

63° Conferenza del Traffico e della Circolazione

***“LA MOBILITA’ COME FATTORE
DI SVILUPPO COMPETITIVO DEL PAESE”***

DOCUMENTO CONCLUSIVO

La Conferenza del Traffico e della Circolazione dell'Automobile Club d'Italia, rappresenta, da oltre sessant'anni, un importante momento di analisi e confronto sui principali problemi legati alla mobilità nel nostro Paese: l'ACI chiama a raccolta gli attori del sistema con l'obiettivo di realizzare un ampio confronto costruttivo finalizzato ad individuare criticità, soluzioni, linee di azione e priorità d'intervento condivise.

L'ACI, che da sempre ha fatto della mobilità la sua finalità istituzionale, di fronte ai profondi mutamenti che si sono verificati nel nostro Paese nei modelli di mobilità, individuali e collettivi, nella consapevolezza che la mobilità costituisce, nello stesso tempo, il presupposto dello sviluppo produttivo del Paese e un importante parametro del grado di libertà dei suoi cittadini, ha dedicato la 63° edizione della Conferenza (Riva del Garda, 8-10 ottobre 2007) a "La mobilità come fattore di sviluppo competitivo del Paese".

La scelta del tema è legata alla convinzione che la mobilità condiziona fortemente il benessere economico e sociale e la competitività del Paese, in un contesto europeo in cui la sfida è quella di garantire una mobilità efficiente, sostenibile e sicura.

In tale scenario, il ragionamento è partito dalla constatazione di alcune criticità che rendono il nostro Paese meno competitivo rispetto ai principali partners europei:

- una pianificazione degli insediamenti non coordinata e congiunta a quella delle infrastrutture per la mobilità;
- una scarsa integrazione tra le diverse modalità di trasporto;
- una inadeguata dotazione di infrastrutture per la mobilità;
- un impianto normativo complesso e in continua evoluzione, caratterizzato da complessi iter procedurali;
- mancanza di adeguate risorse finanziarie per i progetti infrastrutturali, che tra l'altro in molte circostanze hanno fatto registrare una lievitazione dei costi delle opere nelle fasi progettuali e realizzative;
- scarsi risultati in termini di riduzione della sinistrosità stradale, che non permetteranno certamente il raggiungimento dell'obiettivo di ridurre del 50% il numero dei morti entro il 2010.

Queste criticità sono state al centro di un dibattito che si è sviluppato in una sessione plenaria, tre workshop di approfondimento ed una tavola rotonda conclusiva, in cui rappresentanti delle istituzioni (nazionali e locali), esponenti del mondo accademico, gestori dei sistemi di trasporto e rappresentanti dell'utenza, si sono confrontati al fine di delineare possibili percorsi di cambiamento affinché la mobilità divenga uno dei *driver* di sviluppo del Paese.

Criticità, dunque, ma anche opportunità e proposte che l'ACI si fa carico di presentare alle Istituzioni chiamate a governare le scelte di mobilità, nella convinzione che si debba perseguire "un progetto di sviluppo sostenibile, che coinvolga l'intero corpo sociale"¹.

¹ ACI, "Manifesto per un'etica della mobilità responsabile", 2005

A partire da una serie di nuclei portanti emersi in maniera trasversale nelle sessioni di lavoro (l'importanza della programmazione; il ruolo degli Enti Territoriali; l'innovazione tecnologica; il nodo delle risorse), nel presente documento vengono presentate le criticità emerse, ma, soprattutto, le opportunità e le proposte che, qualora venissero rispettivamente sfruttate e concretizzate, potrebbero favorire il diffondersi di una mobilità realmente competitiva.

1. L'IMPORTANZA DELLA PIANIFICAZIONE

Affinché il sistema dei trasporti sia in grado, nei suoi diversi modi, di rispondere alla domanda di mobilità che si vuole garantire al Paese, occorre una paziente e seria attività di pianificazione e programmazione degli interventi, che deve essere strettamente connessa con la politica del territorio nelle sue diverse componenti: residenziale, operativa, ambientale, paesaggistica.

