

*Silvio Pancheri*

Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Ministero dell'Economia e delle Finanze

## INTRODUZIONE

La relazione intende osservare alcuni aspetti dell'attuale fase di recupero del ritardo infrastrutturale del paese, ed in particolare i rapporti che intercorrono fra:

- la misurazione statistica del gap infrastrutturale di un territorio rispetto all'altro e le scelte di intervento,
- il finanziamento pubblico e privato nella realizzazione delle infrastrutture,
- gli interventi di adeguamento dello stock, gli interventi strategici e la scelta delle priorità di finanziamento.

### *Gap e nuovo fabbisogno*

La prima parte è dedicata al *gap infrastrutturale*, all'importanza che riveste la conoscenza dell'intensità del ritardo, dei tempi e dei costi necessari per intervenire, alle cautele da tenere nell'usare le informazioni delle analisi del gap per passare alle scelte di intervento. Il *gap*, a seconda dei servizi infrastrutturali sotto osservazione, si può riferire alla distanza da valori standard di riferimento (ad esempio, ai m<sup>3</sup> d'acqua potabile per abitante) o a situazioni efficienti da imitare (ad esempio, la dotazione di aeroporti o la qualità della rete ferroviaria, idroviaria o autostradale di altri Stati europei).

Come misura statistica, il *gap* mette a confronto reti e infrastrutture solo in apparenza uguali, che spesso si riferiscono a territori diversi per orografia, per tipo di organizzazione e articolazione delle attività produttive, per consumi, per clima (è evidente che anche l'aria condizionata nei treni potrà essere importante, il servizio essendo fatto da mezzi oltre che da infrastrutture).

Un passaggio diretto, non mediato, del *gap* da segno di squilibrio a misura dell'intervento di riequilibrio, può portare a vistosi svarioni nel momento in cui si dovessero meccanicamente ricercare recuperi proporzionali. Non c'è motivo di avere un *hub* aeroportuale dappertutto, né che tutti abbiano banchine uguali. Paesi dove l'industria di base è localizzata nei porti, o con miniere e grandi centri siderurgici, o con industria meccanica leggera, o con catene agroalimentari fortemente sviluppate o dove sono molte le piccole industrie, chiederanno ciascuno per sé infrastrutture e servizi pubblici diversi e nessun *gap* saprà interpretare le esigenze del futuro (se non, appunto, per i servizi di base: acqua, elettricità). Dunque, il gap come indizio e non come elemento per costruire il futuro.

La seconda parte è dedicata alle *infrastrutture strategiche*, che non necessariamente corrispondono a grandi opere, nel senso che talune grandi opere (autostrade, ad esem-

pio, in aree congestionate) rispondono ad esigenze di conferma di riqualificazione dell'offerta più che di strategia per il futuro. Quelle cui oggi ci confrontiamo sono, comunque, infrastrutture strategiche elencate non in documenti generici, ma elenchi assunti con delibere del Consiglio dei ministri economici, per essere oggetto di finanziamenti e vie abbreviate.

### *Seguire i nuovi progetti*

La terza parte è dedicata a monitoraggio e valutazione dei programmi e dei progetti di investimento.

L'Italia, che non ha grande tradizione nella valutazione dei progetti e dei programmi, si ritrova oggi con una eccezionale novità per la sua storia: due leggi finanziarie di due diversi governi hanno reintrodotto la valutazione in due momenti assai importanti delle decisioni di investimento.

La prima novità è frutto di un semplice articolo della legge 144 del 1999, un collegato alla finanziaria uscito in ritardo, a maggio, che ha reso possibile costituire nuclei di valutazione nelle amministrazioni regionali e nei ministeri. Sono centinaia di persone tutte teoricamente esperte o in grado di dare apporto a gruppi di lavoro esperti in valutazione. Questa forte innovazione è partita dal DpS. Oggi l'Italia per questo solo fatto è più europea, e su questi temi si confronta da livelli culturali alti con la burocrazia europea di Bruxelles.

L'altra novità è un "comma" sperduto (è il 134) in un articolo infinito (è il quarto) della finanziaria del 2004. In esso si dice che proprio i progetti delle opere strategiche della legge obiettivo, quelle degli elenchi deliberati dal CIPE il 21.12.2001, se hanno rientri da tariffa devono essere accompagnati nella richiesta di finanziamento da un'analisi finanziaria standard e da un'analisi costi benefici. Appare forse strano a prima vista che un'analisi costi benefici sia richiesta proprio per opere "strategiche", come tali fatte per trasformare le condizioni di base dello sviluppo – strategiche, appunto, che altrimenti sarebbero dei potenziamenti – eppure, il legislatore ha così aperto una grande possibilità di migliorare le stesse istruttorie che portano ai finanziamenti del CIPE.

Ma la stessa *analisi costi benefici* deve essere osservata con diversi occhi se formulata sui dati che costituiscono un progetto definitivo (talvolta viene chiesta proprio per valutare affidamenti in concessione) di per sé rigoroso in quanto offre gli elementi finanziari e di esercizio con i quali il concessionario di impegna attraverso un contratto, rispetto ad una analisi costi benefici formulata in sede di fattibilità. Questa ultima non può avvalersi che di stime di costo parametriche, dunque approssimazioni, non potendo chiedere di essere parte dell'iter progettuale (che farebbe scattare gli obblighi di tariffa e di rispetto del regolamento, ecc.).

Nonostante l'evidente differenza, i differenti fini e la diversa affidabilità di ACB prodotte nei due momenti, pare che questo tema non sia stato capito fin qui da nessuno degli esperti che oggi in Italia si occupa di ACB, e le stesse amministrazioni pare giudichino con lo stesso metro i risultati di ACB in realtà fatte in modo assolutamente

differenti<sup>1</sup>. Eppure è evidente come l'ACB sviluppata nella fattibilità può servire solo a simulare diverse opzioni per confrontare l'efficacia e le performance di una rispetto all'altra, forse chieder di più diviene più rischioso che utile.

## I. GAP INFRASTRUTTURALE STATISTICO E REALE

Punto di partenza è un esame delle metodologie adottate per rappresentare il *gap* infrastrutturale, basate sulla comparazione di *stock* fisici (disponibilità di strade, ferrovie, banchine portuali e piste d'atterraggio, ad esempio), per tentare di spostare l'attenzione su indicatori più prossimi a rappresentare i contenuti innovativi (il differenziale di potenzialità) e gli effetti (la qualità dei servizi) derivanti dagli investimenti realizzati.

È innegabile che l'Italia sconti ancora un ampio ritardo: la quantità e la qualità delle infrastrutture cui affida i servizi essenziali per lo sviluppo (le reti di trasporto delle persone, delle merci, dell'acqua, dell'energia) sono inferiori a quello che il paese chiede. E' diffusa poi una certa delusione per la lentezza con al quale si mette mano al recupero del *gap* del Paese. È opinione diffusa che fra le cause dei ritardi ci sia soprattutto la lentezza della PA, le *pastoie burocratiche* (questo è il termine utilizzato dal principale giornale economico italiano) e poi le procedure impossibili, le amministrazioni di traverso, il bilancio statale senza fondi ... C'è del vero, ma ecco perché questo tipo di analisi è assolutamente fuori bersaglio.

Quindici anni fa era identica la situazione: non si spendeva per lentezze, intoppi, tortuosità procedurali, così diceva un bel libro di Alò e Rosa (*Il grande Gap*, pag. 50). Così la pensano in molti e il giudizio negativo sui ritardi è condiviso da governo e opposizione, che punta il dito proprio sul rispetto degli impegni presi, scorrendo gli elenchi e chiamando per nome strade e ferrovie che dovevano essere già pronte e invece sono lì, che attendono.

Quasi sempre invece sbaglia chi dal ritardo rispetto ai tempi preventivati trae giudizi negativi, osservando le statistiche anziché i progetti e le loro caratteristiche: le date, i tempi e i costi cambiano mano a mano che il progetto matura. I progetti fatti in fretta, con procedure accelerate, semplificate o tagliando pezzi dell'iter progettuale spesso maturano dopo i progetti 'normali'. Spesso hanno bisogno di varianti, di aumenti di costo. Secondo l'Autorità di vigilanza siamo oggi assai lontani dal sapere quali sono i costi e i tempi *normali* dei progetti: ai ribassi seguono spesso le varianti, al cronoprogramma le proroghe.

Disparità regionali dunque, da misurare in termini di potenzialità d'uso e di performance. È il passaggio dalla misura delle disparità regionali attraverso le quantità

<sup>1</sup> Si vedano i documenti prodotti dal Formez e dalla stessa UE.

di infrastrutture disponibili in un dato territorio all'apprezzamento dei servizi (infrastrutturali) di cui quello stesso territorio può avvalersi.

È un passaggio cruciale, infatti:

- alla presenza/assenza di un'infrastruttura in una regione non sempre corrisponde la possibilità o meno di accedere a un servizio,
- che in due regioni a parità di capitale fisso infrastrutturale in un dato settore non corrisponde automaticamente un pari servizio.

Potremmo dire che ogni infrastruttura ha un ambito di dominio, che può non coincidere con una regione. Così ad esempio:

- L'aeroporto di Fiumicino e quello di Malpensa sono snodi internazionali, non appartengono a Lazio e Lombardia, ma a circoscrizioni più vaste; nemmeno l'accessibilità all'aeroporto è necessariamente migliore nella regione di appartenenza (Malpensa è più accessibile da Mantova o da Palermo?);
- Il nodo ferroviario di Bologna è snodo primario delle relazioni del Sud Italia, è parte dell'infrastruttura che la Puglia utilizza per esportare frutta verso Francia e Germania;
- Il porto di Civitavecchia è snodo del sistema logistico della Sardegna e ne determina l'efficienza; per i traghetti veloci estivi è hub nazionale del turismo.

Inoltre, nemmeno l'appartenenza territoriale ci dice tutto e un'infrastruttura appartiene al territorio che ne risulta beneficiato:

- L'autostrada A3 SA-RC appartiene a Campania, Basilicata e Calabria, ma è *link* indispensabile per la Sicilia;
- Tutte le autostrade appartengono al proprio territorio regionale (e non sono internazionali, di fatto) per la quota del traffico che si esaurisce entro i confini regionali (circa il 70% auto, circa il 60% mezzi pesanti);
- Molte infrastrutture di rete hanno utilizzo congiunti locale e nazionale.

