

Infravia 2001  
Trascrizioni

**PRIMA GIORNATA**

# Scenari italiani

Mercoledì 28 novembre 2001



# Le criticità del sistema stradale italiano\*

**Carlo Benedetto**

*Società italiana infrastrutture viarie (Siiv)*

La Siiv, Società italiana infrastrutture viarie, è un'associazione senza fini di lucro all'interno della quale si riconosce tutta la docenza universitaria, professori e ricercatori, che nelle 30 sedi universitarie italiane hanno il piacere e l'onere di insegnare alle nuove generazioni la disciplina, storica, delle costruzioni stradali.

Anzi, è nata proprio per supportare questo settore, proiettata verso le esigenze di adeguamento dell'impianto culturale che investe la problematica delle costruzioni stradali, e dei trasporti, di cui le strade sono una delle parti più importanti.

A un certo punto della sua storia ha deciso di dare corpo a un documento che esprimesse l'opinione concorde di tutti i presidi universitari: un libro sulle criticità del sistema stradale italiano, oggetto di questo intervento.

Non abbiamo scritto da nessuna parte che è un "Libro Bianco" – come da più parti è invece indicato – per due motivi: il primo perché i Libri Bianchi sono diventati un po' una moda, un'abitudine, e quindi il fatto di richiamare questo colore lo fa rientrare in una categoria di pubblicazioni sempre molto importanti ma quasi usuali; l'altro motivo, più serio, è perché, discutendo sul colore, dovevamo decidere se chiamarlo effettivamente "bianco", o piuttosto "nero", perché un "libro bianco" può essere un documento all'interno del quale vi sono proposte, dati propositivi (come il Libro Bianco UE), questo invece è qualcosa di molto più modesto, cioè un insieme di considerazioni e valutazioni della realtà italiana che vogliono essere un momento forte di denuncia.

## MOTIVI DI UNA DENUNCIA

Perché questa necessità di esprimere una denuncia? Perché è necessario alzare un po' la voce quando, su problemi importanti, si ha la certezza di uno scarso apprezzamento dell'entità e della realtà dei problemi.

Un altro dei motivi è che, quando questi problemi vengono adombrati, spesso prevalgono le demagogie rispetto a un'analisi neutrale e attenta, che dia gli elementi necessari a una valutazione utile per risolverli.

Un terzo motivo è la necessità che l'opinione pubblica sia informata di queste cose, perché in genere ne coglie solo una parte, secondo il tipo di informazione dei media, che in genere colgono le punte di certi eventi e difficilmente riescono a fornire un quadro di quanto si trova sotto la punta dell'iceberg.

Riassumendo, i motivi che ci hanno spinto a realizzare il Libro Bianco sulle criticità del sistema viario italiano sono tre: richiamare l'attenzione sulla gravità della situazione attuale; affrontare i problemi con un impianto non di natura demagogica; rendere consapevoli che per risolverli è necessario operare tutti nella stessa direzione.

Ora, che lo scarso apprezzamento dei problemi sia evidente risulta in modo chiaro dal fatto che le osservazioni sono sempre

riferite a emergenze specifiche, mai a quello che è lo scenario completo: l'emergenza a cui ci si riferisce normalmente è sempre rilevante, ma la si cita perché la responsabilità specifica è di altri; invece, in nessun sistema come in quello dei trasporti le responsabilità sono totalmente condivise da tutti, a tutti i livelli.

## IL PROBLEMA DELLE FERROVIE

Che oggi il sistema della viabilità nazionale funzioni male è indubbio, si tratta di un'esperienza che facciamo quotidianamente, ma certamente ha contribuito non poco l'attuale assetto del territorio, a cui siamo pervenuti con un certo tipo di politica urbanistica.

Nella sessione precedente è emerso (per l'ennesima volta) che le ferrovie hanno un segmento di mercato estremamente modesto, ma questo è il risultato di scelte precise, legate all'efficienza/inefficienza di un certo sistema: si è parlato di una velocità commerciale di 18 chilometri l'ora – tale è e tale risulta se si guarda l'orario delle Ferrovie dello Stato per il trasporto merci – mentre per la strada è di 40/44 chilometri l'ora; ma la velocità delle ferrovie è calcolata da stazione a stazione, mentre quella della strada è dal luogo di produzione a quello di destinazione.

È quindi una pura illusione sperare che le ferrovie possano raggiungere, nel medio periodo, quote di mercato significative; cosa diversa è come si riesce a governare questi numeri: seguendo certe lezioni che ci fece Trilussa, alcuni anni fa, spiegandoci come funzionano le statistiche dei polli, basta che nel trasporto delle merci ci si metta il trasporto per condotta, e allora le percentuali cambiano; ma se facciamo riferimento ai sistemi di trasporto terrestre – strade e ferrovia – scopriamo che, salvo alcuni episodi regionali molto limitati (due), la percentuale delle merci trasportate per ferrovia è dell'ordine del tre/quattro per cento, sei al massimo.

Questa è la conseguenza della distribuzione su tutto il territorio, effettuata in passato, dei poli di origine e destinazione delle merci – non c'è piccolo comune in Italia che non abbia il suo polo industriale – e quindi, se la rottura di carico è l'elemento fondamentale per la scelta del mezzo di trasporto, il mezzo stradale non ha alternative.

Certo che da qui a vent'anni dovremo lavorare forse in una certa direzione, e non c'è dubbio che se, con un colpo di bacchetta magica, potessimo trasferire su ferro una quota rilevante del trasporto merci, probabilmente l'impatto ambientale diminuirebbe, però vorrei che nei prossimi venti anni il sistema in qualche modo funzioni, ma non accadrà se si continua a negare la realizzabilità di certe opere stradali perché si deve portare su ferro una componente rilevante del trasporto merci. Non bisogna affrontare questi problemi in termini demagogici.

## I COSTI DEL MALFUNZIONAMENTO

Ma abbiamo anche un problema di informazione non compiuta. In ambito accademico ci siamo divertiti a fare un'operazione particolarmente pesante e onerosa, analizzando minuziosamente l'unico monitoraggio oggi esistente della rete viaria, cioè quello fatto dalla trasmissione "Onda Verde" quando informa sullo stato della circolazione; si tratta di un monitoraggio costante, certificato dalla Polizia stradale, ed è disponibile su tabulati informatici, e quindi l'elaborazione non è particolarmente difficile, anche se lunga e complessa.