Le criticità emerse

La carenza di strumenti di programmazione cogenti e l'accento posto sulle singole opere, ha favorito un approccio che è stato definito, durante la Conferenza, di tipo *shopping list*: in altri termini, si è affermata la tendenza ad affrontare il problema partendo esclusivamente dalla realizzazione delle singole infrastrutture, senza che ci sia stata un'analisi preliminare del contesto (territorio, domanda di mobilità, integrazione delle reti ecc.) in cui l'opera è destinata ad inserirsi. In questo modo, il concentrare l'attenzione esclusivamente sulla realizzazione delle opere infrastrutturali ha condotto ad una situazione in cui la Legge Obiettivo ha perso quello che doveva essere il suo naturale riferimento: il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001.

La mancanza di un punto di riferimento programmatico ha determinato così una serie di problematiche, che traggono la loro origine proprio dalla mancanza di un documento-quadro di sintesi e di indirizzo, utile ad integrare i contenuti della pianificazione locale in una cornice di coerenza a livello regionale e nazionale. Le principali conseguenze sono state:

- un allungamento della lista di opere considerate strategiche. Da un iniziale ristretto numero di grandi opere, si è passati ad un elenco molto più esteso; a seguito della sentenza, n. 303 del 2003, della Corte Costituzionale, che ha ribadito che le opere dovevano essere individuate in accordo con le Regioni e i territori sui quali le infrastrutture andavano realizzate,
- la messa in discussione, con il conseguente cambiamento delle strategie, delle scelte infrastrutturali già decise (e in alcuni casi già avviate), a seguito dell'avvicendamento dei governi;
- una maggiore difficoltà nel garantire un raccordo politico-amministrativo tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti, ai diversi livelli territoriali, nel momento della definizione *dei rispettivi strumenti di programmazione*;

- una maggiore difficoltà nel ricercare il consenso delle popolazioni locali attorno alle grandi opere infrastrutturali in attraversamento ai rispettivi territori.

Le opportunità e le proposte

In questo quadro il nuovo Piano Generale della Mobilità, le cui linee guida sono state anticipate nel corso della Conferenza, rappresenta un'importantissima opportunità: probabilmente per la prima volta, come ACI richiede da tempo, il principale strumento di pianificazione non rimane confinato in una dimensione settoriale ma è chiamato ad integrare il sistema della mobilità e l'assetto del territorio.

Le linee guida individuano una sequenza logica di azioni che ribalta il metodo secondo il quale il punto iniziale è la realizzazione dell'infrastruttura. E' necessario interpretare, innanzi tutto, la domanda di mobilità per pianificare i sistemi di trasporto e, infine, programmare le infrastrutture e i servizi.

La realizzazione di opere infrastrutturali va fatta, dunque, entro un predefinito scenario programmatico che prevede anche una fase di concertazione caratterizzata da un elevato livello di maturità istituzionale (coordinamento con i dicasteri competenti; valorizzazione della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, sede di raccordo istituzionale) e un utilizzo più intenso dei partenariati pubblico-privato, in modo da accelerare la realizzazione dei progetti, migliorare il rapporto prezzo-prestazioni e allentare la pressione sulle finanze pubbliche.

In questa prospettiva, che abbandona il vecchio approccio, "tutti i piani, i progetti, i provvedimenti finanziari e normativi che si predisporranno e attueranno per il sistema dei trasporti dovranno essere finalizzati a fare in modo che questo sistema sia in grado, con i suoi vari modi, di rispondere alla domanda di mobilità che si vuole garantire al Paese" (Linee Guida del PGM, ottobre 2007).