C'è anche il caso in cui la presenza sul territorio di un'infrastruttura lo può anche penalizzare:

- L'autostrada del Brennero scarica sul Trentino-Alto Adige inquinamento e congestione (la Provincia Autonoma corre ai ripari: eurovignette e investimenti ferroviari sull'esercizio merci ne sono la risposta);
- In genere, ciò vale per tutte le infrastrutture di transito alpino: dal Monte Bianco al Tarvisio tutte le analisi mostrano che i transiti transfrontalieri sono una quota minore del traffico. Vale inoltre per tutti i porti che non hanno un entroterra produttivo legato alle attività portuali (fra questi, Gioia Tauro, che movimentava i containers verso altri porti; ma anche La Spezia è il porto base dell'Interporto di Padova).

### *Dal gap di denuncia al piano*

Il passaggio dal *gap* di denuncia all'individuazione delle esigenze e dunque alla programmazione degli interventi richiede invece altri strumenti di riproduzione e simulazione dei modi di funzionamento delle infrastrutture e dei servizi.

Così per i trasporti, i modelli di trasporto di rete e assegnazione modale utilizzati a sostegno delle scelte del PGTL (2001), hanno la qualità di porre a confronto non solo reti ma anche servizi e performance di traffico.

In questo passaggio dal *gap* dei numeri indice (inadatto all'uso in sede di scelta degli interventi da realizzare) al *gap* di pianificazione che usa modelli di simulazione, si rafforza (e non, come qualcuno teme, indebolisce) il dialogo fra il giudizio tecnico e il momento della decisione può essere politico e dell'esecutivo, ma trova risposte, argomenti e comparazioni per decidere e per pesare autonomamente le diverse opzioni. Questo è l'ambito della programmazione.

### *I costi per le imprese e per i cittadini*

È utile interrogarsi anche intorno alle modalità attraverso le quali le infrastrutture 'cedono' valore ai servizi di trasporto che da esse dipendono e, quindi, ai consumatori finali favorendo, nei casi di infrastrutture 'rare' (*hub* portuali e aeroportuali, corridoi paneuropei) le regioni più prossime a scapito delle altre.

Sarà possibile migliorare le reti del Nord del Paese senza allontanare nel tempo le speranze del Mezzogiorno di recuperare parte dell'enorme divario che ancora lo separa dal resto dell'Europa, sarà possibile realizzare i corridoi paneuropei e completare la rete di Alta Velocità e negli stessi anni finanziare il rilancio delle ferrovie del Mezzogiorno solo se gli stessi progetti strategici terranno conto di queste esigenze, trasformandosi da progetti di mere infrastrutture tecniche in progetti di sviluppo, ponendosi dunque per tempo il problema degli effetti economici territoriali.

Oggi il *gap* infrastrutturale corre parallelo al ritardo del Paese in ambiti forse visti come meno minacciosi e meno rilevanti nel sostenere lo sviluppo economico, ma forse solo meno facili da individuare: ricerca e sviluppo, istruzione di alto livello, qualità dei servizi della Pubblica amministrazione, innovazione nei processi di produzione dei servizi pubblici. Forse una parte non modesta del *gap* infrastrutturale dipende dall'arretratezza tecnologica, dal modesto impiego di sistemi innovativi di gestione.

Si può accelerare il recupero? Dopo aver raddoppiato le piste da seguire nel realizzare nuove infrastrutture, per snellire e accentrare l'iter ed evitare tempi lunghi; dopo aver approntato piste privilegiate per le opere prioritarie, nuovi strumenti, come il *general contactor*, nuovi soggetti, come l'unità di missione, *task force* che sostituisce la pubblica amministrazione nel portare ad approvazione i progetti selezionati prioritari – dopo di tutto ciò, cos'è cambiato?

## 2. GRANDI PROGETTI E PROGETTI STRATEGICI

Ogni progetto strategico è un progetto di svecchiamento e insieme di trasformazione tecnologica dell'esercizio, di compatibilità di finanza pubblica, di coordina-

mento e riconversione dei vecchi servizi e delle vecchie infrastrutture, inscindibile dal progetto di cantiere.

Lo *stock* di infrastrutture una volta rinnovato può essere motore di sviluppo, motivo di riduzione degli squilibri Nord-Sud. Ma anche lo *stock* di capitale pubblico, le infrastrutture, deve cedere valore alla produzione e ai consumi delle famiglie: per farlo bene ci si deve attrezzare, progettando esercizio e servizi.

Inteso come progetto di servizio (allo sviluppo) che non si limita a costruire in fretta un manufatto, ma che considera parte integrante dei propri obiettivi quello di accompagnare la transizione nel migliore dei modi (da qui ad opera realizzata) e poi di sfruttare economicamente le nuove opere, semplificare e velocizzare l'*iter* del progetto vuol dire costruire scenari, prefigurare, ipotizzare sequenze di interventi, risolvere i problemi (tecnici, finanziari, di rapporto col territorio) per tempo simulandone l'intensità e la probabilità. È insomma diverso da frammentare, separare strade e ferrovie, avviare i cantieri senza una sequenza preferibile, far dipendere le priorità da criteri di precedenza nell'arrivo allo sportello.

### *Adeguamento e anticipazione*

Il sistema dei trasporti, ad esempio, può anticipare o seguire i cambiamenti dell'economia e della società e quando è in affanno (come nel caso della congestione stradale, come in presenza di discontinuità negli scenari) può essere necessario intervenire a più riprese: con misure "tampone" per risolvere l'emergenza (com'è il controllo semaforico delle corsie lungo la tangenziale di Mestre, come possono essere misure di risparmio energetico); con misure di potenziamento (come sarà il nuovo passante autostradale di Mestre); o attraverso cambiamenti strutturali. Questo è il senso di alcune delocalizzazioni dalle aree dove il costo del trasporto è cresciuto troppo, questa potrebbe essere l'opzione ferroviaria in risposta al prezzo del petrolio crescente.

Anche per le prospettive dell'economia, è rilevante comprendere se lo *stock* infrastrutturale nei trasporti deve cambiare per adeguamento o in anticipazione, e cioè se le nuove infrastrutture devono:

- a) "correre dietro" alle trasformazioni e alle esigenze dell'economia e della popolazione, aumentando servizi e qualità attraverso il potenziamento delle infrastrutture disponibili (e in questo caso, di variazioni al margine, l'analisi Costi-Benefici trova il proprio ambito naturale di applicazione), oppure
- b) "offrire opportunità" di trasformazione all'economia; ad esempio, come esito dell'inserimento di innovazioni tecnologiche (come la tariffa unica integrata) o di infrastrutture di tipo "strategico" (come l'Alta velocità, interventi che vanno al di là del solo miglioramento; non marginali, strutturali) che possono modificare l'accessibilità delle diverse aree del Paese.

Accelerazioni e brusche frenate si sono susseguite nel decennio alle spalle, alcune importanti infrastrutture sono state realizzate, ma certamente meno di quante ser-

vivano, o si desideravano o era possibile finanziare. Certo non corrisponde al vero nemmeno che nulla si è fatto.

Così inteso, ogni progetto strategico è un progetto di accrescimento della capacità potenziale di erogare servizi e di compatibilità di finanza pubblica (il costo pubblico delle ferrovie, ad esempio, non si esaurisce con la fase di realizzazione) di coordinamento e riconversione dei vecchi servizi e delle vecchie infrastrutture, inscindibile dal progetto di cantiere e dalla programmazione d'insieme.

### *Il progetto di corridoio*

Il territorio dei corridoi ha storia, densità, problemi differenti. Non è un territorio 'attraversato' dai corridoi, ma piuttosto 'integrato' allo specifico segmento cui si connette. I corridoi di trasporto del terzo millennio devono innovare la stessa loro fase di progettazione: vanno predisposti per moltiplicare le opzioni circa il loro utilizzo (locale e globale) nei diversi segmenti che li compongono; va data enfasi alla fase di esercizio già nella fase di progettazione. Non sono dunque manufatti, ma infrastrutture per erogare servizi complessi, che vanno ideati già in fase progettuale, con opzioni; sono tali l'assunzione nei paesi attraversati di normative omogenee e standard sui materiali, la sicurezza, la garanzia di manutenzione, le garanzie per gli utenti, la gestione in concessione con scadenza e concorrenza, l'utilizzo di guide satellitari cui rapportare gestione dei traffici e riscossione di pedaggi (su strada), tecnologie ferroviarie non frammentate, ecc.

Non è facile definire cosa conviene e cosa no, nelle ferrovie: più linee vuol dire più erogazioni a fondo perduto; più treni non sempre vuol dire meno effetto sulla finanza pubblica. È opportuno riprendere alcune specificità degli interventi ferroviari:

- nessun intervento ferroviario è chiamato a ripagare il costo di investimento (ma solo particolari voci di costo di gestione delle linee e secondo canoni standard);
- non esiste in RFI contabilità di linea (e nemmeno tariffe differenziate fra linee efficienti e non – solo per il fatto che non compete a RFI la circolazione);
- RFI si occupa di tracce e non di traffico (mentre Trenitalia acquista tracce per politiche di trasporto che RFI può ignorare);
- là dove c'è più servizio offerto (servizio, non utenti) è anche più alta la compensazione pubblica e il biglietto non paga più della metà dei costi di produzione del servizio, paradossalmente (ma non molto) là dove il servizio è più denso, l'esborso pubblico è maggiore nel tempo (contributo all'esercizio).

Ma quali criteri adotta dunque RFI nel fare le proiezioni di domanda, le stime del traffico che si può rivolgere a una nuova linea? Senza indirizzi, ogni ipotesi è di fantasia: ci sarà servizio regionale se la regione toglie i bus e acquista treni\*km da Trenitalia; ci sarà traffico interregionale se il gestore dei treni Eurostar ad esempio, toglierà sette fermate fra Palermo e Napoli, risparmiando un'ora. Non sono stime che può fare da solo RFI, gestore di rete, ma congiuntamente alle Regioni per il traffico locale.