Costruendo alcuni modelli interpretativi siamo giunti a stimare, per una regione nodale come l'Emilia Romagna, che ammon-

\* Nei Pre-print della Prima giornata del convegno è pubblicato il relativo contributo scritto.

tano in 71 milioni le ore perse in un anno per malfunzionamenti, cioè blocchi di circolazione, code e rallentamenti (dei quali si dispone dei tempi d'inizio e di fine).

A fronte di questo abbiamo tentato anche un conto in termini economici, con un'operazione complessa, togliendo ad esempio le ore che riguardavano la mobilità turistica (alla quale non volevamo dare un valore, un prezzo), calcolando invece i costi industriali della mobilità su mezzi.

Facendo i debiti rapporti, considerando che l'Emilia Romagna non è la Basilicata, siamo giunti a una stima di 35 mila miliardi di lire l'anno, spesi per malfunzionamenti della rete.

Inoltre questi malfunzionamenti derivano, per circa due terzi, da eventi incidentali, che con il loro costo portano i numeri a diventare talmente grandi da perdere il senso della concretezza.

Perché di tutto ciò non c'è piena consapevolezza? Perché questi costi così rilevanti, questa tassa enorme, che penalizza tutte le economie forti da un lato e tutte le economie deboli dall'altro lato, è ripartita su una base imponibile talmente ampia per cui il singolo utente non coglie la rilevanza del danno che il Paese ha da questa situazione?

Ecco perché è necessario un preciso apprezzamento dei problemi per poterli poi risolvere.

## APPROCCI AI PROBLEMI

Mi riservo l'onere della prova di quanto ho affermato, così come dei dati contenuti nel Libro Bianco, ma il problema non è sapere quanto stiamo male, ma che stiamo male.

Il nodo è capire cosa dobbiamo fare oggi, e non garantirsi un obiettivo strategico da qui a 25 anni, per cui, forse, la nuova società potrà vivere meglio; il Libro Bianco Siiv fa una determinata analisi proprio per individuare le criticità del sistema – considerando che le risorse sono sempre limitate rispetto alle necessità – per poi intervenire su di esse, ottenendo il massimo rapporto costi-benefici.

Per far questo credo ci sia un solo strumento: usare il cervello, cioè porsi di fronte ai problemi, ragionare e cercare le strategie, più o meno giuste: se siamo in quattro probabilmente avremo altrettante opinioni, però se la nostra base di ragionamento parte da numeri concreti, e si muove secondo delle linee di tipo razionale, la convergenza è abbastanza facile; quello che è successo negli ultimi anni ha invece mostrato in modo chiaro, palese e dimostrabile che determinate decisioni sono state spesso dettate da motivi diversi da quelli della razionalità.

Avevamo sicuramente bisogno di un intervento per il riordino del sistema viario nazionale, era un fatto dovuto, importante.

Se voglio riordinare qualcosa, devo in primo luogo capire cosa riordinare e quindi, forse, avrei avuto bisogno di un catasto del sistema stradale, che però non c'è.

Mi dovrei poi dare un criterio – cosa riordino? cosa devo fare? – allora dovrei rendermi conto che la strada non è più un collegamento tra il polo “A” e il polo “B”, ma l'asta di una rete, che deve funzionare come tale, tanto è vero che i criteri di riordino parlano appunto di “rete” d'interesse nazionale.

Cos'è la rete? l'insieme del patrimonio gestito da un'unica amministrazione (Anas, Provincia, Regione ecc.)? Oppure è un sistema garantito dal funzionamento a rete, nell'ambito del quale il governo di un'infrastruttura viaria è collegato a quello delle infrastrutture che concorrono nel garantire una certa funzionalità.

Questo concetto però non si ritrova nel riordino del sistema viario statale, dove vi sono numerose strade considerate per il loro livello d'importanza in una regione e in un'altra più avanti, ma

non lo sono in quella in mezzo; è incomprensibile perché, nel momento in cui individuo un'asse importante come direttrice nazionale, deve appartenere a questa rete sia l'autostrada sia la Statale adiacente, interessata da accessi pedonali o carrabili ogni 25 metri.

Questo riassetto, assolutamente necessario, è parso prodotto sulla base di motivazioni del tipo “quelle buone le tengo io e quelle cattive le tieni tu, e vediamo dopo cosa fare”; se ragioniamo in questi termini credo che potremmo avere i più bei riferimenti al nostro contorno, i più belli obiettivi e programmi, però giungeremmo a risultati estremamente deficitari.

Non voglio contestare le problematiche di lungo periodo, però dobbiamo risolvere un problema fondamentale, che è quello di non confondere gli obiettivi con le strategie per realizzarli; le strategie devono tenere conto della prospettiva di lungo periodo, ma anche delle criticità immediate.

Il Libro Bianco nasce come necessità di richiamare tutti all'attenzione verso questi problemi; dobbiamo però osservare che, negli ultimi vent'anni, uno dei temi centrali, quello delle risorse, è sempre stato molto difficile e problematico a gestirsi, forse perché non c'erano le risorse, o forse perché avevano bisogno di essere indirizzate in altre direzioni; un fatto è certo, che spendiamo nel nostro sistema autostradale delle somme estremamente marginali rispetto a quelle spese negli altri paesi europei.

Se l'Italia diventa un paese periferico dell'Unione europea non può che essere la logica conseguenza di determinate scelte; questo vale per la strade, ma anche per altri sistemi di trasporto, come le ferrovie: molti anni fa, uno dei presidenti della Commissione europea, Delors, aveva accennato alla necessità per l'Italia di realizzare innanzitutto i valichi se si voleva collegare all'Europa, e poi tutto il resto, invece ci siamo inventati una rete per Alta velocità che ha poca relazione con i valichi.

## TUTELA AMBIENTALE

Oggi sono cambiati gli scenari, le impostazioni, gli approcci a questi problemi, e non possiamo fare altro che aspettare, sperando nel superamento di tutti quegli ostacoli continui che impediscono la realizzazione delle opere.

