primo livello si basa su indicatori che riguardano:

- la maturità progettuale (ovvero l'appaltabilità dei lavori nel breve periodo) da valutarsi in base al livello di progettazione (definitivo o esecutivo), l'esistenza di una valutazione di impatto ambientale (VIA); lo stato di avanzamento delle richieste di autorizzazioni e/o espropri;
- l'attualità delle analisi incluse nelle proposte progettuali;
- la percentuale di completamento (per opere in corso di realizzazione);
- la quota di finanziamento acquisita (o acquisibile con certezza), in qualsiasi forma.

Il secondo livello di valutazione si basa, invece, su indicatori quantitativi e qualitativi legati agli obiettivi e alle strategie della politica nazionale dei trasporti, individuate nel già citato documento "Connettere l'Italia" (allegato al DEF di Aprile 2016).

Tale periodo transitorio è stato previsto per dare concreta e immediata attuazione alle innovazioni proposte, garantendo al contempo continuità rispetto agli impegni assunti in passato, a maggior ragione ove tali impegni abbiano dato origine ad obbligazioni giuridicamente vincolanti per l'amministrazione, oppure ove si tratti di opere già in corso di realizzazione. A tal fine, tali opere unitamente a quelle opere che rappresentano priorità programmatiche del Governo verranno inserite nel primo DPP ed, eventualmente, potranno essere successivamente sottoposte ad una revisione progettuale tesa al miglioramento e all'ottimizzazione delle scelte progettuali già effettuate. E' il tema della **project review** che richiederà un approfondimento, e sulle cui modalità attuative, alcune proposte potranno emergere dai lavori di questo convegno.