### 3. CRESCE IL PROJECT FINANCING, DA SNDV A SDV

Le infrastrutture pubbliche, normalmente, sono realizzate attraverso interventi pubblici. È la PA infatti che progetta (o indica come progettare) che realizza (mettendo a gara l'intervento da realizzare con copertura finanziaria pubblica) che gestisce il servizio (sovente ceduto gratuitamente, sono i SNDV, servizi non destinabili alla vendita).

Sono rari i casi in cui si riesce a stabilire con chiarezza se sia meglio far realizzare e gestire infrastrutture ai privati con la possibilità di ottenere un prezzo dall'utilizzatore (pedaggi autostradali, costo del parcheggio); in Italia ad esempio, dove il reddito *pro capite* del Sud è in alcune regioni meno della metà del reddito *pro capite* del Nord, com'è possibile immaginare che mettere una tariffa per l'uso di una nuova autostrada abbia lo stesso effetto appunto al Nord e al Sud? Se oggi il Sud ha un volume annuo di spesa delle famiglie assai minore che al Nord, anche passare da SNDV a SDV, ossia da servizi pubblici pagati dalla collettività a servizi pubblici pagati dall'utente ha effetti molto differenti. Il PF non è neutro rispetto alla capacità di spesa del cittadino: scegliere di fare servizi a tariffa anziché gratuiti non è indifferente in quanto a effetti sui consumi.

#### *Costi pubblici nel finanziamento privato delle infrastrutture*

Le infrastrutture promosse dal promotore per definizione sono infrastrutture che possono portare a distorsioni nelle scelte che caratterizzano la fase iniziale della fattibilità: così, non s'è mai visto un progetto di un promotore che dopo ampie analisi stabilisca che fra un'autostrada a pedaggio e una strada normale ad uso gratuito sia preferibile quest'ultima, semplicemente perché il promotore qualora giungesse a questa conclusione non farebbe alcuna domanda di PF.

Ovviamente, infrastrutture fatte con soldi pubblici richiedono tasse, quelle fatte in PF richiedono disponibilità a pagare da parte di chi le usa e, spesso, tasse anch'esse.

Ma assume caratteri quasi paradossali il PF quando si riduce al controllo privato su un'opera che viene finanziata per la massima parte con fondi pubblici: alcune metropolitane finanziate per l'80-85% con contributo CIPE che senso ha metterle in concessione di lavori-gestione anziché di sola gestione?

Poche sono le infrastrutture che il privato riesce a predisporre senza il ricorso a sovvenzioni pubbliche: non di certo le ferrovie, forse qualche tratta, ma sarebbe errato separare una rete in tratte autonome, quando il servizio è di rete; forse qualche tratto autostradale, ma non di certo la rete autostradale italiana, che di contributi ne ha avuti, né le metropolitane, che non ripagano nemmeno l'esercizio, forse i parcheggi, ma solo perché la domanda è rigida e l'offerta di gran lunga insufficiente.

#### *Finanza di progetto, contributo pubblico e ACB*

L'analisi costi benefici resta lo strumento più potente, ma anche più equivoco fra quelli di cui disponiamo per dare ordine e per capire l'importanza assoluta e relativa degli interventi che ci accingiamo a realizzare.

Qui ci si limita ad osservare che l'amministrazione deve essere interprete delle analisi costi benefici, analisi i cui tragitti procedurali e i cui *input* sono oggi spesso fuori controllo per cui l'assunzione pura dei suoi esiti in termini di indici sintetici è da sconsigliarsi, ponendoci in questo caso sul fronte di coloro che ne evidenziano l'inutilità. Due sono gli aspetti da tenere in considerazione:

- quando un processo di programmazione è maturo l'analisi costi benefici assume rilevanza doppia, come affinamento di quello stesso processo e come *input* per la progettazione. È l'analisi costi benefici redatta in fase di studio di fattibilità, che configura una sorta di 'ponte modulante' fra programmazione e progettazione. Serve da un lato a confermare o rifinire o anche rivedere le scelte e il disegno della programmazione (retroazioni), dall'altro a consegnare un *input* orientativo alla fase della progettazione (prefigurazione).
- a parità di tecnica utilizzata, di *input*, di risultati numerici conseguiti l'analisi costi benefici offre spazio per finestre interpretative anche opposte e diventa cruciale stabilire quali finalità persegue il soggetto che la utilizza a supporto delle proprie decisioni. L'analisi costi benefici di un' infrastruttura – ad esempio di una metropolitana – a parità di esito positivo offre ragioni di accettazione o di rifiuto diverse al Comune (sul quale ricadono i benefici diretti maggiori), alla Regione (che può avere altre metropolitane da realizzare in altri Comuni, o che può avere vincoli nell'erogazione dei contributi all'esercizio del trasporto pubblico locale), al CIPE (che decide talvolta comparando priorità fra settori differenti) o al soggetto già assegnatario di un finanziamento destinato alle metropolitane (che ottimizza il fondo disponibile e sceglie comparando diverse proposte). In generale, l'esito dell'analisi costi benefici va letto contestualmente all'esame di quali sono i soggetti erogatori del finanziamento.

Questo è l'ambito nel quale si esprime la valutazione dell'ACB, lavoro che spetta all'amministrazione pubblica. Il valutatore non è chi fa l'analisi costi benefici ma, appunto, chi ne apprezza le qualità, ne sa interpretare i risultati e li trasforma in indicazioni a favore della propria amministrazione. Anche per quest'ultima affermazione l'ACB non va confusa con la valutazione dei progetti, ma è strumento (nelle mani della PA) per la valutazione.

Il CIPE può regolare l'offerta di finanziamento in vari modi: prefigurando nel DPEF gli impegni necessari ad avviare le realizzazioni negli anni a venire, con ottica di lungo periodo e contabilità programmatica estesa al triennio entrante; diluendone l'assegnazione nel corso dell'anno, in occasione delle sue riunioni e tramite delibera.

Normalmente, il CIPE dovrebbe imporre una barriera all'ingresso (per l'accesso al finanziamento) legata (a) allo stato di avanzamento delle proposte in termini di maturità progettuale (se lo scopo è accelerare, allora privilegiando i progetti che garantiscono il tempo minimo fra stanziamento e uso dei finanziamenti) secondo la regola di non anticipare finanziamenti se la progettazione langue, (b) alla verifica del grado di affidabilità della stima dei costi che sta alla base della richiesta di finanziamento (il CIPE richiede una scheda).

Fissare l'ordine di accesso al finanziamento pubblico degli interventi previsti dalla legge obiettivo, invece, obbliga il CIPE a seguire una diversa metodologia di scelta, seguendo criteri che abbiano queste caratteristiche:

- non mettano in dubbio il fatto che tutte le opere sono strategiche (non si possono discriminare opere 'di minor rilievo', se tutte sono strategiche;
- utilizzino parametri noti o rilevabili per tutte le opere e che siano parametri confrontabili e che effettivamente diano graduatorie.

Come procedere, dunque? Predisporre una lista di opere da portare progressivamente a finanziamento richiede tre passaggi da ottimizzare:

- va stabilito innanzitutto quale sia il momento in cui una proposta è matura per essere portata a finanziamento; due sono i requisiti: (a) maturità progettuale, (b) valutazione che fra il momento di assegnazione del finanziamento e il suo reale utilizzo non passi tempo superiore a quello che avrebbe consentito di retrocedere l'opera nella priorità e sostituirla con altre opere ad avvio più celere;
- costituzione di una graduatoria di preferibilità non solo in termini di singola opera (capacità di portare a termine rapidamente l'opera), ma anche di programma (capacità di ottimizzare il *mix* fra opere e momenti di erogazione); può essere una lista a scorrimento o un insieme di blocchi omogenei, ad esempio elenchi per semestre vincolati dalle disponibilità;
- prefigurazione degli effetti finali e a scadenze intermedie. Alle scadenze prefissate, ad esempio, dopo 3, 5, 7 anni (o a scadenze elettorali, nel senso del lasso di tempo in cui ogni governo dovrebbe completare buona parte dello stesso programma di governo) le opere ammesse a finanziamento devono essere finite o almeno 'vendibili', evitando opere *boomerang* (lotti poi isolati, effetto incompiute).

È opportuno inoltre che per ridurre l'istruttoria all'essenziale le proposte di finanziamento si avvalgano del CUP (codice unico di progetto), che premetta di leggere connessioni fra banche dati centrali e territoriali per far comprendere con chiarezza lo stato di attuazione (progettuale o di cantiere) indicando per il finanziamento (1) importo, (2) tempo desiderato di erogazione, (3) tempo stimato di inizio utilizzo del finanziamento, (4) tempo stimato di esaurimento del finanziamento, (5) redditività del finanziamento nel periodo di giacenza e residui passivi in capo al soggetto richiedente.

Appena sarà pronta una stima delle richieste di finanziamento dei progetti cantierabili (nel seguente anno, per la legge finanziaria) si può adottare un modo per ordinare la priorità di accesso ai finanziamenti che a parità di importanza strategica (voler apprezzare l'utilità relativa tramite l'analisi costi benefici è illusorio) renda preferibili:

- prima le opere "in concessione" (= tempi certi, contributo certo, contratto anche per la gestione) poi quelle "in appalto tradizionale" (sovente divise in lotti, con tempi incerti, fasi successive di finanziamento);
- in ciascun settore, la celerità. Per le ferrovie ad esempio sono preferibili le opere che entrano più rapidamente in esercizio (togliendo parte del *gap*, oramai esiziale per l'economia), poi quelle che apriranno prima i cantieri poi quelle che già ora si proiettano con i cantieri oltre il 2012 (sui tempi lunghi è anche possibile posticipare l'avvio e chiudere al tempo voluto).

A parità di altre condizioni, sono preferibili (per il CIPE) le opere nazionali rispetto a quelle locali, quelle al Sud (dove il *gap* è storico) rispetto a quelle del Nord.