Chi vi parla porta una responsabilità gravissima, di cui si vergognerà sempre per tutta la vita: quella di essere stato un promotore della Valutazione d'impatto ambientale (Via), come strumento importante per garantire scelte di civiltà.

Ho operato in quella direzione personalmente, essendo stato per molti anni il presidente della Commissione Via del ministero dell'Ambiente, compiendo un'operazione forse non molto ben compresa, che era non tanto di difendere la lontra, ma di recuperare, attraverso la Valutazione d'impatto ambientale, una certa qualità dei progetti.

Molto è stato fatto in quella direzione, e l'esempio della Variante di valico è eclatante: la Società Autostrade propose un progetto fuori scala dal punto di vista della qualità, rispetto ai progetti delle altre opere, quindi quel progetto è stato discusso in tutti i modi, in tutte le forme, è stato anche migliorato – se l'ing. Camomilla me lo consente – in sede di valutazione d'impatto ambientale; circa dieci anni fa si arrivò però a decidere che quel progetto era peggiore dei problemi; oggi siamo in una situazione sempre più critica per l'asse Bologna-Firenze, e la Variante di valico non è realizzata.

Certamente non abbiamo fatto danni al paesaggio, dal punto di vista dell'intrusione visiva, perché la nuova infrastruttura non c'è; però vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che dai 15 mila

ai 20 mila Tir giornalieri si trovano oggi a un'altezza di 300 metri maggiore rispetto a quanto previsto dal progetto; considerando che l'inquinamento atmosferico è conseguenza anche dello sforzo di trazione dei motori, mi pare abbastanza immediato il danno ambientale creato da questa situazione.

Sono conti che inviterei a fare, perché a prima vista si capisce che la dimensione è grande, ma non quanto se paragonata quello che è, per esempio, il consumo di combustibile per il riscaldamento in una città: ci si accorgerebbe che 25 mila Tir giornalieri a una quota di trecento metri superiore a quanto si potrebbe farli passare, moltiplicati per una certa distanza, sono l'equivalente di un carico inquinante enorme.

Con questo non voglio negare che le esigenze del controllo e della tutela ambientale non siano fondamentali, voglio semplicemente dire che sono necessari progetti con un buon livello qualitativo; stiamo correndo dei rischi gravi da questo punto di vista, perché se in passato le opere non venivano fatte perché era necessario tutelare l'ambiente, oggi queste motivazioni hanno cominciato a stancare e si è creata una forma di rigetto, con la conseguenza che potrebbe farsi strada l'atteggiamento opposto, di realizzare tutto e subito, senza guardare se la qualità del progetto è adeguata.

### GRANDI E PICCOLE OPERE

Quella della qualità dei progetti è una preoccupazione della Siiv; sembra che l'attenzione della nuova legislatura ai problemi delle infrastrutture abbia un taglio differente della precedente e ci fa molto piacere, ovviamente, però ci preoccupa che fino ad ora si è sentito parlare di "grandi opere", cioè di quelle che hanno un immediato ritorno in termini di immagine del fare.

Vorrei però ricordare che il sistema autostradale italiano ha uno sviluppo consistente, supporta un numero di veicoli relevantissimo, però è pur sempre molto meno esteso dell'intera rete nazionale, sulla quale si muove una grande quantità di traffico e la cui funzionalità è indispensabile, anche per far funzionare le autostrade; l'autostrada è un'arteria primaria, che ha bisogno però di una distribuzione, di un drenaggio a livello territoriale – strade Statali, Provinciali ecc. – che è importantissimo.

Questo aspetto è guardato con particolare attenzione nel Libro Bianco Siiv; mi ero preparato una serie di numeri ad effetto, ma sono stati quasi tutti citati nella relazione di apertura del

Coordinatore di Infravia, Carlo Celada, ne dico però uno che lui non ha riportato: secondo le Province – è un dato rilevato su un campione del 70 per cento delle Amministrazioni provinciali italiane (devo dire che sono state in questo senso splendide, collaborando pienamente nel fornire i dati) – il costo, le risorse che annualmente un'amministrazione provinciale può destinare alla gestione e manutenzione delle proprie strade è, mediamente, pari a 8 milioni di lire a chilometro, di cui circa 6 milioni sono per operazioni ordinarie dell'esistente, come lo sfalcimento, lo spargimento del sale, le bonifiche di dettaglio (buche ecc.); poco o nulla va alla riqualificazione della rete.

Di fatto, paradossalmente, tutte le volte che investiamo in una grande opera aumentiamo la distanza fra la rete e le esigenze della mobilità; la conseguenza è che avremo un secondo Medioevo, con un numero molto limitato di strade sulle quali si scarica una quantità di traffico enorme; la ripartizione di traffico fra la viabilità statale e le autostrade è diretta conseguenza di questo fatto, con le incidentalità che esso comporta.

Quindi la scelta della Siiv è stata anche questa, attirare l'attenzione su quegli aspetti che oggi non sembra richiamino particolare interesse da chi si è posto il problema di risolvere la questione infrastrutturale.

### CONCLUSIONI

In chiusura vorrei sottolineare che quando abbiamo preso l'iniziativa di scrivere il Libro Bianco siamo stati tutti concordi, senza avere interessi diretti o personali sulla questione, e si tratta di un fatto decisamente significativo, perché potete chiaramente comprendere che 30 sedi universitarie sono rappresentate da centinaia di docenti, ciascuno con opinioni e posizioni diverse. Come docenti, in fin dei conti, dobbiamo insegnare determinate materie, fare ricerca, però siamo una parte della società, e nel vedere come stanno andando le cose abbiamo avuto l'assoluta necessità di presentare all'attenzione generale queste questioni, perché si possano avere gli spunti per ottimizzare la destinazione delle risorse.

Lo scopo deve essere quello di far funzionare una rete, non l'elemento di un itinerario, senza volere con questo disconoscere gli obiettivi di lungo periodo che devono essere realizzati.

Non c'è però conflittualità fra obiettivi, c'è solo un problema di priorità, di sopravvivenza.