Funzionale a questa logica risulta tutta una serie di strumenti, linee guida e metodologie di valutazione dei provvedimenti, che devono essere messe a disposizione dei decisori (indicatori, analisi prima-dopo, modelli simulativi di assetto del territorio, ecc.)²

2. IL RUOLO DEGLI ENTI TERRITORIALI

Regioni ed Enti Locali hanno una importante responsabilità nel determinare i modelli di mobilità di un dato territorio: la pianificazione e la realizzazione degli interventi, le competenze in materia di TPL e di qualità dell'aria, i poteri di regolamentazione della circolazione, le responsabilità nel reperire finanziamenti e tradurli in opere concrete sono solo i principali aspetti che dimostrano come qualsiasi intervento a favore di una mobilità competitiva deve necessariamente

² Cfr. "The Eddington Transport Study", Dicembre 2006

presupporre l'intervento degli Enti Territoriali. Questa considerazione è ancora più valida se si tiene conto del fatto che il trasporto di breve e media distanza rappresenta la quota più elevata degli spostamenti persino su struttura autostradale.

Le criticità emerse

La mancanza, in molte realtà locali, di una visione in grado di inquadrare i problemi della mobilità come afferenti al più ampio tema della organizzazione del territorio, genera una situazione di bassa capacità progettuale che spesso non va oltre l'iniziale livello di progettazione di fattibilità o di prefattibilità o, addirittura, di semplice idea.

Questa situazione spiega perché gli Enti Territoriali sembrano dimostrare una certa difficoltà nel portare a compimento progetti di mobilità di carattere locale e quindi quasi mai caratterizzati da particolare complessità: per loro natura, infatti, dovrebbero incontrare meno difficoltà ad essere completati (più facilità nel rilascio delle autorizzazioni VIA; assenza del rapporto Stato-Regioni, spesso problematico; facilità nei rapporti con le popolazioni locali).

Tali difficoltà si possono ascrivere anche ad una limitata capacità di convogliare risorse private negli interventi di infrastrutturazione e riorganizzazione. Risorse necessarie per sostenere progetti integrati di sviluppo territoriale, all'interno dei quali occorrerebbe anche introdurre elementi di maggior efficienza nei servizi di TPL per aumentare l'attrattività e spostare quote di domanda dal mezzo privato a quello pubblico.

Le opportunità e le proposte

Prima di qualsiasi intervento di gestione della mobilità, è opportuno che gli Enti Territoriali individuino strumenti e modalità per creare consenso attorno al progetto, coinvolgendo il territorio (popolazioni, imprese, istituti bancari) nelle scelte strategiche di organizzazione della mobilità, sfruttando poi le opportunità offerte da strutture tecniche appositamente a servizio della PA, come l'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP).

La fase di coinvolgimento deve essere messa in atto molto tempo prima dell'avvio dei lavori. In tal modo è possibile dar modo, alle comunità coinvolte, di percepire la realizzazione dell'opera come una esigenza prioritaria e, fattore non meno importante, scongiurare, una volta creato il consenso, lo slittamento dei tempi di esecuzione.

Occorre poi prevedere forme di incentivazione per le amministrazioni che dimostrano una maggiore capacità non solo progettuale, ma anche di utilizzo delle risorse messe a disposizione: in questa prospettiva, l'introduzione nella normativa di alcuni vincoli con penalità progressive per quegli Enti Territoriali che dimostrano scarsa capacità nell'utilizzare i fondi messi a disposizione, potrebbe stimolare la capacità di dar vita ad interventi caratterizzati da un livello di innovazione maggiore. L'esperienza del primo e del secondo programma di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (PNSS), ad esempio, ha dimostrato abbastanza chiaramente come sia necessario un salto di qualità all'interno delle amministrazioni che, in molti casi, si sono

limitate ad attivare interventi di tipo tradizionale, più attinenti ad una normale manutenzione delle infrastrutture viarie.

Quest'ultimo percorso, in particolare, non si può improvvisare, né imporre, ma richiede momenti di formazione, informazione e scambio di esperienze per i decisori e i tecnici delle amministrazioni. In questa prospettiva, i workshop realizzati nell'ambito dei lavori della Conferenza hanno rappresentato un'ottima opportunità per i rappresentanti delle Amministrazioni intervenute.