In sintesi, se esiste un vincolo nel finanziamento degli interventi della legge obiettivo è un buon segno: vuol dire che i progetti sono maturati al punto da essere presto cantierabili. Appena sarà pronta una stima delle richieste di finanziamento dei progetti cantierabili sarà piuttosto facile trovare un modo per ordinare la priorità di accesso ai finanziamenti non tecnicistico ma sostanzialmente interprete della stessa legge obiettivo. A parità di importanza strategica (voler apprezzare l'utilità relativa tramite l'analisi costi benefici è illusorio) sono preferibili prima le opere "in concessione" (= tempi certi, contributo certo, contratto anche per la gestione) poi quelle "in appalto tradizionale" (sovente divise in lotti, con tempi incerti, fasi successive di finanziamento). Sono preferibili le opere che entrano più rapidamente in esercizio (togliendo parte del *gap*, oramai esiziale per l'economia) poi quelle che già ora si proiettano con i cantieri oltre il 2012 (sui tempi lunghi è anche possibile posticipare l'avvio e chiudere al tempo voluto). A parità di altre condizioni, sono preferibili le opere al Sud (dove il *gap* è storico) rispetto a quelle del Nord.

La domanda base non è "chi finanziare prima", ma come finanziare tutte le opere nel minor tempo possibile. Ciò richiede un profilo programmatico dei finanziamenti nel lungo periodo, coincidente con l'esaurimento del programma, cui rapportare tutti i profili finanziari delle opere che costituiscono il programma.

Fra due opere di pari costo e di pari effetto, ma una in esercizio dopo 3 anni e l'altra dopo 6, conviene ritardare l'avvio di quella che entrerebbe in esercizio più tardi (è lo spirito della legge obiettivo: anticipare!).

Al finanziamento di opere per stralci a catena nel tempo (metodo che porta a raggiungere gli effetti voluti solo a fine periodo, lasciando lo *stock* di opere inutilizzato fino a pieno compimento) è preferibile il finanziamento di opere il cui ingresso in esercizio non richiede ulteriori "prenotazioni finanziarie".

Quando tutti i piani finanziari delle opere fossero impostati sul minimo tempo tecnico di realizzazione (cantieri in parallelo, oppure concessioni) la variabile tempo diverrebbe confrontabile (oltre che cruciale, in una procedura di accelerazione qual è la legge obiettivo).

Cosa significa "velocizzare" il processo di infrastrutturazione del sistema dei trasporti del Mezzogiorno? Una risposta semplice, ma per molti aspetti ancora equivoca, associa unicamente al termine citato il termine "semplificare". Velocizzare è semplificare. Semplificare l'*iter* dei progetti, essenzialmente, fissando tempi massimi per le approvazioni, accorpando pareri, rinunciando ad aspetti progettuali ritenuti ridondanti o superflui.

Assumere che la *velocità del recupero del gap* dipenda dalla *semplificazione dell'iter del progetto* può indurre ad eliminare come superflue analisi particolarmente importanti, come ad esempio l'intera fase della valutazione. Accade dunque che opere controverse non trovino nemmeno un luogo in cui venga esaminata l'utilità dell'intervento, considerato valido in sé. È diffuso il rifiuto di principio della valutazione economica dei progetti e delle tecniche di cui essa si avvale, come l'analisi costi benefici e di un loro utilizzo a supporto delle decisioni nella fase di ricerca di progetti che operativamente traducano gli obiettivi della programmazione in servizi agguintivi.

#### 4. INFRASTRUTTURE E QUALITÀ DELLA SPESA PUBBLICA

Nelle gare di affidamento in concessione è normale che la scelta del concessionario sia affidata a una ponderazione di qualità dell'offerta e prezzo. Anche il prezzo, però, in certi casi nasconde costi ulteriori per la pubblica amministrazione, costi che i piani finanziari – predisposti in capo al concessionario – sovente non evidenziano e che difficilmente una commissione di aggiudicazione può soppesare.

È qualità della spesa pubblica, in questo caso, fare scelte pubbliche (l'affidamento) consapevoli degli oneri che ricadono sull'amministrazione. Nel caso di una gara per l'affidamento della costruzione e gestione di una metropolitana, ad esempio, l'onere pubblico è dato dal prezzo (contributo) ma anche dalla variazione del contributo all'esercizio ai servizi di trasporto su bus, commisurata alla variazione dell'esercizio a seguito dell'attivazione della nuova infrastruttura. Così due offerte all'apparenza paragonabili (per qualità e prezzo) possono appartenere a due progetti diversi per quanto riguarda le ricadute sui conti pubblici.

La qualità finanziaria dei progetti e della spesa pubblica attiene inoltre alla *spesa oltre le disponibilità* e cioè il rispetto del patto fra generazioni nella formazione del debito per gli investimenti fissi sociali, debito che deve giustificarsi attraverso opere calibrate sugli effetti desiderati.

Piano finanziario e analisi di convenienza sono decisive a tal fine, e non vanno dunque in coda al progetto ma devono influenzarne la stessa fase ideativa (si veda alla fine di questo contributo cosa ha scritto a tale proposito C.A. Ciampi). Servono alla stessa P.A. per fissare consapevolmente il valore di riferimento per il progettista e il costruttore: un tribunale può essere in marmo o in mattoni e i processi sono identici. Per le opere che racchiudono altri valori oltre a quelli di base (simbolici, monumentali) quelle tecniche consentirebbero di apprezzare il valore implicitamente assegnato a tali aspetti (è quel valore, di rovesciamento, che porta il saggio di rendimento alla soglia convenuta come accettabile).

La qualità finanziaria dunque riguarda programmazione e progetto, ed è lo stesso rapporto che si dovrebbe instaurare fra DPEF e legge finanziaria: il primo dichiarando come spendere, con quali criteri e priorità; la seconda allocando le risorse nel rispetto dei limiti di impegno e di spesa.

##### *Valori contesi (l'ottimo pubblico, l'ottimo privato)*

È intuitivo pensare che molte opere, come le autostrade, dopo 30 anni, ossia allo scadere della convenzione, rendono quanto prima (o poco più o poco meno) in termini di ricavi netti annuali. Perché non tenerne conto? Oggi molte autostrade hanno superato i 30 anni di concessione ed hanno profitti trasformati in aumenti di capitale e liquidità da voler fare km e km di nuove autostrade, che in parte finanzieranno con i proventi della nuova e in parte con i sovrapprofitti di quella vecchia, la concessione originaria.

Va ricordato che fino a pochi anni fa la concessione era fissata di una lunghezza massima di 30 anni: su quella base veniva costruito il piano finanziario. Ma ora che la concessione può essere data per tempi superiori ai 30 anni, ed anche il contributo pubblico (che era fino al 50%) non ha limiti, cosa cambia?

Sicuramente, avessero avuto un'opzione per una nuova concessione allo scadere della concessione d'avvio (quella con la quale hanno pagato metà dell'opera, il resto essendo contributo) o fosse stata messa a gara la nuova concessione, il concedente (ANAS) allo scadere della vecchia concessione poteva benissimo evitare di lasciare autonomia alle concessionarie ne redigere i propri piani di investimento. Poteva riservarsi di gravare la concessione di un costo iniziale con il quale avrebbe poi potuto intervenire per sistemare il resto della viabilità. Siccome il traffico è aumentato e i costi in capo al concessionario sono crescenti in misura meno che proporzionale, i ricavi netti annuali sono crescenti, anche al netto dell'infittirsi delle manutenzioni straordinarie.

### *I conti del concedente, i conti del concessionario*

Infatti il concedente rimettendo a gara l'autostrada (passando dalla concessione di costruzione e gestione a quella di gestione), che renderà senz'altro (tranne imprevisti) un rapporto ricavi- costi positivo, potrà richiedere al nuovo concessionario un canone di concessione all'interno del quale si farà rimborsare il valore immesso nel primo ciclo di gestione.

## 5. QUALI TRASFORMAZIONI DOBBIAMO ATTENDERCI

La P.A. concorre a definire la qualità dello sviluppo attraverso la qualità dei progetti che essa produce, sostiene, asseconda. I progetti oggi in attuazione sono a loro volta specchio della sua capacità di farsi interprete degli indirizzi di politica economica e di comprendere priorità, fattibilità e potenzialità delle diverse opzioni di intervento.

Ma è davvero possibile recuperare rapidamente il *gap* infrastrutturale di cui soffre il Paese senza che il vantaggio competitivo di cui godranno i territori beneficiati dai maggiori interventi provochi nuovi squilibri territoriali? È possibile migliorare le reti del Nord del Paese senza allontanare nel tempo le speranze del Mezzogiorno di recuperare parte dell'enorme divario che ancora lo separa dal resto dell'Europa? È possibile realizzare i corridoi paneuropei e completare la rete di Alta velocità e negli stessi anni finanziare il rilancio delle ferrovie del Mezzogiorno realizzando di una rete intercity efficiente, completa, in grado di offrire servizi confrontabili con il resto del Paese?

La risposta alle tre domande è sì, è possibile, ma è necessario che gli stessi progetti strategici (grandi opere) che stiamo realizzando tengano conto di queste esigenze, anche attraverso l'impiego di tecniche di analisi degli effetti redistributivi, trasformandosi da progetti di infrastrutture in progetti di sviluppo.

Favorire nuove gerarchie del territorio, facilitando la mobilità e differenziando l'accessibilità è il senso stesso delle opere strategiche, opere "non marginali" sulle quali l'Italia ripone speranze di cambiamenti strutturali.

Questo paragrafo prende spunto da una riflessione sulle relazioni che intercorrono fra "qualità *del territorio*" e "qualità *dello sviluppo* del territorio": nonostante lo stretto legame, infatti, stato del territorio e sviluppo territoriale non si risolvono l'uno nell'altro.

La prima (qualità di un territorio) potremmo considerarla come l'integrale delle trasformazioni, l'accumulo degli aspetti coerenti dello sviluppo, quando trasformazioni e sviluppo vengono considerati positivi. La seconda rappresenta la progressione, il saggio di variazione, ossia l'incremento della qualità del territorio.

