

# Ennio Cascetta: l'uomo che... pianifica i trasporti

Intervista a Ennio Cascetta, Coordinatore della Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'Alta Sorveglianza presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Autori: [Bruno Amatucci](#) 15 settembre 2016



Roma. Agosto, esterno giorno. Il palazzo sede del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ci accoglie con la sua maestosità e il fresco dell'aria condizionata anche se, a onor del vero, questa estate in cui si attendeva un caldo intenso non si è vista, ancora. All'ingresso della sede di Piazza di Porta Pia ci accorgiamo che sono molte le persone in attività e ci auguriamo che anche questo piccolo particolare sia foriero di una nuova realtà che contribuisca a cancellare l'immagine di una capitale troppo vacanziera con l'avvicinamento della data canonica dell'ascensione di Maria e che coincide con il 15 Agosto. Grazie alla gentilezza dello Staff di Segreteria, veniamo fatti accomodare nella stanza del nostro ospite. È un ufficio moderno e luminoso, caratterizzato da molte foto delle

grandi realizzazioni stradali, autostradali e ferroviarie tra le quali spiccano le immagini delle Stazioni dell'Arte della Metropolitana della "sua" Napoli. Tra queste ultime senza dubbio la più bella appare quella della Linea 1 denominata "Toledo" e progettata dall'architetto spagnolo Oscar Tusquets che, secondo il quotidiano inglese The Daily Telegraph, è la stazione della metropolitana più bella d'Europa.

Le presentazioni di rito e il successivo caffè ci consentono di venire a conoscenza del fatto che preferisce, quando ha la fortuna di averne il tempo necessario, fare la colazione all'italiana. È proprio vero, come diceva Jean Anthelme Brillat-Savarin, uomo politico francese nonché gastronomo, "L'uomo mangia e solo l'uomo intelligente sa mangiare".

1 of 3



Ennio Cascetta e Graziano Delrio, Ministro delle infrastrutture e dei trasporti



Ennio Cascetta, Coordinatore della Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'Alta Sorveglianza presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti



Iniziamo con la prima domanda...

“Strade & Autostrade”: “Lei è il Coordinatore della nuova Struttura tecnica di missione per l’indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l’Alta Sorveglianza del MIT: di cosa si tratta e quali sono i suoi compiti?”.

“Ennio Cascetta”: “Finalmente, con l’istituzione della “nuova Struttura tecnica di missione” nella formulazione delle relative competenze e nella definizione dei compiti, si ritorna al funzionamento ordinario e assolutamente sano che differenzia il soggetto deputato alla programmazione, alla pianificazione oltre che alla validazione del progetto di fattibilità tecnico-economica di ciascuna opera dal soggetto che invece verifica e approva i progetti esecutivi delle opere e ne controlla e valida gli stati di avanzamento dei lavori. Il Decreto istitutivo della nuova STM infatti assegna alla Struttura tecnica di missione compiti di indirizzo e pianificazione strategica, impulso, analisi e studio, ricerca ed alta consulenza e restituisce ai competenti dipartimenti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti le funzioni gestionali in materia di infrastrutture portuali, aeroportuali, ferroviarie e metropolitane”.

“S&A”: “Come collabora operativamente l’Organismo istituzionale che Lei guida con il CSLL.PP.?”.

“EC”: “Il trasferimento delle funzioni gestionali alle competenti strutture del MIT ha rafforzato l’interazione dei Dipartimenti ministeriali con il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, attesa la funzione consultiva che, per Istituto, il Consiglio svolge redigendo pareri che sono in alcuni casi obbligatori. Nel contempo però la Nuova STM ha instaurato da subito un rapporto di totale e utile collaborazione con il Consiglio Superiore al quale, tra l’altro, è riservato il titolo di espressione e di parere, ove venga richiesto, anche sulle materie proprie della STM – diciamo quelle più nobili – ovverosia sulle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale, sulle linee generali della programmazione delle grandi reti di interesse nazionale, portuali, aeroportuali e sulle vie di navigazione, oltre che sui programmi dei lavori pubblici. E tale collaborazione si è già concretamente e positivamente manifestata in occasione della stesura del Decreto Delegato del Codice degli Appalti su una materia di grande innovazione in relazione alla definizione dei contenuti dei tre livelli di progettazione, e specificatamente quelli afferenti il primo livello e cioè il progetto di fattibilità tecnico-economica, proposto proprio dalla STM in sostituzione del progetto preliminare di vecchia memoria”.

“Il leggere è il cibo della mente” dice il vecchio adagio, utile per chiedere l’ultimo libro letto e conoscere anche il più recente film visto al cinema. Ci risponde con un sorriso pieno di sincerità: “Sapiens: a brief history of humankind” di Yuval Harari come libro e “Julieta” ultimo film del grande Regista spagnolo Pedro Almodovar. Torniamo alle domande...”

“S&A”: “Quale separazione di compiti sull’indirizzo strategico esiste tra Voi e quelli di gestione del Ministero?”.

