

Sono stati pubblicati (Aprile 2011) gli atti del convegno promosso da Banca d'Italia

“Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione”

http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/infrastrutture/7_infrastrutture_italia.pdf

Volume di 776 pagine che raccoglie i contributi presentati al Convegno tenutosi a Perugia il 14-15 ottobre 2010

Il Governatore Mario Draghi afferma:

“Infrastrutture: rischio di sprechi, non c'è programmazione, manca la valutazione costi-benefici.”

http://www.tmnews.it/web/sezioni/news/PN_20110428_00280.shtml

Roma, 28 apr. (TMNews)

- Il sistema degli appalti manca di una programmazione efficace che porta spesso a sprechi di risorse: non c'è alcuna garanzia che i progetti approvati siano poi portati a termine. Questa la critica sollevata dal governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, nell'intervento di apertura del Convegno "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione", svoltosi a Palazzo Koch. "La qualità della programmazione sembra costituire l'aspetto di maggiore criticità nel nostro paese", ha detto il governatore. Infatti "le aree dove si è speso di più non sono sempre quelle con la dotazione migliore di opere".

Del resto - ha rilevato Draghi - "manca un sistema di bilancio con obiettivi pluriennali per le grandi categorie di spesa e rimangono da definire pienamente gli strumenti di coordinamento tra i diversi livelli di governo". Inoltre "l'incertezza del quadro finanziario ostacola un'adeguata programmazione degli interventi, ne incentiva la frammentazione per avviare simultaneamente il maggior numero possibile di opere, con conseguenze negative sulla capacità di portarle a termine entro i tempi stabiliti". Dunque, ha rimarcato Draghi, "in assenza di una valutazione sistematica dei costi e dei benefici dei singoli progetti non c'è garanzia che quelli approvati rappresentino la soluzione più efficiente e funzionale al conseguimento degli obiettivi dell'intervento pubblico".

ESTRATTI DAL VOLUME PUBBLICATO:

Alle pagine 369-396:

Senza la base non si può cantare. La nuova linea ferroviaria Torino-Lione nell'esperienza italiana e francese

È trascorso quasi un quarto di secolo dai primi dibattiti significativi sulla costruzione di una nuova linea ferroviaria tra Lione e Torino (NLTL) e quasi 10 anni dal Trattato internazionale del gennaio del 2001 con il quale i Governi italiano e francese si impegnavano a realizzarla entro il 2012. Il tunnel del Fréjus, ancora oggi operativo, venne inaugurato nel 1871, 14 anni dopo l'avvio dei lavori.

...

Alle pagine 397-399 il commento di Marco Ponti sul contributo precedente:

La nuova linea ferroviaria Torino-Lione nell'esperienza italiana e francese – Discussione di Marco Ponti

Il documento appare un'ottima ricerca storica sul mancato ottenimento del consenso locale ad una grande opera pubblica. Tuttavia l'assenza di analisi più approfondite degli aspetti economici, finanziari e funzionali dell'opera sembra limitarne la capacità di cogliere alcune motivazioni rilevanti del dissenso, assumendo implicitamente che questi aspetti siano solo marginali, o addirittura strumentali.

1. Una nota di contesto essenziale: lo scandalo dei costi AV

Sembrerebbe utile nella ricostruzione degli eventi ricordare la vicenda dei costi dell'alta velocità: come ordine di grandezza, sono triplicati rispetto ai preventivi, ma l'aspetto più grave è che sono risultati più che tripli rispetto a opere del tutto confrontabili realizzate in Francia o Germania. Questo aspetto ovviamente getta ombre inquietanti sugli intrecci degli interessi in gioco.

Ma anche i tempi si sono enormemente dilatati rispetto alle previsioni: come si può pensare che questi aspetti non abbiano pesato straordinariamente sulla fiducia nelle istituzioni preposte a questo tipo di opere, da parte delle popolazioni locali interessate?

2. La vicenda della Commissione inter-governativa (CIG) del 2000 è più delicata e controversa di quanto descritto

I tecnici di quella commissione avevano effettuato stime di domanda basate su una complessa modellistica, che a molti studiosi parevano comunque assai ottimistiche. Tuttavia i risultati dell'analisi costi-benefici rimanevano fortemente negativi.

Le previsioni di domanda merci furono portate a un livello tale che l'analisi economica risultasse comunque positiva. Queste notizie sono emerse con forza nel dibattito successivo, anche per la vivace partecipazione a tale dibattito di alcuni dei tecnici coinvolti nello studio, e divenuti, forse non immotivatamente, oppositori del progetto (in particolare, la prof.ssa Mariarosa Vittadini dell'IUAV di Venezia).

3. Gli standard tecnici

Gli standard definiti per gli assi TEN-T non prevedono affatto soluzioni di alta velocità, che notoriamente servono solo al traffico passeggeri, molto scarso anche nelle previsioni ufficiali.

Invece si decise per standard AV, che ovviamente comportano costi molto più alti e scarsissima flessibilità dei tracciati, delle pendenze ecc. Anche questa scelta certo non ha contribuito a dare un'immagine di razionalità al progetto, ma piuttosto di continuità con gli "extracosti" di cui si è detto all'inizio. E si ricorda che "extracosti", in un contesto scarsamente competitivo, significano anche extraprofiti.

4. I contributi europei

All'immagine del progetto (e quindi alla costruzione del consenso) ha certo contribuito anche il continuo, ossessivo richiamo al rischio di perdita dei contributi europei.