### *Qualità e riqualificazione*

È sempre possibile che lo sviluppo e le trasformazioni siano senza qualità o addirittura la sacrificino, innescando il ciclo inverso, la perdita di qualità nelle città e nel territorio.

Visto così ha senso anche il termine "riqualificazione" – degli investimenti pubblici, delle città, dei quartieri, delle reti ecc – riferito al periodo in cui ci si prodiga a cercare rimedio nel ciclo successivo. Una volta ristabilito il rapporto virtuoso con lo sviluppo, allora bisogna deporre la parola 'riqualificazione' e parlare invece di trasformazioni in sintonia con la qualità del territorio.

Se nei momenti di declino (quando manca la spinta dello sviluppo) è sempre molto probabile si "perda qualità" nelle città e nel territorio (consumandone le ricchezze senza rinnovarle, perseguendo utilità in contrasto con i valori costitutivi e condivisi della qualità del territorio) non è detto poi che nei periodi di sviluppo il rischio di perdita di qualità svanisca completamente, anzi.

La qualità (del territorio e delle città) va difesa, conservata, ripristinata, costruita.

La prima difesa è il riconoscimento esplicito di quali siano gli elementi costitutivi della qualità, in cosa cioè essa consista, quali valori universali – convenzionali, ma stabili e universali – essa custodisca. In nome dello sviluppo si possono fare porti turistici in armonia col territorio così come veri scempi, la cosa dipendendo di volta in volta dal progettista, dal committente o dal territorio.

Il secondo passo è il confronto fra le istanze di trasformazione e la gradazione dei valori posti alla base della qualità: anche sacrificare la qualità è accettabile se vi sono ragioni convincenti, che vanno rese esplicite (questo ad esempio è il senso del giudizio dell'analista che accompagna l'analisi costi benefici con considerazioni al margine del giudizio espresso in via sintetica attraverso monetizzazioni).

### *Valori convenzionali*

Ma c'è modo di rendere stabili i contenuti della qualità? Sono stabili quanto resiste la *convenzione* che li ha assunti: è la nostra storia (recente) che li ha definiti, hanno a che fare con la nostra forma di vita. La qualità del territorio sotto questo profilo è senz'altro riconoscibile.

Diverse leggi italiane interpretando e anche anticipando la volontà comune, hanno fissato i valori fondamentali e irrinunciabili cui riferire le più rilevanti manomissioni dell'ambiente naturale, ogni volontà di valorizzarne (metterne a valore) gli elementi più appetibili, le stesse trasformazione della città e del territorio già costruito.

Altre leggi intanto hanno dato impulso allo sviluppo, talvolta concorde con quei principi e valori di fondo, talvolta dimenticandoli o sacrificandoli.

La qualità si perde quando vengono disconosciuti valori fondamentali (come lo sono la salvaguardia di aree speciali o beni intangibili come il paesaggio, imponendo il divieto di edificazione – e la qualità appare perduta due volte quando all'abusivismo segue la sanatoria).

Lo sviluppo porta con sé invece elevati saggi di variazione positivi della qualità urbana e del territorio, quando dalle trasformazioni deriva il superamento di ritardi che determinano disuguaglianze su diritti di base (come per l'abitare è la fornitura continua di acqua, energia elettrica, o la minimizzazione dei danni connessi allo smaltimento dei rifiuti).

Così, fra Nord e Sud del nostro Paese le differenze nella qualità urbana e del territorio trovano paradigmi interpretativi diversi a seconda della strada intrapresa e percorsa. Soprattutto al Sud, le città dove ancora non si è in grado di garantire l'erogazione continuativa dell'acqua, ad esempio, male si prestano a comparazioni su aspetti che richiedono indicatori più sofisticati: per esse, lo stesso verde pubblico non è che la derivata seconda dell'acqua abbondante nelle case. Fino a quando città come Reggio Calabria non avranno con regolarità l'acqua nelle case, la sua assenza offuscherà ogni altra performance di sviluppo della qualità urbana.

Diverso è il caso del Nord, dove la dispersione della residenza, il consumo di territorio e la specificità dei modi di erogare servizi propri delle aree metropolitane diffuse (reti di distribuzione più lunghe, maggiore contenuto di trasporto in ogni servizio scambiato localmente, appropriazione privata dell'area vasta) sono aspetti pienamente maturi delle due tensioni – localistica e privata da un lato, concertata e pubblica dall'altro – fra le quali oscilla la qualità dell'abitare nei territori più sviluppati. Progetti strategici, dunque come segni (e, oggi, sogni) importanti, la cui rilevanza difficilmente si presta ad essere "catturata" da tecniche economiche (non ci riesce l'ACB ad esempio). Ma i percorsi di avvicinamento agli anni in cui avremo i servizi erogati da queste nuove infrastrutture, sono altrettanto importanti. Arrivare preparati (con manutenzione dell'esistente, organizzazione più efficiente dei servizi odierni) all'utilizzo dei progetti strategici vuol dire poi sfruttarne appieno le potenzialità di innovazione.

## CONCLUSIONI

Il progetto infrastrutturale diviene progetto strategico e quindi progetto di sviluppo se interpreta proficuamente il legame fra gap infrastrutturale e obiettivi di sviluppo

raggiunti e mancati (fase di analisi) e se individua l'articolazione delle azioni necessarie per conservare o adeguare gli obiettivi ai mutamenti storici, ai condizionamenti esterni, al mutare dei competitori e della competizione sui mercati rilevanti, assumendo così una prospettiva storica e, come tempo di riferimento, il lungo periodo.

DODICI TAVOLE

Allegate alla relazione

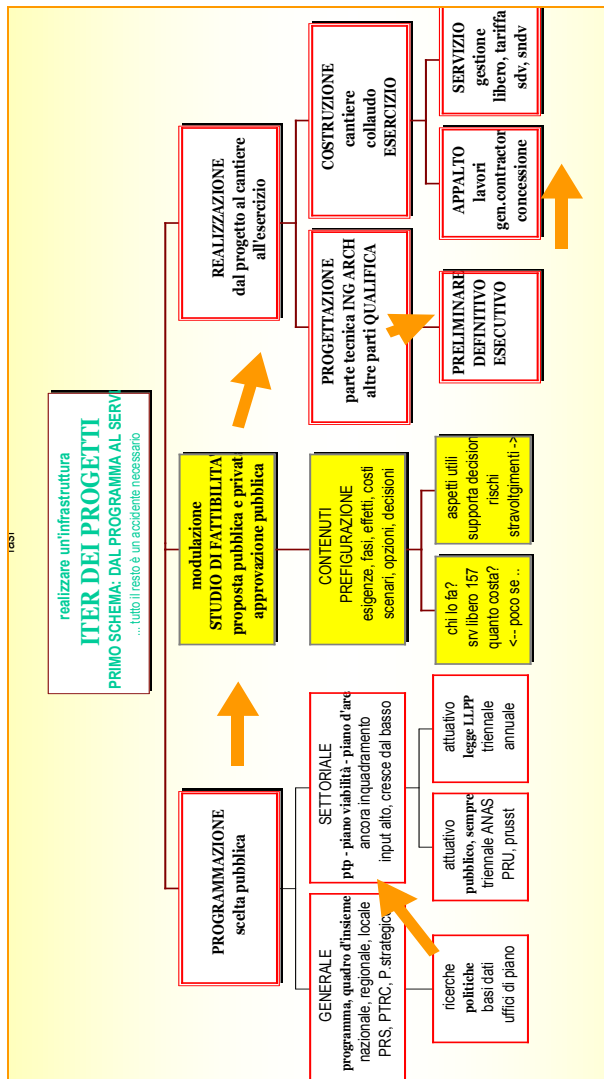
La relazione cui le tavole fanno riferimento prende in esame alcuni aspetti dello sforzo del Paese per colmare il divario fra quello che le infrastrutture oggi offrono e i servizi che gli italiani vorrebbero.

Forse non avranno tutto, come in tutte le cose, bisogna scegliere.

Il mix fra i desideri e la responsabilità verso le prossime generazioni fa supporre che aver detto di fare moltissime infrastrutture sia stato un gran bene: anche la competizione per la priorità di finanziamento è mercato e trasparenza.

Nell'ambito del regolamento della legge sui lavori pubblici, oggi il Paese si pone il problema della verifica e validazione del progetto (dei suoi costi, delle stime sui fenomeni suscettibili di alterazione). Può essere uno dei momenti cardine della via normale all'accorciamento dei tempi dei progetti: e della capacità di prevenire i rischi di nuove incompiute. Ecco il senso pieno del *ciclo del progetto*: i progetti devono aiutare a ritroso a migliorare le conoscenze e la programmazione.

**Tavola 1 – Ciclo del progetto. Un progetto, il suo contesto di programmazione.**



**Tavola 2 – Il promotore, la sua proposta: il vaglio del RdP e l’asseverazione**

| sezione                                | Domanda Attuale e di progetto | Offerta Attuale e di progetto | Analisi finanziaria ottica promotore | Analisi economica ottica pubblica | opzioni ottimizzazione e del progetto |
|----------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| <b>(1) Studio di fattibilità</b>       | Si-No                         | Si-No                         | Si-No                                | Si-No                             | Si-No                                 |
| <b>(2) Progetto preliminare</b>        | Si-No                         | Si-No                         | Si-No                                | Si-No                             | Si-No                                 |
| <i>qualità delle analisi</i>           | Modesta-Buona                 | Modesta-Buona                 | Modesta-Buona                        | Modesta-Buona                     | Modesta-Buona                         |
| <i>Scenari rilevanti</i>               | Adeguati - insufficienti      | Adeguati - insufficienti      | Adeguati - insufficienti             | Adeguati - insufficienti          | Adeguati - insufficienti              |
| <i>Ripercorribilità delle analisi</i>  | Parziale - totale             | Si-No                         | Si-No                                | Si-No                             | Si-No                                 |
| <i>Coerenza fra le parti</i>           | Si-No                         | Si-No                         | Si-No                                | Si-No                             | Si-No                                 |
| <i>Tempo elaborazione e competenze</i> | Adeguati - insufficienti      | Adeguati - insufficienti      | Adeguati - insufficienti             | Adeguati - insufficienti          | Adeguati - insufficienti              |

RdP è il responsabile del procedimento

### PF. Promotore

E’ quasi superfluo dirlo, ma la proposta del PROMOTORE non è necessariamente buona e conveniente (è una proposta di un imprenditore, non di un ente benefico).