“EC”: “Come detto, alla Struttura tecnica di missione è assegnato il compito della programmazione e della pianificazione strategica, che è il processo attraverso il quale si fissano gli obiettivi di un sistema territoriale e si indicano i mezzi e le priorità – per quello che ci compete la natura e la tipologia delle infrastrutture – per conseguire gli obiettivi, individuare e definire le infrastrutture “utili, snelle e condivise” attraverso le quali raggiungere gli obiettivi posti. Le infrastrutture poi vanno progettate, realizzate e gestite. Ebbene, la prima fase appartiene alle funzioni proprie della STM e la seconda fase alle funzioni proprie dei singoli Dipartimenti del Ministero: tali funzioni non sono separate, anzi, si completano una con l’altra; la seconda subentra alla prima completandola e, tanto più efficace sarà l’azione della prima, più rapida e rigorosa è l’azione della seconda. Il Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, n° 194/2015, istitutivo della Struttura tecnica di missione, all’art. 2 definisce nel dettaglio i compiti e le funzioni della Struttura tecnica di missione, mentre gli artt. 3 e 4 attribuiscono ai Dipartimenti del Ministero le competenze gestionali, analiticamente individuate. Va ovviamente distinta la funzione “politica” che seleziona le priorità sulla base di considerazioni che non si riconducono alle analisi tecnico-economiche territoriali in quanto sofisticate”.

“S&A”: “Tra gli indirizzi strategici, che peso hanno l’efficiente utilizzo delle risorse e la sostenibilità delle opere?”.

“EC”: “Il primo punto della domanda sull’“efficiente utilizzo delle risorse” è molto appropriato. Le infrastrutture di trasporto non sono fini a se stesse, ma sono lo strumento per soddisfare i reali fabbisogni di mobilità delle persone e delle merci e l’accessibilità ai nodi fondamentali delle reti ferroviarie, stradali, portuali, aeroportuali che vanno tra loro interconnesse. Le tecnologie che si stanno sviluppando possono e devono contribuire a migliorare sicurezza, qualità e riduzione della spesa: la STM sta puntando moltissimo sullo sviluppo delle tecnologie nel settore. Occorre un approccio nuovo alla progettazione, un approccio che privilegi la programmazione di opere e di investimenti realmente utili al Paese. E per conseguire tale obiettivo è fondamentale l’utilizzo di strumenti di valutazione quantitativa per arrivare a prevedere la domanda di mobilità e il livello di utilizzo delle infrastrutture. La previsione di uno scenario di domanda e offerta di riferimento consente di individuare gli elementi carenti del sistema: di qui, vanno avviati i progetti di fattibilità (giusta la definizione del Codice degli Appalti) per individuare le soluzioni progettuali più idonee a soddisfare i fabbisogni emersi ai minori costi possibili. E qui noi indichiamo una strategia: “infrastrutture utili, snelle e condivise”.

- Utili: perché soddisfino i fabbisogni emersi.
- Snelle: va mutata la regola che per anni si è radicata nella logica della progettazione, spinta a realizzare “grandi” opere, mastodontiche e a volte anche poco funzionali oltre che molto impattanti per l’ambiente e tra l’altro, di conseguenza molto onerose e con tempi lunghissimi per la realizzazione. Vanno rivisti l’impostazione attuale e i criteri di progetto che ormai sono anche inadatti a favorire le tante opportunità offerte dalle nuove tecnologie, quali i materiali innovativi e le tecnologie avanzate delle telecomunicazioni e della informazione. In breve: progetti di qualità che evitino l’over-design.
- Condivise: il nuovo Codice degli Appalti ha introdotto un elemento assolutamente innovativo – la consultazione pubblica. Vanno progettate opere condivise con i territori locali. Ciò è fondamentale per la verifica il più possibile diretta che l’opera progettata soddisfi realmente e al meglio i fabbisogni di chi abita e vive il territorio, evitando inoltre le opposizioni in corso di realizzazione, che per un verso rallentano l’esecuzione dell’opera e per altro verso ne aumentano i costi.

La sostenibilità tecnica interpretata in senso lato, cercando di applicare quello che il grande Vitruvio richiama nel trattato “De Architectura”: “In tutte queste cose che si hanno da fare deve avere per scopo la solidità, l’utilità, e la bellezza”. Anche qui intervengono i criteri di progettazione che non potranno limitarsi ai principi della sostenibilità ambientale ed energetica, ma avere un approccio che oltre che a mirare alla conservazione del territorio e alla salvaguardia dell’ambiente elevino l’infrastruttura ad elemento di valorizzazione del paesaggio mirando a standard elevati di qualità estetica. E noi della STM abbiamo inserito tra le strategie il principio di realizzare “infrastrutture utili, snelle e condivise” e – in più – in linea con lo sviluppo del mondo delle tecnologie, di considerare l’infrastruttura che si realizzerà come frontiera della innovazione nel settore della trasformazione digitale che consente di creare infrastrutture nuove e leggere, di qualità, più sicure, più economiche, meglio utilizzate e fruite”.