# Il punto di vista dei costruttori\*

**Stefano Delle Piane**

*Vicepresidente Ance*

Nel confrontare la situazione italiana con quella dei principali Paesi dell'Unione europea, ci si accorge che l'incidenza degli investimenti in costruzioni sul Prodotto interno lordo (Pil) risulta inferiore di 3-4 punti percentuali. In particolare, mentre in Italia gli investimenti in costruzioni rappresentano il 7,8 per cento del Pil, in Germania tale rapporto è pari al 12,1 per cento, in Francia al 9,1, in Spagna al 14,5. Appare, dunque, evidente che le costruzioni, anche in contesti economici sviluppati, continuano a rappresentare un fattore importante per la crescita. Nel 1999 l'Italia, nel confronto con gli altri Paesi europei, presentava un rapporto tra investimenti in opere pubbliche e Pil che la poneva in ultima posizione nella classifica relativa, con un'incidenza dell'1,5 per cento contro una media europea del 2,6. Tale divario si è protratto per tutto il decennio passato, con una minor spesa quantificabile in 205 mila miliardi in meno rispetto alla media europea.

Quest'andamento particolarmente negativo dell'Italia, rispetto agli altri paesi, nel corso degli anni Novanta ha contribuito ad ampliare ulteriormente il gap infrastrutturale già esistente rispetto agli altri paesi.

È ancora molta la strada da fare per recuperare il ritardo infrastrutturale dell'Italia e per adeguare il territorio alle nuove esigenze dell'abitare e del produrre.

## LIMITI DELLE GRANDI OPERE

Il disegno di legge finanziaria per il 2002 non sembra rispondere a quest'esigenza di rilancio; vi è una riduzione delle risorse stanziare in bilancio e le risorse accantonate per le grandi opere non sembrano essere aggiuntive come aveva chiesto l'Ance. Anche le procedure autorizzative innovative che il Governo ha riservato alle opere cosiddette strategiche, non saranno in grado di risolvere le difficoltà italiane se non riguarderanno anche le opere considerate ordinarie.

Concentrare tutti gli sforzi sul finanziamento e sulla realizzazione di poche grandi opere non sarà sufficiente a far funzionare meglio le nostre città, e a migliorare in modo sensibile la nostra qualità della vita.

Oltre ai grandi interventi c'è un rilevante fabbisogno di infrastrutture "minori", le uniche in grado di risolvere le strozzature che impediscono lo sviluppo delle aree urbane. Il rischio che le opere strategiche siano realizzate a spese delle opere ordinarie è quello di vedere le nostre città, il nostro territorio, la nostra stessa qualità della vita peggiorare ulteriormente, senza che poche grandi opere possano ricompensare il danno subito. La programmazione e il finanziamento delle opere ordinarie non dovrà mai essere un aspetto residuale rispetto alla realizzazione dei grandi interventi. Le opere strategiche debbono essere poche, finanziate con risorse aggiuntive e realizzate con una forte responsabilizzazione finanziaria dei General Contractors.

Ma oltre alla garanzia di risorse adeguate è necessario anche

l'impegno a seguire la realizzazione di tutte le opere, anche quelle di minori dimensioni, affinché non vengano confuse con l'ordinaria amministrazione che purtroppo, nel caso delle opere pubbliche, coincide con l'oblio.

## NO AL MERCATO SPECIALE E GARANTITO

La scarsità di risorse finanziarie disponibili si somma, infatti, alle ormai note difficoltà realizzative, che rendono difficilissimo anche costruire infrastrutture che tutti riconoscono come strategiche.

Occorrerà, quindi, scegliere tra l'annunciare la realizzazione di opere, aspettando che l'attenzione pubblica venga, di volta in volta, distolta, oppure impegnarsi fino in fondo per dotare il nostro Paese del patrimonio minimo necessario per continuare a produrre, vivere e crescere al passo degli altri.

Una delle condizioni basilari affinché i mercati crescano e si strutturino è che vi sia una regolamentazione chiara, trasparente, stabile e, soprattutto, uguale per tutti.

Garantire questi presupposti vuole dire creare uno stato di fiducia negli operatori tale da spingere le imprese ad investire e crescere, in modo da creare strutture imprenditoriali pronte a raccogliere le nuove sfide della domanda.

Il timore diffuso è che, procedendo per leggi speciali valevoli solo per alcuni tipi di opere e per determinate categorie d'impresa, si venga a creare un doppio mercato, che favorirebbe la frammentazione dei settori industriali e non una concorrenza sana, robusta e libera.

Ecco perché nutriamo forti dubbi che la Legge Obiettivo, che risulta nel complesso condivisibile in quanto basata su una logica innovativa circa le procedure autorizzative e sul rispetto della disciplina comunitaria circa gli affidamenti, sia l'unica risposta possibile alle esigenze di sviluppo del nostro Paese.

Definire per legge un percorso decisionale straordinario, sistemi di affidamento specifici, solo per determinate categorie di opere, lasciando il resto del sistema nella "palude" dell'ordinaria amministrazione, rischia di determinare una frattura negli assetti industriali e nell'efficienza complessiva del sistema delle costruzioni e quindi del Paese.

Se si considera inoltre che alle grandi opere viene garantito il finanziamento della Cassa Depositi e Prestiti così come previsto dall'art. 33 del disegno di legge Finanziaria 2002 si rischia di quadrare il cerchio di un mercato speciale e garantito.

Pensavamo che la stagione dei provvedimenti straordinari, delle leggi speciali fosse un'esperienza ormai lasciata alle spalle del nostro Paese.

Allo Stato il compito di programmare e regolare i mercati, alle imprese quello di realizzare e gestire i processi, in un quadro in cui non vi sia confusione nei ruoli.

## SEMPLIFICARE LE NORME PER TUTTI

L'azione legislativa innovativa non deve limitarsi alle opere strategiche. Essa deve anche porre rapidamente mano ad una semplificazione e liberalizzazione della normativa per la generalità degli interventi. Il riferimento è naturalmente la Legge Merloni. Il lavoro da compiere riguarda fra le altre queste esigenze:

- attribuire all'impresa una maggiore iniziativa nella fase progettuale;
- garantire all'impresa la piena libertà di organizzarsi nei modi e con le risorse che ritenga più appropriate e, nel contempo, le sia assicurata una posizione di effettiva parità rispetto a tutti gli operatori economici;

\* Intervento scritto inviato al convegno.