La PA deve saperla vagliare per capire innanzitutto se le conviene.

Poi si apre un ambito delicatissimo: quando la PA può preferire la proposta del promotore ad altre opere previste dai piani e dai programmi, se quell’opera comunque dovesse costare moltissimo al settore pubblico? (immaginiamo una metropolitana e il promotore che chiede il 75% di contributo).

**Tavola 3 – L’analisi costi benefici. Se la realtà chiede di migliorare la Capacità di analisi e. nuovi strumenti.**

| PROGETTI E PROGRAMMI |                    |     |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
|----------------------|--------------------|-----|-----|-----|----|----|----|----|------------|-----|-----|----|----|----|----|----|----|------------|-----|-----|----|----|----|----|----|----|
| PROGETTO 1           |                    |     |     |     |    |    |    |    | PROGETTO 2 |     |     |    |    |    |    |    |    | PROGETTO 3 |     |     |    |    |    |    |    |    |
| nome                 | PROGETTO           | VAN | sci | rip | be | be | be | be | VAN        | sci | rip | be | be | be | be | be | be | VAN        | sci | rip | be | be | be | be | be | be |
| Meuro                | VAN                | 1   | 1   | 2   | 3  | 4  | 5  | 6  | 7          | 11  | 12  | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 21 | 22         | 23  | 24  | 25 | 26 | 27 |    |    |    |
| terra                | scavo              |     | 1   | 300 |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| terra                | riporto            | 2   |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| specifici            | benefici diretti   | 3   |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| indotti              | benefici diretti   | 4   |     | 400 |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| rid.congest          | benefici diretti   | 5   |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| rid.congest          | benefici indiretti | 6   |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| rid. Emissior        | benefici indiretti | 7   |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| Meuro                | VAN                | 11  | 280 |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| terra                | scavo              | 12  |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| terra                | riporto            | 13  |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| specifici            | benefici diretti   | 14  | 320 |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| indotti              | benefici diretti   | 15  |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| rid.congest          | benefici diretti   | 16  |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| rid. Emissior        | benefici indiretti | 17  |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| Meuro                | VAN                | 21  | 230 |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| terra                | scavo              | 22  |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| terra                | riporto            | 23  |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| specifici            | benefici diretti   | 24  |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| indotti              | benefici diretti   | 25  |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| rid.congest          | benefici diretti   | 26  |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |
| rid. Emissior        | benefici indiretti | 27  |     |     |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |            |     |     |    |    |    |    |    |    |

Il VAN del progetto 1 (Mestre passante) si rafforza se viene predisposto anche il progetto 2 (Romea, che porta traffico verso il passante) e si indebolisce se invece viene realizzata la pedemontana ossia il progetto 3 nell’area sotto Bassano (che porta via traffico)

Quella riprodotta è una matrice che aiuta a capire cosa accade quando due o più progetti contigui “interferiscono” reciprocamente, così che solo la loro lettura contestuale riesce ad evidenziare duplicazioni o dal non considerare costi o ripartizione di costi fra soggetti diversi.

VAN coordinato. Aiuta a rispondere alla domanda: quanto possono sovrapporsi i bacini di influenza di progetti competitivi

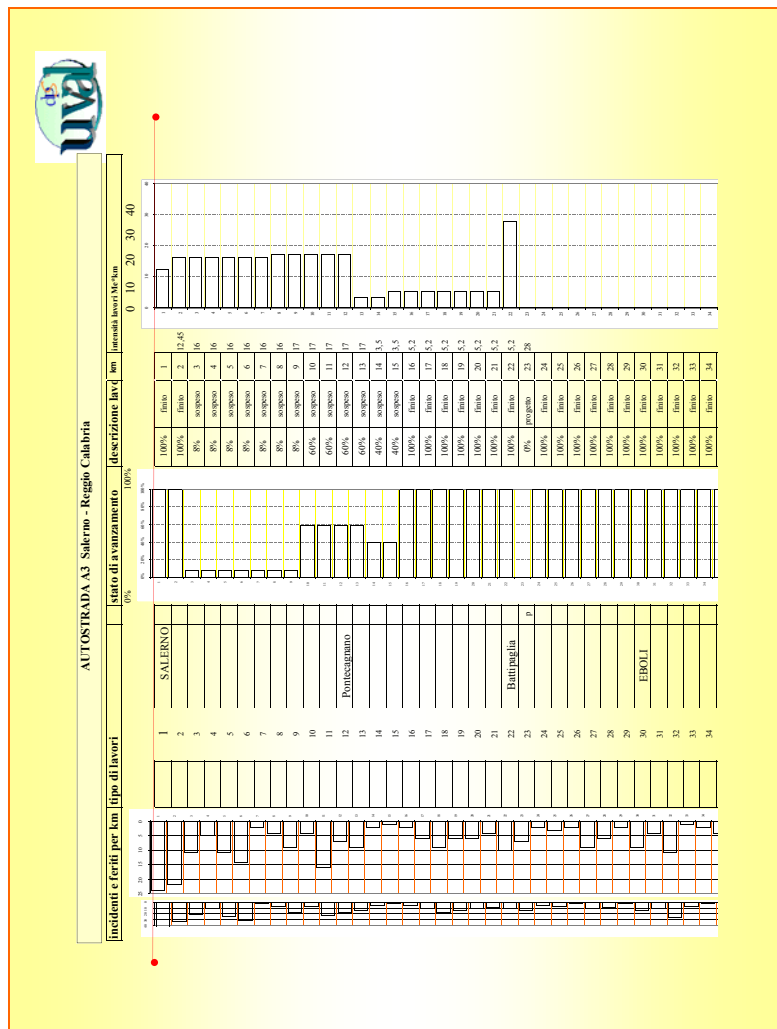
**Tavola 4– Un programma (come quello ferroviario di RFI) come può essere capito nei suoi effetti se ogni opera viene letta con un’ACB separata?**

| programma e situazione | QUADRO DELLE PROGETTAZIONI E DEI CANTIERI       | COSTO GR43 | COSTO GR44 | ANNI | dal LG 2014 | 5    | 6 | 7    | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 2018 |
|------------------------|-------------------------------------------------|------------|------------|------|-------------|------|---|------|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|------|
| Legge obiettivo        | AV Battaglia in Reggio                          | 22.200     | 22.200     | 7    | sdff        | P    |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| sdg 2001-2005          | BA Interim Napoli-Bar (solo fase ipote-onam)    | 3.000      | nd         | 8    | C           | C    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| sdg 2001-2005          | INTERVENTI DIFFUSI                              | 1.335      | nd         | 1    | C           | fine |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| sdg 2001-2005          | MANTENZIONI STRAORDINARIA                       | 1.000      | 1.000      | 1    | C           | fine |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| CTPE 2002              | TAS LUCIDO shor incampati turnati               | 792        | 792        | 4    | sdff        | 10-P |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| sdg 2001-2005          | CE Potenziamento Casetta-Foggia                 | 550        | 840        | 9    | C           | C    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| sdg 2001-2005          | UPGRADING prestazioni e sicurezza               | 450        | nd         | 1    | C           | FINE |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| sdg 2001-2005          | capitale adn spa                                | 375        | 375        | 8    |             |      |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| sdg 2001-2005          | porti saldi, opere ferroviarie connesse         | 305        | 305        | 8    |             |      |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| sdg 2001-2005          | porti e centri intermodali                      | 200        | 200        | 4    | C           | C    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| Legge obiettivo        | nodo di Messina/Reggio                          | 162        | nd         | 8    |             |      |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| sdg 2001-2005          | UPGRADING servizio merci                        | 160        | nd         | 1    | C           | FINE |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| sdg 2001-2005          | UPGRADING servizio viaggiatori                  | 120        | nd         | 1    | C           | FINE |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| sdg 2001-2005          | Stazioni Sud - primi 13 interventi              | 116        | nd         | 4    | PROG        | PROG |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| nuovo ppi 2004         | PROGETTI fondo riserva progetti sud             | 110        | nd         | 3    | PROG        | PROG | C | FINE |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| sdg 2001-2005          | Stazioni Sud - altri interventi                 | 75         | 75         | 2    |             |      |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| nuovo ppi 2004         | passaggi a livello                              | 6.500      | 4.000      | 9    | sdff        | 10-P |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| Legge obiettivo        | CT PA nuova Catania Palermo                     | 6.000      | 4.300      | 7    | sdff        | 10-P |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| sdg 2001-2005          | PA-ME: tratta Bari Casalbano                    | 2.000      | 1.970      | 10   | C           | C    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| sdg 2001-2005          | ME CT Messina-Catania: completamento raddoppio  | 1.687      | 1.687      | 9    | C           | C    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| sdg 2001-2005          | PA ME Raddoppio Palermo-Messina (Fiumanaro - C) | 1.500      | 1.500      | 7    | sdff        | P    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| Legge obiettivo        | Catania Siracusa, seconda fase                  | 810        | 810        | 6    | sdff        | P    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| CTPE 2002              | Palermo Trapani                                 | 780        | 1.072      | 6    |             |      |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| sdg 2001-2005          | PA nodo di Palermo, aeroporto                   | 605        | 2.502      | 7    |             |      |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |
| CDP 94-99              | PA ME completamento Messina Bari                | 560        | 560        | 4    | sdff        | P    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| CTPE 2002              | Siracusa Calt                                   | 507        | 507        | 12   | P           | C    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| Legge obiettivo        | CT nodo di Catania                              | 140        | 163        | 5    | P           | C    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| sdg 2001-2005          | PA AG - Palermo Agrigento                       | 70         | 76         | 6    | P           | C    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| Legge obiettivo        | Catania Siracusa, prima fase                    | 550        | 550        | 7    | sdff        | P    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| CTPE 2002              | SSS Garino Sauri Olbia                          | 215        | 215        | 4    | C           | C    | C | C    | C | C | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C  | C    |
| sdg 2001-2005          | Raddoppio Decanumano-S. Gavino                  |            |            |      |             |      |   |      |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |      |

Ecco il senso della validazione e del ciclo del progetto con il ritorno alla programmazione”, alle sue analisi quale memoria delle trasformazioni fatte e delle opere ancora da fare.