A livello istituzionale, poi, è importante che gli Enti Territoriali diano vita a "Tavoli per la Mobilità" di dimensione regionale o interregionale, nei quali siano presenti sia la visione della politica nazionale dei trasporti nei suoi tre grandi ed indiscutibili obiettivi (fluidità, ambiente e sicurezza) sia le esigenze territoriali.

3. L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA

La modernizzazione del sistema della mobilità è da considerarsi una strategia fondamentale per il potenziamento della competitività del Paese. Tale modernizzazione non può prescindere dall'ottimizzazione della gestione di reti e servizi di trasporto attraverso l'introduzione di elevati contenuti di innovazione sia tecnologica che organizzativa.

Le criticità emerse

Il settore dei trasporti è caratterizzato da eccessiva frammentazione in diversi ambiti: tra enti diversi (in ambito territoriale), tra modalità di trasporto differenti, tra diversi gestori di infrastrutture sulla stessa modalità di trasporto, tra rappresentanti di singoli segmenti di filiera. La disponibilità a cooperare è generalmente modesta e mancano soggetti in grado di "integrare" e coordinare le singole specializzazioni. Il settore dell'informazione agli utenti del trasporto è il più significativo a questo proposito. Le più importanti applicazioni tecnologiche si riferiscono ad ambiti territoriali ed applicativi generalmente limitati e sono tra loro scarsamente interoperative.

In altri termini, prevale la tendenza a migliorarsi ad essere più efficienti soltanto internamente, per rispondere alle esigenze di funzionamento aziendale; il gestore di infrastrutture e di servizi per la mobilità si rivela "rigido" rispetto alle mutate e variabili esigenze della domanda di spostamento. Si rende necessaria, invece, l'attuazione di sistemi orizzontali di intervento che vedano la partecipazione concertata di diversi attori, quelli del mondo della ricerca, dell'impresa e della pubblica amministrazione (Comuni, Province, Regioni), in coordinamento con una efficace azione di regia a livello centrale. In questa prospettiva, ed in particolare nel settore dell'infomobilità, il ruolo del governo centrale dovrebbe concentrarsi nel definire le *policy*, abbandonando la logica di semplice finanziamento "a pioggia" di nuove *best practices*, a favore di un diverso approccio basato piuttosto sulla costruzione di modelli utilizzabili a livello nazionale.

Le opportunità e le proposte

Esistono ampi margini di ottimizzazione della gestione delle infrastrutture esistenti. Se ne otterrebbero benefici in tempi brevi e di notevole impatto su efficienza, sicurezza e sostenibilità del sistema trasporti.

L'innovazione va considerata non solo in termini di progetti e tecnologie ma anche dal punto di vista organizzativo, favorendo integrazione e cooperazione tra modalità di trasporto diverse, tra enti territoriali appartenenti a comuni bacini di mobilità, e mettendo in rete le singole vocazioni e specializzazioni dei singoli elementi infrastrutturali, oltre che dei soggetti che rappresentano ciascuna delle fasi della filiera del trasporto.

Alcuni Programmi Governativi sembrano offrire buone opportunità sul tema dell'innovazione:

- Il Programma Elisa, promosso dal Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali si rivolge ad aggregazioni di Enti Locali aventi un bacino di popolazione minimo di 1,5 milioni di abitanti.
- Il Progetto di Innovazione Industriale Mobilità Sostenibile del Ministero per lo Sviluppo Economico finanzia Progetti innovativi di dimensioni rilevanti e tali da coprire l'intera filiera del trasporto.
- La ripartizione del Fondo per la Mobilità sostenibile (previsto dalla Legge Finanziaria 2007), il cui bando è stato da poco pubblicato

4. IL NODO DELLE RISORSE

Negli ultimi 20 anni, l'Italia ha riportato un lento ritmo di investimenti in infrastrutture di trasporto rispetto al PIL, notevolmente inferiore a quello dei principali Paesi europei. Il gap infrastrutturale dell'Italia e quindi i rilevanti costi del "non fare" che ricadono sulla collettività derivano da vari fattori, tra questi rientrano le limitate risorse finanziarie. Va sottolineato, comunque, che, in molti casi, anche in presenza di copertura finanziaria, le opere pubbliche vengono portate avanti con esasperante lentezza o rimangono, addirittura, non realizzate.