- prevedere una libera utilizzazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per gli appalti di una certa rilevanza tecnica e/o economica per i quali la Pubblica amministrazione intenda ricevere contributi progettuali dai concorrenti;
- individuare forme più efficaci di valutazione nel merito dell'anomalia dell'offerta;
- rendere più flessibile la normativa del project financing rispetto alle esigenze del mercato, eliminando l'obbligo di riaffidare a terzi il 30 per cento dell'importo dei lavori unitamente al vincolo trentennale della concessione;
- riconsiderare l'opportunità di rendere possibile l'anticipazione come pure un adeguato riconoscimento dei costi sopravvenienti.

### SOLUZIONI DOPO IL DECENTRAMENTO

A rendere incerto il quadro normativo c'è la questione dell'impatto che potrà avere sul comparto delle opere pubbliche la modifica costituzionale recentemente approvata, sia per i cambiamenti in merito alla potestà legislativa, sia per l'operatività dei diversi soggetti istituzionali coinvolti.

A una prima lettura del testo costituzionale le Regioni possono legiferare autonomamente in materie di forte interesse per il settore delle costruzioni. In materia di lavori pubblici si può ipotizzare l'emanazione di 20 leggi regionali differenti con ripercussioni notevoli sull'efficienza e sulle condizioni di concorrenza fra le imprese che operano nel comparto, vista la caratteristica di nomadismo propria delle imprese di costruzioni.

Si pone quindi il problema di individuare le soluzioni perché si possano garantire condizioni di concorrenza e di eguaglianza nell'accesso a questo mercato.

Un altro aspetto importante riguarda la disposizione che affida a Regioni ed Enti locali l'autonomia finanziaria di entrata e di

spesa, cosicché questi soggetti abbiano risorse proprie e possano applicare tributi per finanziare le funzioni pubbliche loro attribuite.

La criticità della norma deriva soprattutto dall'incertezza degli strumenti e dei tempi del trasferimento delle risorse, con il rischio che, fino a quando le Regioni e gli Enti locali non abbiano una vera autosufficienza finanziaria, non potranno sostenere gli investimenti di loro competenza, senza che lo Stato abbia l'onere costituzionale di assolvere a tali spese.

Si può presentare nel medio periodo una sorta di paralisi istituzionale in materia di investimenti pubblici se non si trovano soluzioni adeguate per rendere il processo di decentramento progressivo e realista.

---

### Carlo Celada

Non sto a ripetere l'importanza, che l'Ance definisce strategica, delle opere "minori" rispetto alle grandi opere, per quanto riguarda il piano di investimenti nelle infrastrutture dei trasporti terrestri: le piccole opere coinvolgono tutte le imprese, piccole, medie e grandi che sono, nel loro complesso, veramente notevoli e tali da dare una spinta e un impulso forte all'economia di tutto un settore.

Lo dicevo prima, ma avevo preso il dato proprio dall'Ance, le grandi opere sono fatte dalle grandi imprese, benissimo, è una cosa molto importante, anche d'immagine, e strutturalmente di base per la razionalizzazione della nostra rete; le piccole opere, cioè quelle legate alla manutenzione, all'adeguamento delle infrastrutture sono invece quelle che veramente possono dare il pane alla nostra economia, in un settore che basa per i prossimi anni, direi all'80 per cento, la sua attività.

# Il punto di vista del Governo

**on. Paolo Mammola**

*Sottosegretario di Stato, ministero delle Infrastrutture e dei trasporti*

Ringrazio ancora una volta l'ing. Celada per l'invito esteso al Governo la richiesta di partecipare a questo vostro importante e interessante momento d'incontro, e ringrazio anche il Presidente della Fiera, che ci ha dato modo di essere ospiti di questa struttura che sta prendendo piede, visto che mi capita sempre più spesso di venire a Verona per incontri e manifestazioni che ci vedono in qualche modo coinvolti, direttamente o indirettamente.

Non so se sarò in grado di dare risposte a tutti i problemi e a tutte le tematiche avanzate e affrontate questa mattina; però credo che in linea generale alcune cose vadano dette, alcuni temi affrontati e alcune considerazioni vadano fatte.

## EFFETTI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Innanzitutto ritengo sia stata molto importante la relazione del dottor Salvarani, nostro rappresentante a livello Comunitario, all'interno della ex DG VII, Direzione generale dei Trasporti oggi trasformata in Direzione generale dell'Energia e dei Trasporti.

Vorrei partire da questo punto, perché ritengo vada fatta una prima considerazione basilare, che nasce spontanea a 34 giorni dall'introduzione dell'euro: è un evento che, forse per la prima volta, ci farà impattare con una realtà della quale noi siamo stati più o meno partecipi, consapevolmente o inconsapevolmente, e comincerà a creare i primi effetti concreti sulla nostra società, sulla nostra quotidianità di vita.

Il primo gennaio 2002 cambiamo la nostra moneta e non parleremo più di lire ma di una moneta unica europea.

## Vincoli e regole sovranazionali

Da qui nasce una valutazione di ordine politico: oggi, la nostra adesione alla Comunità economica europea, ora Unione europea, ci mette quotidianamente a confronto con la realtà di un organismo sovranazionale che sempre più sarà la sede decisionale, progettuale, programmatica di tutte le attività e le iniziative che prenderanno corpo all'interno della nostra comunità nazionale, così come di tutti gli altri stati; forse non ci siamo ancora resi conto, o non ce ne eravamo resi conto (o non ce ne siamo voluti rendere conto), anche da un punto di vista politico, che l'adesione al sistema comunitario ci porta su una strada e a un livello istituzionale nel quale tutta la legislazione nazionale, tutti i provvedimenti di natura economica, finanziaria ecc. non potranno che discendere da grandi scelte e orizzonti politici sovranazionali e comunitari, non più romani e nazionali.

Dico questo perché la Comunità ha un'invasività che è ormai assoluta, totale, completa, ce ne rendiamo conto ogni giorno nell'attività di operatori della politica, ma anche del sistema economico e produttivo del Paese, in particolare di quello legato ai trasporti, perché è la nostra platea; non aver recepito nella giusta misura questa nuova entità ci ha portato già notevoli danni. Potremmo fare alcuni esempi sul sistema dei trasporti, sui quali ci siamo dovuti misurare: pensiamo al trasporto aereo, alla ricapitalizzazione del vettore nazionale, autorizzata dallo Stato

italiano, azionista di maggioranza, ma attraverso procedure concordate a livello comunitario che pongono una serie di vincoli a possibili strategie di crescita e di sviluppo dell'azienda; considerando che rappresenta la prima realtà nazionale per il trasporto aereo – sul quale si è impostata la politica del trasporto aereo in questo Paese – si prefigurano chiaramente scenari che diventano poi obbligati quando sarà costretto a soggiacere alle logiche europee.