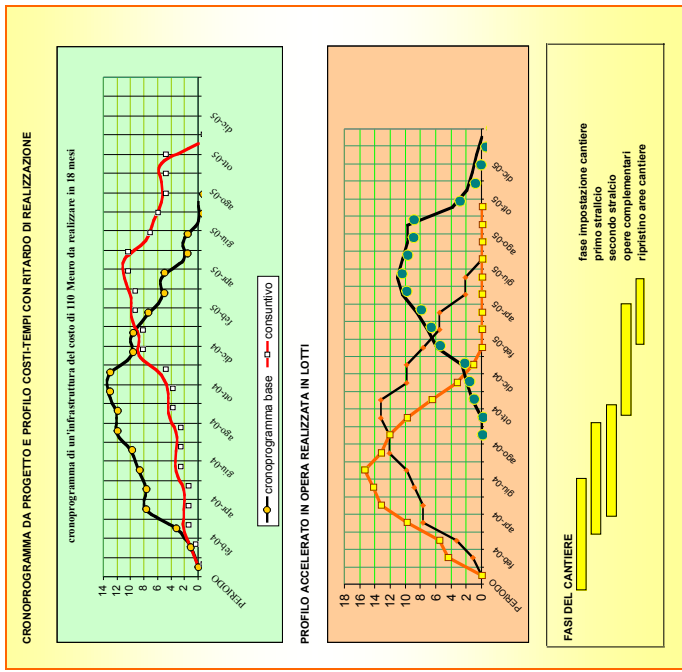
Questo programma (il PPI delle ferrovie) che da solo vale investimenti per oltre cento miliardi di euro, come può essere capito se non attraverso equilibri parziali e graduali acquisizioni di scenari non più solo ferroviari ma della mobilità in generale e delle risposte più opportune?

**Tavola 5 – Accompagnare i progetti e i cantieri, monitoraggio.**



Conoscenza, monitoraggio.  
 E' il senso dell'attività che oggi vari enti e istituzioni, oltre che molte associazioni di categoria, stanno facendo.  
 E' un salto (che pochi hanno notato) nei modi di affrontare il tema del recupero del gap, simile a quello delle Conferenze dei servizi. Grazie al CNEL, al MIT, al DpS, al lavoro rigoroso di Oice e Ance (progetto e prodotto e produttore) e grazie anche a quell'elenco delle opere strategiche (non importa se troppo vasto) il Paese ha iniziato a schedare i progetti e confrontarli.

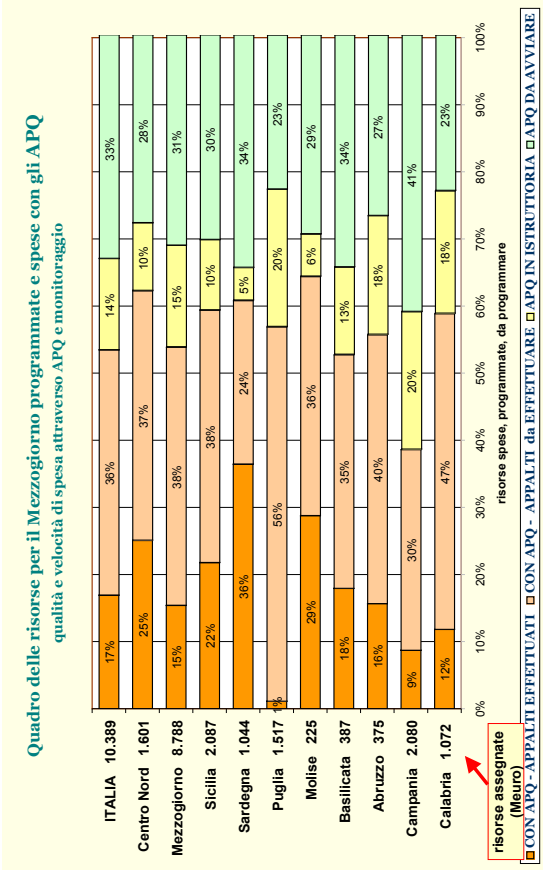
**Tavola 5 – I progetti cambiano nel tempo. E per fortuna è così, maturano.**



Quando un progetto nel  
passa dalla fattibilità al  
progetto preliminare e  
poi al definitivo e poi in  
gara e quindi al  
cantiere, *è naturale che  
cambi, nei tempi di  
realizzazione, nei costi  
e anche  
nell'affinamento delle  
risposte che dà alla  
società.*

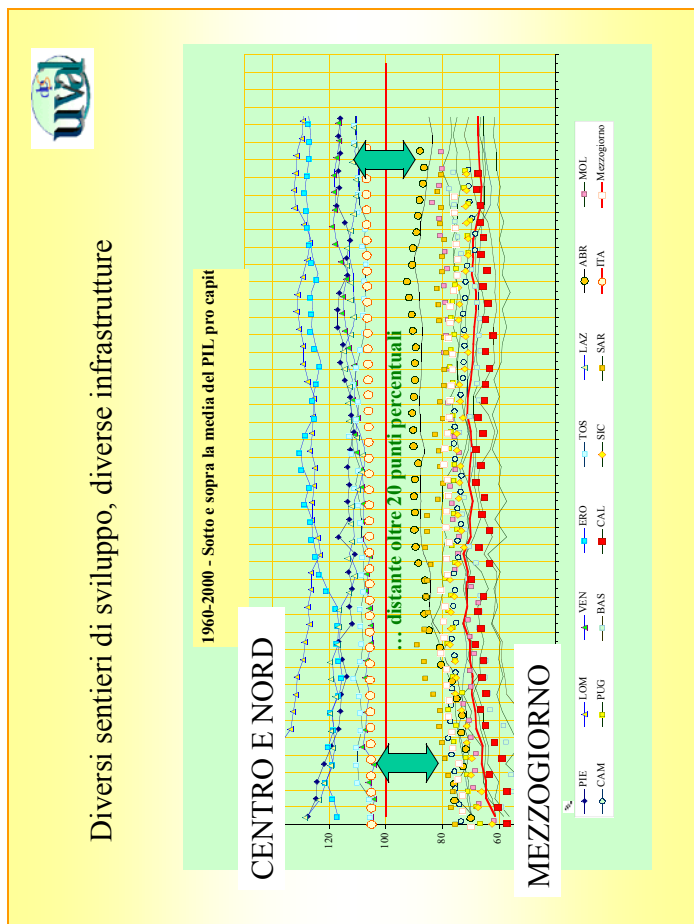
Ritardo c'è quando il  
progetto è mal fatto,  
quando l'impresa non  
ci sta nei preventivi,  
quando mancano i soldi  
per pagare i SAL.  
Molte dunque le cause:  
se così è non basta  
accelerare, bisogna  
sapere cosa.

Tavola 6– Molti strumenti di attuazione e di monitoraggio: gli APQ



Oggi dunque molti strumenti aiutano a seguire l'iter dell'infrastrutturazione. Gli APQ, ad esempio, che sono un tipico strumento nato nella transizione e nel passaggio delle competenze da Stato centrale a regione. E' strumento di 'cassa' (finanziario), di coordinamento (concertato): l'attuazione viene semplificata dalla prefigurazione delle fasi.

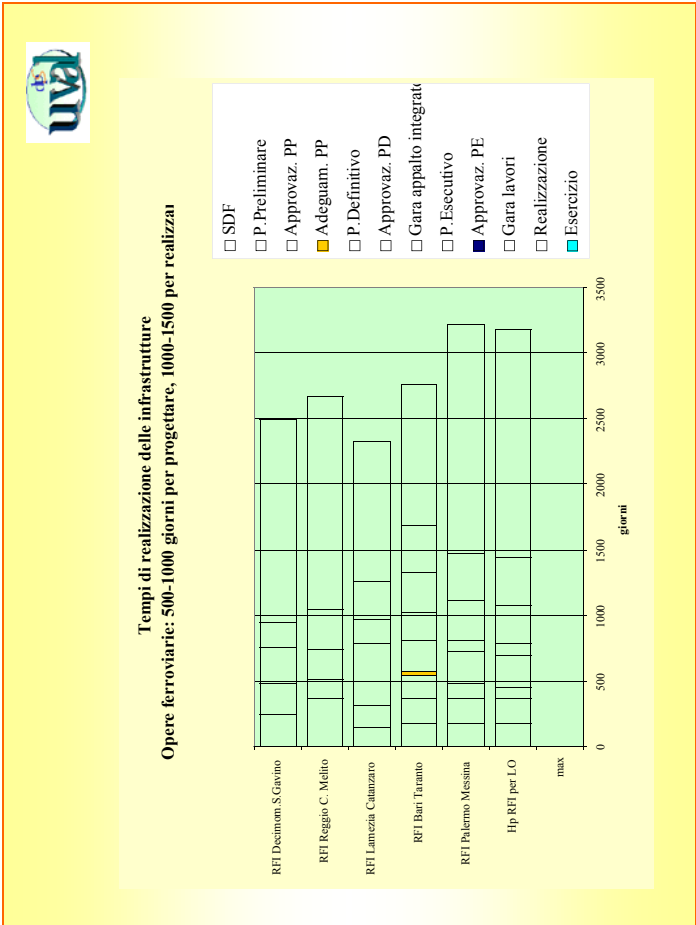
**Tavola 7** – Gap, consumi e PIL. Il Paese non è tutto uguale. In Calabria il PIL pro capite è metà di quello dell’Emilia Romagna.



Questo aspetto molti lo dimenticano: regioni che hanno redditi molto diversi, funzioni dei consumi diverse e diverse aspettative accolgono in modo diverso infrastrutture NDV e DV, ossia fatte per dare servizi in vendita o a titolo gratuito (l’autostrada e la strada).

Un’ACB che non ne tiene conto è fintamente rigorosa.

