

65^a CONFERENZA DEL TRAFFICO E DELLA CIRCOLAZIONE

*Infrastrutture di trasporto
Sicurezza e sviluppo del sistema Paese: rischi ed opportunità in tempo di crisi*

27 ottobre 2009

FONDAZIONE CARACCILO “RILANCIO DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO RISCHI E OPPORTUNITÀ IN TEMPO DI CRISI”

- Sintesi del Rapporto -

Il quadro

Secondo gli esperti della Fondazione Caracciolo, il sistema infrastrutturale italiano costituisce uno dei principali vincoli alla competitività del nostro tessuto produttivo ed è alla base del deterioramento dei livelli di qualità della vita di ampie fasce del territorio. L'analisi storica della nostra situazione rivela, infatti, una politica infrastrutturale a “strattoni”, in cui a processi di infrastrutturazione spinta sono spesso seguite fasi di immobilità quasi assoluta. Una politica che ha guardato alla singola infrastruttura, piuttosto che al disegno di un sistema in grado di soddisfare i fabbisogni di mobilità di imprese e consumatori. Il risultato è un sistema fortemente disarticolato, nel quale ciascun settore si muove e si modifica secondo logiche autonome, spesso su dimensione locale, e un quadro normativo ed istituzionale di difficile ricomposizione per l'affastellarsi disorganico negli anni di interventi legislativi.

Ridurre “gap” infrastrutturale italiano. Bankitalia: “triplicato negli ultimi 20 anni”

In termini di PIL, negli ultimi anni, il nostro Paese ha speso per infrastrutture come e più di altri Stati Europei. Nonostante ciò, il divario che ci divide dai principali partner europei continua ad aumentare. Secondo il Governatore della Banca d'Italia “il divario tra la dotazione infrastrutturale dell'Italia e quella media degli altri principali Paesi dell'Unione europea è più che triplicato negli ultimi 20 anni”. Mentre altri paesi hanno riformato i loro ordinamenti, imprimendo una forte accelerazione nei tempi di realizzazione delle opere (con positive ricadute sui costi), noi abbiamo continuato ad accumulare ritardi su ritardi. La classifica 2008-2009 del *World Economic Forum* ci colloca al 59° posto (su 131) in termini di dotazione infrastrutturale e al 73° se si parla di qualità delle infrastrutture.

Primo: spendere bene

Fondamentale, allora, spendere bene, evitando opere costose e di scarsa utilità economica che rischiano solo di incrementare il debito pubblico. Il tutto, nel rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità e Crescita europeo, sia per quanto riguarda gli scostamenti non giustificati, che per onorare un concetto fondamentale: la “sostenibilità”, non solo nel settore finanziario, ma anche in quello ambientale e sociale. A proposito di deficit pubblico, la “Fondazione Caracciolo” ritiene che gli investimenti pubblici destinati a ridurre l'impatto ambientale o a migliorare la dotazione infrastrutturale per le future generazioni dovrebbero pesare meno sulla valutazione del *deficit*, in quanto in grado di fornire utilità crescenti nel tempo.

Come spendere

Problema principale? “Come” spendere. Mentre altri ordinamenti (Francia o Inghilterra) hanno dato estremo peso alla funzionalità della spesa anche in termini di rispetto di tempi e costi, da noi non si è fatto altrettanto. In Italia, inoltre, manca l'essenziale attività di controllo sullo stato di avanzamento delle opere e non è quindi possibile una verifica trasparente dei tempi e dei costi di realizzazione dei singoli progetti, tale da individuare le effettive cause degli scostamenti da quanto programmato.

Dove spendere

C'è, poi, il problema del “dove” spendere. Da noi la quota più consistente di soldi pubblici è destinata ad interventi di manutenzione straordinaria. All'estero, invece, si spende di più per nuove infrastrutture. Un esempio su tutti: in Italia la spesa per nuove opere rappresenta il 46% del totale, in Spagna l'82%.