Le criticità emerse

Il settore della mobilità spesso soffre di una mancanza di risorse finanziarie adeguate o stabili (certe) nel tempo.

Il Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, ad esempio, solo di recente (Legge Finanziaria 2007) è stato rifinanziato con una prospettiva temporale di 3 anni.

Il trasporto di breve e media distanza è un'altro dei nodi irrisolti del nostro paese. Il TPL mostra una forte sofferenza finanziaria (il fondo che lo Stato trasferisce alle Regioni per i trasporti è rimasto fermo per anni) e un'offerta di servizi non adeguata, in termini quantitativi e qualitativi, alle esigenze della mobilità. Il ricorso al TPL in Italia è inferiore rispetto ai principali paesi europei, con conseguenti rilevanti problemi di congestione e impatti ambientali, i quali si traducono ogni anno in ingenti costi per il paese.

La realizzazione delle grandi opere, interessate dalla Legge Obiettivo, incontra ugualmente grandi difficoltà. Nel complesso delle opere strategiche, dal 2001 al 30/4/2007, risulta che 139 interventi hanno ottenuto l'approvazione del CIPE (escludendo il Ponte sullo Stretto), per un costo stimato di 89,7 miliardi di euro, di cui 38,6% risulta coperto finanziariamente, mentre il restante 61,4% rappresenta il fabbisogno residuo. In 7 anni le opere strategiche finite sono appena 12. Nell'ambito di queste 139 opere, quelle riguardanti la mobilità presentano maggiore complessità e ritardi: più della metà sono ancora in fase di progettazione. La presenza di procedure troppo lunghe, il carattere policentrico del processo di decisione (anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione) nella realizzazione del programma infrastrutturale, comportano una lievitazione dei tempi e quindi degli oneri, finanziari e sociali, per la realizzazione delle opere, con la conseguente necessità di reperire ulteriori risorse. Notevoli incrementi di costi, rispetto alle previsioni iniziali, si sono verificati anche a causa dei contenziosi sorti dopo l'aggiudicazione dei lavori e del ricorso alle varianti.

Le limitate risorse disponibili derivano da vincoli di finanza pubblica sempre più stringenti e dalle limitate risorse europee, sia in valore (competizione tra 27 paesi europei), sia per destinazione (si concentrano su alcune priorità), mentre l'incertezza delle regole e altri fattori scoraggiano l'attrazione di risorse private. A volte, però, i fondi esistono ma non vengono erogati, perché le progettazioni preliminari non si traducono in progettazioni definitive ed esecutive, o non si riesce ad accedere ai finanziamenti europei per la mancata presentazione di progetti, nei termini stabiliti dalla Comunità.

Anche l'esperienza del ricorso alle risorse private, in particolare al *Project Financing* (PF), ha mostrato alcuni limiti. Il rischio reale della parte privata (costruttore e finanziatore) è di solito trascurabile, mentre i rischi più rilevanti restano a carico dall'operatore pubblico, quindi della collettività. Esiste la tendenza all'uso del PF come sostituto del mutuo, mentre il vero PF consiste in un finanziamento erogato al gestore (non al costruttore), che viene ripagato con la gestione di quella stessa attività che è stata finanziata. Il ricorso al PF in caso di più committenti o di grandi infrastrutture diventa raro, per la maggiore incertezza delle regole e dei tempi (elevata ripartizione dei poteri decisionali, cambiamenti nelle priorità al variare dei Governi, mancanza di consenso sociale, necessità d'integrare il finanziamento privato con quello pubblico). Gli operatori di PF denunciano scarse competenze della pubblica amministrazione per gestire bene i progetti. Le amministrazioni quasi sempre non rispettano i tempi per la valutazione delle offerte, questi ritardi, anche di uno o due anni, comportano che i costi inseriti nella proposta devono essere quasi sempre riformulati in aumento.