Ma quelli certi sono dell'ordine di 600 milioni, su un totale, mai dichiarato, che oggi è stimato in 22 miliardi di euro. E in passato si è sempre mistificato sui costi previsti reali, parlando, anche su autorevoli media economici, di 7 miliardi di euro, che invece è il costo del solo tunnel internazionale. Da subito era noto che i costi reali erano almeno il doppio (la notizia fu esplicitata solo da "Le Monde").

Che poi i contributi europei nel più lungo periodo possano salire a 3 miliardi è del tutto ipotetico, e comunque si tratterebbe del 15 per cento scarso dei costi totali (preventivati, generalmente assai diversi di quelli a consuntivo).

5. La tassazione sui camion aumenterebbe i costi di trasporto per le imprese

Uno degli argomenti più spesi localmente per costruire il consenso concerne i benefici attesi per le imprese piemontesi. Ma da sempre si è sostenuto che uno dei motivi per cui la linea era necessaria (e quindi il traffico avrebbe avuto qualche consistenza), è che accanto all'opera, sarebbe stata messa in atto una severa politica tariffaria per spostare il traffico merci sul valico dalla strada alla ferrovia. Ma è apparsa ovvia l'ipocrisia di tale assunzione: se la scelta autonoma delle imprese, anche in presenza della nuova linea, era spostata a favore della strada, ciò significa senza dubbi possibili che i costi percepiti sulla strada sono inferiori a quelli su ferro (rotture di carico, affidabilità ecc.). La tassazione dunque aumenterebbe i costi per le imprese, piemontesi e non.

Questa ovvia osservazione certo ha contribuito a rinforzare il dissenso all'opera (a livello delle comunità locali, anche perché le probabilità che la tassa sia realmente applicata appaiono esigue).

6. Le politiche per il cambio modale sono già in atto, senza esiti

Il testo cita in più punti l'opportunità, riconosciuta da più parti (cfr. punto precedente) di più incisive politiche di cambio modale. Ma forse è opportuno ricordare che politiche molto severe di cambio modale sono in atto da un trentennio (altissimi sussidi al modo ferroviario, altissima tassazione del modo stradale; i cosiddetti "sussidi" all'autotrasporto non sono altro che modeste riduzioni fiscali su quanto erogano annualmente in tasse, accise e pedaggi). La ripartizione modale che verifichiamo nella realtà è dunque a valle di tali politiche, e ovviamente è legata all'utilità, per le famiglie e le imprese, dei diversi modi di trasporto. Forse sarebbe utile richiamare nel testo questo punto, non sufficientemente noto.

7. I costi per il consenso, e la mancanza di vincoli di spesa

Tornando alla costruzione del consenso locale (focus del paper in esame), forse è il caso di ricordare che il progetto è stato modificato per renderlo meno impattante con un aggravio di spesa stimabile in 2 miliardi di euro, senza che ciò apparentemente provocasse alcuna perplessità o dibattito, sia locale che nazionale. Forse è il caso di sottolineare l'estrema gravità di un contesto politico che non ritiene i fondi pubblici una risorsa scarsa (cfr. ancora punto 1). In altre parole, forse il consenso locale è ottenibile, ma occorre verificare che i costi per ottenerlo siano socialmente giustificati. Questo concetto sembra da sottolineare con forza nella trattazione del tema. Senza la base non si può cantare.

8. La linea esistente usata solo per i passeggeri locali

L'ipotesi adombrata nel progetto, che la linea esistente sia usata solo per il trasporto locale, conferma l'esplicito disinteresse dei promotori per l'uso razionale delle risorse pubbliche, e anche questo ovviamente contribuisce ad indebolire ogni fiducia, da parte degli oppositori del progetto, nelle istituzioni. La domanda reale del trasporto passeggeri locale infatti si può stimare nell'ordine di 20 treni al giorno, a fronte di una capacità dell'ordine di 200 treni al giorno. Il solo fatto di avere proposto questo esito funzionale per l'infrastruttura esistente è certo uno dei fattori che dimostrano la debolezza tecnica ed economica del progetto.

9. Un approccio "solo ingegneristico ed economico-finanziario" descritto come debolezza del meccanismo di creazione del consenso

Questa affermazione ricorre nel testo, come espressione di scarso interesse per i problemi di consenso locale, ma sembra possa dar luogo a rilevanti equivoci. Infatti, mentre può esser vero per gli aspetti ingegneristici, sicuramente non lo è per quelli economico-finanziari, che sono stati del tutto ignorati nella definizione del progetto.

Infatti il progetto si dimostra assolutamente insostenibile sul piano finanziario (i ritorni propri dell'opera coprono a mala pena i costi di esercizio), mentre le analisi economiche fatte (cfr. punto 2) suscitano più che giustificate perplessità. Anche questi aspetti certamente contribuiscono a rafforzare le motivazioni dei soggetti locali che si oppongono al progetto.

10. Conclusioni sulla natura del documento

Mentre appare del tutto legittimo che uno studio si limiti alla ricostruzione delle falle delle procedure di costruzione del consenso locale di una grande opera, non convince che gli aspetti tecnico-economici dell'opera non abbiano avuto un ruolo centrale in questa assenza di consenso, e, per questa ragione, non meritino una trattazione specifica.

Che un'opera di così elevati costi e di così dubbia utilità incontri rilevanti resistenze in realtà non dovrebbe stupire nessuno.