Burocrazia “nemica” delle opere: troppi controllori; pochi controlli

Nel nostro Paese la macchina pubblica appare spesso d'ostacolo alla realizzazione delle opere pubbliche, che restano imbrigliate nelle maglie di una burocrazia che aumenta il numero dei controllori e diminuisce quello dei controlli. Una situazione che, a giudizio della Fondazione Caracciolo, impone di ripensare la politica infrastrutturale e rivedere la legge Obiettivo.

Incertezza normativa scoraggia investimenti privati

A questo si aggiunge il problema di una legislazione soggetta a continui rimaneggiamenti che, lungi dal risolvere i problemi, scoraggia gli investimenti privati. Strumenti validi e largamente diffusi all'estero come il *project financing* scontano in Italia un più basso tasso di utilizzo legato all'instabilità di un quadro normativo in continuo divenire.

Il costo dell'illegalità: sfiducia nelle “stazioni appaltanti”; riciclaggio capitali “sporchi”; concorrenza sleale; degenerazione qualità opere

Nel confronto tra Italia e altri Paesi Europei, il dato che più colpisce è il clima di generale sfiducia nell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Gli ampi margini di discrezionalità di cui godono le P.A. di Paesi come Inghilterra o Spagna sono visti come male assoluto, una porta aperta a fenomeni corruttivi o estorsivi. Costi e ritardi dovuti alle infiltrazioni criminali pesano come macigni sull'efficienza del sistema. A tutto questo si aggiunge il ruolo economico della criminalità organizzata (attività a valle della realizzazione, prestazione di servizi o fornitura di materiale) che, oltre al riciclo dei capitali “sporchi”, determina una concorrenza insostenibile per la parte sana del sistema economico e la degenerazione della qualità delle opere. Di qui l'urgenza, rilevata dalla Fondazione, di traghettare il nostro sistema verso un nuovo modello di programmazione e gestione delle opere pubbliche con poche regole, semplici e chiare.

Grasso: “White list” delle imprese e costi “chiavi in mano” prefissati per le opere pubbliche

Stabilire – per legge – regole di trasparenza per gli appalti e fissare preventivamente i costi reali “chiavi in mano” delle opere pubbliche. Sono le proposte di Piero Grasso, Procuratore Nazionale Antimafia – intervistato dalla Fondazione Caracciolo – per cercare di arginare la piaga delle infiltrazioni della criminalità organizzata nella realizzazione delle opere pubbliche. Nel primo caso, si tratta di fissare regole secondo cui chi ha un appalto pubblico sia portato ad una gestione trasparente dell'appalto. Chi sottoscrive il “protocollo” acquisisce una sorta di “patente” e viene inserito di diritto nella “White list” delle imprese. Tre i passaggi fondamentali per garantire la trasparenza: utilizzare un **unico conto corrente** (c'è già, sottolinea Grasso, un accordo con l'ABI in questo senso) con tutte le entrate e tutte le uscite relative all'appalto, con una possibilità, quindi, di controllo che esclude “gestioni particolari”, “lavoro nero” e “pagamento di tangenti”; **obbligo di denuncia della richiesta di tangenti** (da allargare non solo alla mafia, ma alle tangenti in genere) e **obbligo di denuncia dei tentativi di infiltrazione mafiosa**. Per quanto riguarda, invece, il secondo aspetto, la proposta è quella di **stabilire il costo vero – non gonfiato o con ribassi – “chiavi in mano” di ogni opera**, calcolando anche il profitto che chi lavora

deve avere. Sarebbe così possibile dire: “io ti affido il lavoro, chiavi in mano; tu mi devi dare in un tempo stabilito l’opera finita”. La responsabilità sarebbe unicamente dell’impresa (che, naturalmente, dovrebbe apparire nella “White list”), senza altri elementi condizionanti. Una proposta che il Procuratore Grasso considera “rivoluzionaria” dal momento che “fa saltare gli appalti pubblici, gli intermediari, il finanziamento della politica, della Pubblica Amministrazione e possibilmente anche della mafia”.