Oppure, come altro esempio, possiamo pensare agli effetti delle decisioni comunitarie rispetto a scelte politiche fatte all'interno del nostro Paese per il trasporto su gomma, come le agevolazioni di carattere fiscale per la categoria dell'autotrasporto (i bonus degli anni '92, '93, '94), quindi misure a sostegno di un settore che a livello comunitario ci sono state contestate e sono oggi sfociate in una sentenza di condanna dello Stato italiano, con un obbligo di restituzione da parte dei beneficiari, quindi degli autotrasportatori, delle somme non legittimamente percepite, o meglio non legittimamente detratte a livello fiscale dalle proprie dichiarazioni dei redditi.

Potremmo andare avanti, ad esempio parlando delle scelte fatte a livello comunitario nel settore delle ferrovie, la liberalizzazione; paradossalmente il Governo che ci ha preceduto – di centro-sinistra, che avrebbe dovuto avere un taglio più statalista, più attento al pubblico piuttosto che al privato – è passato come il Governo delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, ma non credo che da solo avrebbe liberalizzato il sistema ferroviario italiano suddividendo l'azienda Ferrovie dello Stato, divisionalizzandola secondo un modello che non è scelto dall'azienda o dalla politica che governa l'azienda: è la diretta conseguenza dell'applicazione di direttive comunitarie che hanno imposto ai paesi membri di muoversi in una certa direzione.

Sono alcuni esempi, ma se ne potrebbero fare molti altri.

## Effetti di una ridotta presenza italiana

La Comunità è l'organismo sovranazionale dove si compiono le scelte importanti, dove vengono prese le grandi decisioni e impostate le vere politiche a livello trasportistico, alle quali poi gli Stati devono adeguarsi.

In questa sede però la presenza italiana si è ridotta nel tempo: il dottor Salvarani è, all'interno dell'ex DG VII, l'unico dirigente italiano su 46 posizioni dirigenziali; senza nulla voler levare al suo ruolo e al suo contributo prezioso, anzi lo vorremmo sicuramente sfruttare più di quanto non sarebbe dovuto, ha la responsabilità di un settore che certamente non è apicale, dove si possa lavorare attivamente e politicamente per avere un'incisività concreta, da un punto di vista politico, sulle scelte.

Abbiamo certamente un occhio, che è in grado di monitorare, ma a livello comunitario lo Stato italiano – che ha la pretesa di essere uno dei pilastri del sistema comunitario, uno degli otto Paesi più industrializzati del mondo, una delle quattro gambe su cui poggia il tavolo dell'Unione europea, insieme a Francia, Germania e Inghilterra – non ha, in una delle direzioni strategiche, un dirigente di primo livello, che possa sottendere alle scelte nel settore dei trasporti fatte a livello politico comunitario.

Questo la dice lunga su quello che è il peso che abbiamo avuto in Europa, politicamente parlando, sulla miopia che la politica ha avuto, non prestando la dovuta attenzione alle istituzioni comunitarie, da questo deriva anche un ruolo politico marginale dell'Italia nei confronti di quello che la Comunità ci impone.

Oggi, come sistema politico e sistema Paese, dobbiamo agire diversamente se desideriamo contare qualcosa di più, se non vo-

gliamo vivere negativamente gli effetti dell'Unione, cioè non essere penalizzati nelle scelte fatte a livello comunitario.

Anche qui si potrebbero fare degli esempi, di qualche anno fa, come il Libro Verde sui porti: leggendo quel documento l'Italia sembra essere poco più della Svizzera, un sistema paese che ha forse qualche specchio lacustre e nulla più; quel Libro Verde sembra invece identificare un'Europa nella quale esistono solo i porti del Nord, e che l'Italia non sia nemmeno bagnata dalle acque. Questo è un esempio di come le comunità nazionali sono presenti istituzionalmente a Bruxelles, e come fanno valere gli interessi nazionali: è vero che siamo un'Unione, ma è anche vero che al suo interno ognuno gioca il suo ruolo politico e cerca, nell'ambito e nel quadro delle norme, di trovare comunque dei benefici e portare quanto più possibile attenzione e risorse all'interno del proprio Paese.

### Un gap da recuperare

Di fatto, oggi dobbiamo recuperare un gap che è dovuto sia alla cronica incapacità di essere progettuali all'interno del nostro sistema paese, ma anche di come siamo stati assolutamente incapaci di incidere e cogliere opportunità in una marea di risorse che l'Unione europea mette a disposizione, e che noi abbiamo sempre perso.

A questo proposito voglio ricordare che la Grecia sta costruendo la metropolitana di Atene proprio con i fondi comunitari destinati all'Italia nell'ultimo anno, persi per la non attivazione di progetti da finanziare; stiamo parlando di risorse per decine di migliaia di miliardi di lire che questo Paese ha perso come opportunità d'investimento e di sostegno alle politiche di trasporto. Il nostro principale obiettivo politico – un viatico che il nostro ministro Buttiglione ha ben chiaro – penso sia innanzitutto quello di riconquistare in Europa il posto che ci spetta, perché non si debba essere, come sistema Paese, come nazione, il nord del grande continente africano, quando invece potremmo essere quella che io definirei la Florida d'Europa.

### POLITICA DELLE INFRASTRUTTURE PER L'ITALIA

A livello nazionale possiamo e dobbiamo fare molto dal punto di vista delle infrastrutture, e credo che il Governo lo abbia manifestato con il Piano decennale avviato con la Finanziaria 2001 (lo è stato ricordato nella relazione introduttiva dell'ing. Celada, anche con qualche vena polemica circa l'indeterminatezza o la non omogeneità delle indicazioni nei primi mesi di attività del nuovo Esecutivo, circa la quantità, la qualità e la finalizzazione degli investimenti).