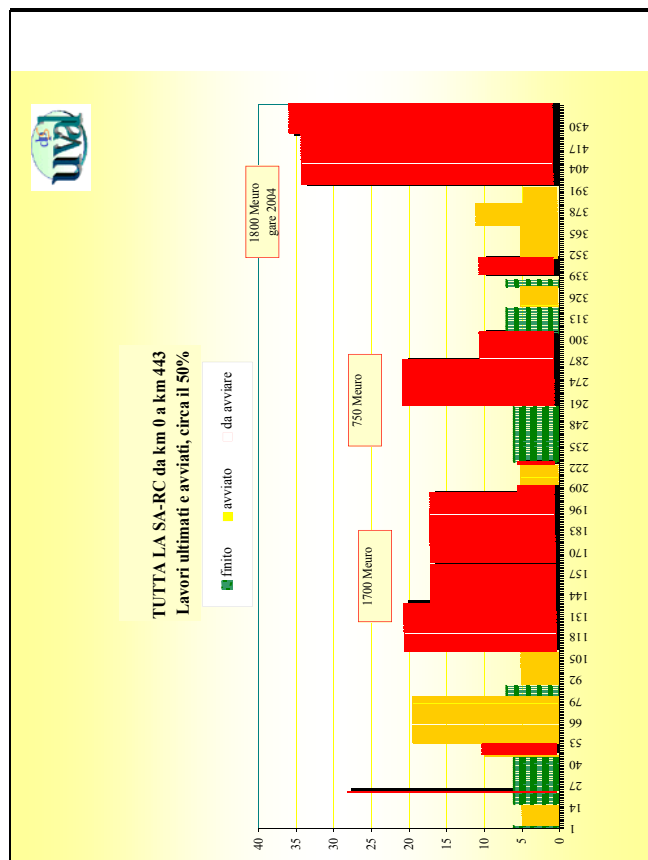
**Tavola 8 – Progetti in ritardo? Sì, ma per quali cause?**



PROGETTI lenti non lo sono solo per la PA inefficiente, non solo per i ricorsi al TAR, non solo per progettisti frettolosi (e la fratta e il ritardo sono intimamente legati nelle opere pubbliche). O per le gare lente, o per la pioggia che ha bloccato i lavori per X mesi. Ogni opera mostra un diverso motivo: l'importante è seguirli. Ecco come.

In ascesa, giorni per fase di lavoro dallo SDF al PP-PD-PE poi cantiere e fine lavori. Si osserva che anche progetti simili hanno tempi diversi

**Tavola 9** – Accompagnare i progetti: la Salerno Reggio Calabria A3.



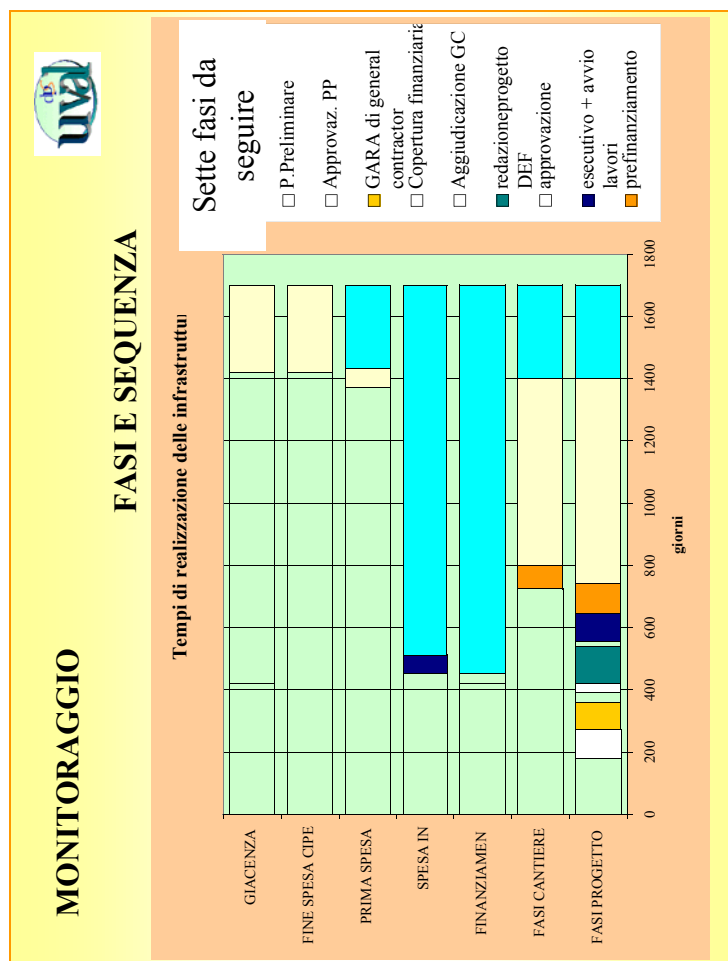
Questo piccolo grafico racchiude in sé tutte le principali informazioni sui lavori in corso sulla A3 Salerno Reggio.

In ascissa, i 440 km del tracciato da Salerno a Reggio, dove si susseguono le parti con i cantieri da aprire (rosso, soprattutto mxzi lotti), i cantieri aperti (giallo ocr), le parti finite (verde).

Sull'asse delle ordinate sono segnati gli importi dei lavori in appalto per ogni km (milioni di euro-km).

Resta molto da fare, evidentemente.

**Tavola 10** – Anche il finanziatore pubblico ha da ottimizzare la propria presenza



Metter in sequenza giusta progetti poi da usare assieme (una ferrovia e le piste ciclabili fino alla stazione, per fare un esempio semplice) è un progetto semplice e complesso, la cosa dipendendo molto da aspetti vincolanti, come può essere la disponibilità finanziaria

Lo schema mostra una partizione del cronoprogramma per fasi da rimontare assieme in modo ottimale sotto il profilo dei finanziamenti.

Tavola 11 – Cosa serve per recuperare il gap.

| LOCALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI |     |     |     |     |      |     |     |     |              |       |                  |       |        |  |
|---------------------------------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|--------------|-------|------------------|-------|--------|--|
| 2002,<br>IMPRESE CON<br>SEDE IN | ABR | PUG | BAS | CAL | CAM  | PUG | SAR | SIC | SUD<br>ISOLE |       | % SUD E<br>ISOLE | RDI   | ITALIA |  |
| ABRUZZO                         | 229 | 7   | 72  | 15  | 36   | 0   |     | 3   | 282          |       | 83%              | 56    | 338    |  |
| BASILICATA                      | 1   | 17  | 3   | 4   | 316  | 18  | 2   | 0   | 21           | 372   | 93%              | 29    | 401    |  |
| CALABRIA                        | 3   | 8   | 4   | 5   | 563  | 4   | 4   | 591 | 92%          | 50    | 641              | 30    | 82     |  |
| CAMPANIA                        | 7   | 3   | 5   | 3   | 35   | 0   |     | 5   | 530          | 90%   | 57               | 587   |        |  |
| MOLISE                          | 6   | 432 | 27  | 2   | 37   | 21  | 0   | 5   | 340          | 83%   | 68               | 408   |        |  |
| PUGLIA                          | 1   | 4   | 3   | 12  | 0    | 304 | 16  | 639 | 669          | 90%   | 73               | 742   |        |  |
| SARDEGNA                        | 1   | 5   | 3   | 21  | 0    |     |     |     |              |       |                  |       |        |  |
| SICILIA                         | 13  | 19  | 7   | 14  | 59   | 0   | 1   | 77  | 190          | 7%    | 2.491            | 2.681 |        |  |
| LOM                             | 53  | 13  | 3   | 1   | 35   | 12  | 0   | 2   | 119          | 32%   | 250              | 369   |        |  |
| MARCHE                          | 20  | 35  | 16  | 13  | 108  | 7   | 1   | 35  | 235          | 16%   | 1.223            | 1.458 |        |  |
| EMR                             | 1   | 3   | 4   | 2   | 35   | 1   | 0   | 16  | 62           | 7%    | 823              | 885   |        |  |
| PIE                             | 3   | 4   | 7   | 16  | 1    | 1   | 8   | 40  | 5%           | 697   | 737              |       |        |  |
| FVG                             | 18  | 9   | 3   | 4   | 42   | 5   | 1   | 5   | 87           | 11%   | 694              | 781   |        |  |
| LAZIO                           | 1   | 2   | 2   | 14  | 0    | 2   | 10  | 31  | 6%           | 487   | 518              |       |        |  |
| LIG                             |     | 9   | 6   | 6   | 95   | 0   | 0   | 32  | 148          | 15%   | 812              | 960   |        |  |
| TOS                             | 1   | 2   | 1   | 1   | 14   | 0   | 1   | 20  | 4%           | 497   | 517              |       |        |  |
| TNAA                            | 8   | 5   | 54  | 1   | 0    | 5   | 73  | 20% | 290          | 363   |                  |       |        |  |
| UMB                             |     | 3   | 1   |     |      |     |     |     |              |       |                  |       |        |  |
| VDA                             | 1   | 5   | 6   | 8   | 42   | 5   | 1   | 15  | 83           | 6%    | 1.272            | 1.355 |        |  |
| VEN                             | 115 | 99  | 60  | 58  | 515  | 32  | 7   | 206 | 1092         | 10.2% | 9.581            | 10673 |        |  |
| rdi                             | 254 | 481 | 111 | 344 | 717  | 78  | 304 | 688 | 2977         | 88.6% | 382              | 3359  |        |  |
| SUD ISOLE                       | 69% | 83% | 65% | 86% | 58%  | 71% | 98% | 77% | 73%          |       | 0                | 24%   |        |  |
| SUD ISOLE                       | 369 | 580 | 171 | 402 | 1232 | 110 | 311 | 894 | 4069         | 29%   | 9.963            | 14032 |        |  |

La ricetta è sempre la stessa, per recuperare il gap servono:  
PROGETTI  
FINANZIAMENTI  
IMPRESE  
AMM. PUBBLICA.  
Ecco importanti analisi che l'Autorità di vigilanza sviluppa sul mercato degli appalti