Capitali privati: opere migliori in tempi più brevi

Il contributo dei capitali privati (progressivamente cresciuto negli anni, fino ad assumere una quota vicina al 20% degli importi messi a gara dalle P.A. e a sfiorare il 90% nel caso degli Enti Locali) ha un valore aggiunto elevato, soprattutto sotto il profilo dei finanziamenti e, generalmente, permette di produrre opere pubbliche migliori in tempi minori. Tuttavia, la “natura pubblica” di molte infrastrutture (non escludibilità della fruizione e non rivalità nel consumo) rende difficile conseguire finanziamenti privati totali. In tempi di turbolenze finanziarie e di stretta creditizia, l’anticipazione finanziaria può risultare infatti più costosa per lo Stato del finanziamento pubblico mediante indebitamento. In generale, il ricorso alla finanza di progetto non può essere utilizzato per scaricare fuori dal bilancio pubblico il relativo indebitamento e quindi per allentare i vincoli del Patto di Stabilità, se il flusso di cassa garantito dallo Stato non comporta un sostanziale trasferimento del rischio sulla gestione dell’opera al soggetto privato. Vi sono così limiti intrinseci al ruolo del finanziamento privato, differenziati in relazione alle diverse infrastrutture di trasporto. Nel quadro della Legge Obiettivo, ad esempio, la disponibilità di capitali privati per le infrastrutture su ferro è solo del 2%, mentre per quelle stradali raggiunge il 37%.

Contenzioso troppo lungo e costoso: allontana i capitali privati

Alla scarsa presenza dei capitali privati concorrono anche il contenzioso e i suoi tempi. In Italia i processi durano più che in ogni altro Paese Europeo, determinando rallentamenti nell’affidamento e realizzazione delle opere. La fitta rete normativa, inoltre, aumenta dubbi, contrasti interpretativi, contenzioso e nuove cause, con il risultato che, per i tempi biblici della giustizia italiana, ingenti somme di denaro, destinate alla realizzazione di opere talvolta strategiche, restano intrappolate nelle aule dei tribunali. C’è poi l’immanente conflitto fra Stato ed Enti Locali, aggravato dalla debolezza delle sedi di coordinamento. Il rischio di cedere alle pressioni territoriali, in una visione secondo cui le opere devono raggiungere l’unanimità di consensi, è quello di infrastrutture troppo costose. In quest’ottica – secondo la Fondazione Caracciolo – il consenso delle popolazioni locali andrebbe ricercato, ma solo nella fase della programmazione. Altrimenti, sottolinea lo studio, “il rischio è quello di dover adottare costose varianti nel corso dei lavori con evidenti rallentamenti nei tempi di consegna ed un inevitabile innalzamento dei costi”.

Programmazione: troppi cambi in corsa: saltati riequilibrio modale e rilancio Mezzogiorno

La programmazione – nata sotto i migliori auspici (rilancio del Mezzogiorno, riequilibrio modale dalla gomma al ferro) con il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) – ha visto i traguardi strategici abbandonati per l’improvvisa necessità di rispondere ad esigenze contingenti, con il PIS (Piano delle Infrastrutture strategiche) che, di fatto, ha eliminato i vincoli tracciati dalle linee guida, svuotando la programmazione di ogni concreta utilità. Il cambio di strategia ha prodotto un aumento delle opere su gomma (cui è andato il 42,5% degli investimenti) rispetto a quelle su ferro (31,8%) e un consistente spostamento dei fondi destinati al sud a favore del nord. Spostamento più che evidente dalla semplice lettura delle delibere CIPE. Mentre all’inizio (2001) l’obiettivo del riequilibrio infrastrutturale Nord/Sud era particolarmente marcato, (45% del valore delle opere al Mezzogiorno), la ricognizione del PIS (2006) riduceva tale percentuale al 37,6%, e fra le opere approvate dal CIPE al marzo 2009 solo il 27% del valore riguardava zone del Mezzogiorno.