Il Piano da 236 mila miliardi predisposto dal Governo e dal Ministro Lunardi, ha un suo obiettivo e indirizzo ben preciso, e stiamo cercando di modulare, con un lavoro di raccordo con le realtà locali, i livelli di priorità per gli investimenti, i colli di bottiglia; credo si sia avviato un processo che forse non era mai stato affrontato compiutamente.

Abbiamo fatto una scelta politica importante, da tutti riconosciuta, cioè quella di porre all'attenzione del Paese come, in un sistema produttivo, sia impensabile credere di rimanere sul mercato globale senza essere dotati di una rete adeguata di infrastrutture, cioè del sostegno principale di un sistema economico.

Le aziende si collocano in una realtà economica e produttiva dove hanno facilità di accesso ai capitali, un mercato del lavoro dinamico, un sistema creditizio che le metta in grado di operare, ma anche dove vi siano strade, sistemi di comunicazione, mezzi di trasporto efficienti, in grado di dare velocità di colle-

gamento con tutti i mercati.

Il rischio che vive questo Paese, con la scelta che abbiamo fatto a livello Comunitario, è di subire soprattutto i processi negativi dell'integrazione, le criticità che ci porta in casa, e non sfruttarne alcuna valenza positiva dal punto di vista politico e delle opportunità.

### Infrastrutturazione del Paese

Abbiamo posto, come Esecutivo, una grande attenzione sul progetto di infrastrutturazione del Paese.

Si potrà dire: "avete fatto un quadro, ma non è sufficiente" perché, come ricordava il prof. Benedetto, le criticità non sono solo sulle grandi opere e sulle grandi reti di comunicazione, ma soprattutto sulla rete ordinaria.

Mi spiace che questa mattina non hanno potuto essere qui né l'ing. Cialdini né l'ing. Fumero, due dirigenti del nostro dicastero che avrebbero voluto parlare dello stato di avanzamento del Piano generale dei trasporti, cioè di come stiamo attivando un monitoraggio costante rispetto all'avanzamento di un Piano "in progress", come lo ha voluto definire il Ministro nella presentazione in Parlamento, perché contiene delle linee d'indirizzo ma ha assolutamente la necessità di ulteriori rivisitazioni e di molti miglioramenti.

### Sicurezza dei trasporti

L'ing. Cialdini avrebbe potuto dare testimonianza di quanta attenzione questo Esecutivo stia mettendo su un viatico già aperto dalle precedenti legislature, cioè sulla sicurezza dei trasporti e dei sistemi di trasporto, e quindi della mobilità dei cittadini.

L'Italia ha condiviso l'obiettivo, indicato a livello Comunitario, di una grande diminuzione dell'incidentalità sulle nostre strade; noi ci siamo dati l'obiettivo di raggiungere il 40 per cento di riduzione, coinvolgendo le associazioni di categoria dei trasportatori, l'Ac, l'Inail e gli altri soggetti che stanno attivando campagne per la sicurezza sulle strade.

Quindi stiamo lavorando a un aumento della sicurezza delle nostre strade, con la constatazione che sulle nostre autostrade il livello di incidentalità sta decrescendo, ma anche avendo piena coscienza che il fenomeno – con il suo lutto annuale equivalente alla perdita di un paese di 7 mila anime, e circa 200 mila feriti – è statisticamente più grave sulle strade urbane (è abbastanza fisiologico, visto i livelli di concentrazione del traffico e le tipologie di incidenti che si possono verificare in città), ma soprattutto, ed è un dato che ci deve far preoccupare, sulle strade extraurbane, provinciali e statali, dove abbiamo il maggior numero di vittime ogni anno.

È chiaro che bisogna dare risposta a questi fatti, e accolgo per quella che è la provocazione del prof. Carlo Benedetto: in sala, del resto, è presente l'ing. Vincenzo Pozzi, il nuovo presidente dell'Anas, e sarà lui a doversi preoccupare di far funzionare meglio l'esistente e, nel futuro immediato, battere cassa presso l'Amministrazione centrale dello Stato, perché va da sé, ed è un dato inequivocabile, che il gap infrastrutturale, di manutenzione della viabilità ordinaria, è a livelli non più accettabili.

### Valichi ferroviari

Politicamente abbiamo fatto la scelta di togliere le strozzature e i colli di bottiglia della rete infrastrutturale, perché comunque dobbiamo – e faccio una valutazione di carattere personale – recuperare un altro gap, già ricordato da altri questa mattina: una scelta scellerata da parte delle ferrovie – inutile dire che i 16 mila

chilometri di rete datano per oltre il 90 per cento nel secolo XIX, perché le ferrovie si sono costruite essenzialmente tra il 1860 e il 1900, e questo dà la misura anche del nostro ritardo – che hanno deciso, in modo miope, di avviare l'infrastrutturazione del Paese dall'interno e non in un'ottica d'integrazione europea (tanto più che nel 1992 eravamo già in Europa); hanno pensato di risolvere prima i problemi all'interno di casa nostra, senza calcolare che il futuro non era più all'interno dei nostri confini ma al di fuori, e la priorità era mettere in comunicazione il nostro sistema con l'Europa.

Non saremmo nelle condizioni attuali se si fosse fatta all'epoca, nel 1992, quando è partito il progetto dell'Alta velocità, una politica di potenziamento dei valichi, e quindi la costruzione dei nuovi trafori ferroviari e il raddoppio e la messa in sicurezza di quelli esistenti, e da lì poi affrontare l'attraversamento della pianura Padana, dove le esigenze di trasporto sono quelle maggiori, perché il 70 per cento della produzione di questo Paese è realizzata in quell'area, in quattro regioni del nord Italia.

Avessimo cominciato a dare una risposta dal punto di vista trasportistico in queste aree, probabilmente oggi ci troveremmo in una condizione di estremo vantaggio nei confronti dell'Europa e avremo molti meno problemi all'interno del nostro sistema trasportistico nazionale.

Si è partiti invece dalla Napoli-Roma; la Torino-Milano è ancora in via di definizione, mentre rimane sulla carta l'attraversamento ferroviario delle Alpi a ovest, con la nuova galleria di base del Fréjus.

Così ci troviamo con le strozzature imposte dagli attuali valichi ferroviari e con due dei principali tunnel autostradali, che garantiscono il raccordo con la rete europea, purtroppo oggetto di gravi incidenti e sono quindi chiusi o con traffico limitato.