Le opportunità e le proposte

Considerate le ridotte disponibilità finanziarie, occorre investire con intelligenza ed in maniera mirata le scarse risorse disponibili. Per quanto riguarda ad esempio la sicurezza stradale è necessario destinare in via prioritaria le risorse, per la messa in sicurezza degli assi già esistenti, che presentano livelli di incidentalità più elevati rispetto ai valori medi. Si potrebbe ricorrere a

meccanismi automatici di finanziamento, che diano garanzia nella disponibilità di risorse, crescenti nel tempo.

Considerato che la maggiore parte della mobilità, di persone e cose, si svolge sulle medie e brevi distanze, quindi se non funziona la mobilità nelle aree urbane, dove si produce il 70% del PIL nazionale, non c'è sviluppo competitivo per l'Italia, diviene fondamentale focalizzare l'attenzione sul TPL. In tale ambito, occorrerebbe indirizzare le risorse per aumentare i servizi; investire sui veicoli, che sono molto più vecchi dei valori medi europei; completare il programma di infrastrutturazione (es. potenziando le linee metropolitane). Il tutto, in un quadro normativo che deve stabilizzarsi per dare certezze agli operatori del settore compresa l'industria, attraverso il completamento del processo di riforma del comparto che, avviato nel 1997 (Legge 422), non è stato ancora completato a causa dei continui rinvii alla liberalizzazione delle gare.

In una situazione di risorse pubbliche limitate, il coinvolgimento dei privati assume un'importanza particolarmente rilevante. A questo proposito, il PF, se ben applicato, è uno strumento che consente di: allentare i vincoli di finanza pubblica per realizzare le opere; applicare metodi di analisi più rigorosi nelle valutazioni delle opere pubbliche; migliorare la capacità di controllo delle amministrazioni, sui tempi e qualità degli investimenti da implementare; razionalizzare il processo di identificazione dell'investimento; verificare la sostenibilità economica-finanziaria del progetto, riducendo il rischio di disperdere risorse in progetti che non presentano alcuna valenza economica; ottimizzare la gestione dell'opera, attraverso il coinvolgimento di soggetti che portano know-how; ripartire tra pubblico e privato i rischi e i ricavi. All'interno di un'operazione di PF, occorre realizzare una distribuzione equilibrata dei rischi (di costruzione, mercato, disponibilità,) tra amministrazione pubblica e privati (investitore e concessionario). I privati chiedono una giusta remunerazione per i rischi che si accollano, pertanto nel caso in cui l'opera non si ripaghi solo con i flussi di cassa generati dall'attività di gestione, il gestore si aspetta l'intervento del contributo pubblico.

Per non frenare ulteriormente il PF sarebbe opportuno riconoscere la deducibilità degli oneri finanziari, a differenza di quanto previsto nel disegno di legge finanziaria 2008.

Un importante ruolo per favorire l'impiego di risorse private, può essere svolto dall'Unità tecnica finanza di progetto, una struttura esistente all'interno del CIPE, che offre supporto alle Amministrazioni pubbliche, per il corretto utilizzo delle tecniche di finanziamento delle infrastrutture, con il ricorso ai capitali privati. Questa struttura fornisce gratuitamente assistenza tecnico-progettuale, economica e giuridica, a tutte le Amministrazioni che ne avanzino richiesta e quindi può contribuire ad aumentare la capacità progettuale e di spesa in infrastrutture del Paese.

Utile risulta anche l'attivazione di una cabina di regia (prevista per legge ancora non è funzionante) che, coordinando i vari Enti interessati alla realizzazione di un'opera, consenta di spendere i fondi messi a disposizione.