Infrastrutture: fisiologici forti incrementi di costo e di tempi

La storia delle nostre infrastrutture è storia di incrementi di costo e di tempi. Emblematico il caso dell'Alta Velocità. I costi di investimento, dai 15,5 miliardi di euro inizialmente stimati nel '92, sono più che raddoppiati: 32 miliardi nel 2006. Dal punto di vista dei tempi di realizzazione, invece, l'*iter* autorizzativo del progetto ha occupato un periodo di 13 anni (dal primo studio di impatto ambientale del 1992 all'approvazione del nodo di Firenze nel luglio 2005); la costruzione della Roma-Napoli (prima tratta entrata parzialmente in esercizio nel dicembre 2005), infine, è durata 11 anni.

Le ragioni del divario

Sono quattro, secondo lo studio della Fondazione, le ragioni principali del divario infrastrutturale:

1. **complessità e lentezza dell'iter autorizzativo e variazioni progettuali;** L'allungamento delle procedure di autorizzazione è spesso frutto delle difficoltà che si incontrano nei accordi tra i diversi soggetti competenti, portatori di interessi talvolta contrastanti. La lentezza genera effetti negativi in termini di allungamento dei tempi di realizzazione e di dilatazione dei costi, con aggravii legati sia a maggiori oneri finanziari, per i ritardi temporali, sia all'introduzione di modifiche progettuali e all'inclusione di opere aggiuntive.
2. **oneri di compensazione e scelte redistributive;** richieste di variazione dei tracciati e delle tipologie di opere; adeguamenti delle infrastrutture pre-esistenti interessate dai nuovi tracciati; inclusione di opere di riqualificazione e di bonifica dei corsi d'acqua, dei canali, della rete irrigua e dei siti inquinati; costruzione di infrastrutture compensative a beneficio delle comunità su cui presumibilmente gravano le esternalità negative.
3. **modalità di affidamento ed esecuzione dei lavori;** non sono infrequenti nella fase realizzativa ritardi legati ad imprevisti tecnici e geologici, senza contare che l'instabilità del quadro normativo e la continua emissione di norme concatenate finisce per ostacolare la conclusione del progetto nei tempi e nei costi programmati, e a produrre un eccessivo ricorso alla giustizia amministrativa (contenzioso).
4. **scelte tecnologiche e caratteristiche del territorio.** L'elevata antropizzazione del territorio italiano genera maggiori costi (fino a sei volte superiori) per l'acquisizione delle aree da edificare rispetto alla gran parte di Paesi europei. Occorre, inoltre, considerare la presenza in Italia – oltre a peculiarità orografiche, morfologiche e sismiche non comparabili con gli altri Paesi – di uno straordinario patrimonio artistico e archeologico: elementi che richiedono soluzioni tecniche adeguate.

Conclusioni: superare approccio congiunturale con prospettiva a lungo termine

Il tema delle infrastrutture appare tanto strategico quanto complesso per il continuo intreccio di tematiche in cui si fondono questioni economiche con problematiche più strettamente giuridiche di contrasto della criminalità e di certezza delle regole.

Urgente, quindi, un profondo rinnovamento infrastrutturale, attraverso una politica pensata e valutata per la sua capacità di legare insieme le diverse parti del sistema, che non guardi alle singole opere ma al più complesso *mix* di infrastrutture, e non segua logiche di intervento di carattere emergenziale. Una politica capace di valutare la strada da percorrere in una visione di lungo termine in cui le esigenze attuali possano essere affrontate in chiave prospettica per superare quell'approccio congiunturale di breve periodo che, da sempre, accompagna la realizzazione di opere pubbliche nel nostro Paese.