Di fatto abbiamo un paese che dal punto di vista produttivo rischia la paralisi e l'isolamento.

### Grandi opere ferroviarie e stradali

Questo è il risultato di scelte miopi dal punto di vista trasportistico, e noi vogliamo cominciare a lavorare da lì, a partire dai nuovi valichi ferroviari: la ferrovia Torino-Lione si farà entro il 2012 – lo hanno ribadito ieri i presidenti Berlusconi e Jospin – tre anni per la progettazione e nove anni per costruire, non è più una scelta di cui si parla, bisogna aprire i cantieri.

Le strozzature del sistema autostradale? Le stiamo affrontando, ci sono priorità ed emergenze: la Salerno-Reggio Calabria, la Variante di Valico, il Passante di Mestre sono inserite fra le opere prioritarie che vogliamo sbloccare subito.

In sostanza, dobbiamo riossigenare il cuore, perché sta per collassare; cominciamo a rimettere in piedi un sistema arterioso, di grandi vasi, facciamo respirare il cuore, e poi punteremo a migliorare il sistema venoso e capillare, e a metterlo in connessione con il resto del sistema.

### Intermodalità

Parallelamente, è chiaro che l'Unione europea ci indica come prioritaria l'intermodalità, cioè il cambiamento delle modalità di trasporto; concordo pienamente con chi affermava che le ferrovie non possono essere oggi la sola risposta al cambiamento di modalità, ma devono aiutarci a evitare l'aumento del traffico su strada, e se possibile acquisire una quota consistente della domanda ulteriore di mobilità di persone e merci prevista nei prossimi anni, se è vero che abbiamo la pretesa di svilupparci a ritmi di crescita del Pil del 2/3 per cento, sapendo che un punto

percentuale del Pil genera tra un punto e un punto e mezzo di aumento di domanda di trasporto.

Quindi, se siamo un Paese che vuole crescere, e ha l'ambizione di far stare bene la propria collettività, generando nei prossimi 10 anni il 20/30 per cento di incremento di produzione, dobbiamo fare fronte a una domanda di trasporto merci e persone che crescerà dell'ordine del 20/40 per cento.

### Autostrade del mare

Queste sono le emergenze a cui dobbiamo fare fronte, e allora ben vengano le autostrade del mare, che forse possono essere la prima risposta al sistema trasportistico, perché forse possono fornire una soluzione più immediata alle necessità di cambiamento delle modalità: dobbiamo far diventare i nostri porti delle strutture funzionali; bisogna levare quei lacci e laccioli che oggi vincolano ancora l'attività del cabotaggio marittimo; bisogna connettere i nostri porti alla rete delle infrastrutture di trasporto, e questo è il significato delle autostrade del mare, cioè creare un casello dove non sia necessario fermarsi ma semplicemente attraversare, pagare il biglietto, e giungere direttamente alla banchina, e viceversa.

Quindi la retroportualità è la vera scommessa sulla quale oggi dobbiamo lavorare, e stiamo procedendo in questo senso.

### Interporti

Il Piano degli interporti è un'altra necessità da affrontare, la politica del Ministero non è più quella che ha caratterizzato l'intervento dello Stato negli anni precedenti.

Gli interporti devono diventare i gangli di un sistema linfatico del trasporto merci, i punti dove deve avvenire l'intermodalità, dove il trasporto genera ricchezza, perché solo con la lavorazione delle merci si genera ricchezza.

La logistica è stata una parola sconosciuta fino a qualche anno fa, ma oggi si comincia a capire che è la chiave di volta vincente di un sistema dei trasporti, e la si fa dove c'è intermodalità, dove esiste un centro d'interscambio.

Per questo motivo vogliamo investire sugli interporti, ma con una filosofia diversa: le ultime leggi di spesa hanno interessato 40/50 interporti, ciascuno dei quali chiedeva una parte delle risorse messe a disposizione; con questo sistema non abbiamo costruito nessun centro intermodale.

Compito della politica, oggi, è fare delle scelte: non più 40 ma quattro, cinque, sei poli logistici, sui quali impiegare le risorse.

### IL FATTORE TEMPO

Tutto questo è legato a un fattore chiave, che forse non abbiamo ancora evocato ma che è quello principale: il tempo.

Se non saremo in grado di attivare questi meccanismi con i tempi europei, le difficoltà cresceranno.

Visto che pretendiamo di essere in Europa non possiamo pensare di avere un sistema a due velocità nella realizzazione delle cose: gli spagnoli hanno deciso di costruire l'Alta velocità dopo di noi e oggi hanno già le reti ferrate e i collegamenti che corrono tra Barcellona e Madrid; le hanno fatte in tre anni, noi in otto non siamo ancora stati capaci di decidere.

Abbiamo bisogno di certezze nei tempi di realizzazione; probabilmente in un Paese civile e moderno non sarebbe stato necessario, ma in Italia siamo stati capaci di costruirci un sistema di norme così complesso che da un lato ha impedito che si costrissero infrastrutture – con la potestà di veto dell'ultimo organismo, dell'ultimo sindaco e dell'ultima autonomia locale –

e dall'altro, a livello autostradale, nel 1975 ci siamo addirittura dati per legge l'impossibilità di costruire nuove autostrade.

Queste cose devono essere superate, con tempi europei, e abbiamo individuato nella Legge obiettivo l'unico strumento che potesse dare una risposta al sistema, almeno per queste criticità. Avremo sbagliato?, forse stiamo facendo degli errori di valutazione?, ce lo dirà il tempo, ma noi sul tempo abbiamo scommesso e sul tempo vogliamo confrontarci; è una scommessa, ma ci siamo messi in prima linea, ci siamo esposti e renderemo conto alla società, ai cittadini e alle istituzioni di quello che saremo stati capaci di fare.

Ma io credo che con la volontà e la determinazione gli obiettivi si possano raggiungere, e queste non ci mancano.

---

### **Carlo Celada**

Grazie onorevole. Ha detto delle cose che noi avremmo voluto sentire, lei forse ha avuto da noi qualche stimolo che può essere servito a completare quello che già conosce benissimo.

Noi siamo qui anche per una prossima edizione, tutto quello che ha detto è stato registrato ...