Prima di continuare, visto il periodo dell’anno da poco conclusosi, veniamo a sapere che per le vacanze viene affascinato sia dalla visita alle grandi città piuttosto che dai piccoli borghi antichi ma, ciononostante, appena può “scappa” al mare. Quindi domandiamo...

“S&A”: “Quali novità apporterà il nuovo Codice degli Appalti alla Vostra Struttura tecnica di missione?”.

“EC”: “Le novità di rilievo apportate dal nuovo Codice degli Appalti sono espressamente e perfettamente individuate ed elencate: attività di indirizzo e pianificazione strategica, ricerca, supporto e alta consulenza, valutazione, revisione della progettazione, monitoraggio e alta sorveglianza delle infrastrutture (art. 214, c. 3). La struttura svolge, altresì, le funzioni del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (art. 1 Legge n° 144/1999 e art. 7 D.Lgs. n° 228/2011). Tale ultima funzione assume particolare rilevanza in relazione agli strumenti di pianificazione e programmazione, individuati dal medesimo codice: a) piano generale dei trasporti e della logistica; b) documenti pluriennali di pianificazione – già previsti dal D.Lgs. 228/2011 e mai applicati.

Proprio il Decreto n° 228/2011 ambiva a rendere strutturale per le pubbliche amministrazioni la valutazione socio-economica degli investimenti pubblici e prevedeva l’obbligo per le amministrazioni di svolgere le attività di valutazione ex ante ed ex post al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l’efficienza e l’efficacia della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità. E individuava nei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, gli Organismi responsabili delle attività di valutazione. Ebbene la previsione del nuovo Codice degli Appalti di trasferire alla STM anche le funzioni del Nucleo di valutazione conferma l’importanza che il Legislatore assegna alla valutazione ai fini della pianificazione e della programmazione delle opere pubbliche. Le novità che apporterà il nuovo Codice degli Appalti alla attività della STM, quelle che reputo di maggiore valenza, sono la predisposizione del DPP, il Documento Pluriennale di Pianificazione a valenza triennale da allegare al Documento di Economia e Finanza (DEF); la rivisitazione e l’aggiornamento periodico del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), che contiene le linee strategiche delle politiche per la mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese; la project review, ovvero la revisione dei progetti nell’ottica di verificare eventuali soluzioni progettuali alternative che consentano di soddisfare gli stessi bisogni di mobilità espressi dai territori con soluzioni architettoniche e ingegneristiche più snelle e meno onerose”.

“S&A”: “Quali potrebbero essere le principali difficoltà e, nel caso, quali dovrebbero essere secondo Lei i passi da attuare per ovviarvi?”.

“EC”: “Le principali difficoltà sono sul versante amministrativo e su quello tecnico, e mi spiego. Gli Amministratori Pubblici non possono né devono pensare più di poter “inventare” la realizzazione di una nuova infrastruttura con fondi dello Stato perché magari dà prestigio al territorio e a loro stessi. Devono invece preoccuparsi, attraverso gli strumenti idonei, di valutare i fabbisogni di accessibilità e mobilità – naturalmente affidando tale compito a soggetti competenti e a metodologie adeguate – per poi stabilire di avviare i progetti di fattibilità necessari. Ed anche il mondo professionale dei tecnici deve elevare le modalità di approccio alla progettazione con un auspicabile ritorno al glorioso passato della ingegneria e architettura del nostro Paese (ho già ricordato il richiamo del grande Vitruvio) e deve altresì arricchire il proprio bagaglio di conoscenze non ignorando i grandi benefici funzionali che le nuove tecnologie consentono influenzando significativamente poi sulle dimensioni, sulla qualità architettonica, sulla sicurezza, ed anche sostanzialmente sui costi. Siamo ormai nell’era delle infrastrutture digitali, dei veicoli a guida automatica, delle smart road e dobbiamo necessariamente adeguare il modo di progettare: la tecnologia è oggi intrinseca all’infrastruttura e ne regola sia le dimensioni che le soluzioni, quelle architettoniche come quelle ingegneristiche”.

“S&A”: “Le infrastrutture sono fondamentali per la circolazione di persone e merci sul territorio nazionale. Cosa contiene il nuovo cronoprogramma delle infrastrutture strategiche prioritarie? Quali sono le opere che Lei ritiene essenziali di rilevanza nazionale ed europea?”.

“EC”: “Lei mi chiede un cronoprogramma delle infrastrutture strategiche prioritarie. Le rispondo in termini qualitativi, quindi mi sento di affermare che dobbiamo cambiare la tipologia delle opere: per 50 anni abbiamo puntato sulle strade per realizzare la connettività delle nostre città, delle aree metropolitane, dell’intero Paese; ora è il tempo – e siamo anche in ritardo – di puntare al ferro, e ciò vale sia per la mobilità delle persone nelle aree metropolitane e nelle grandi e medie città, sia per la mobilità delle merci che – anche in considerazione del rilevante sviluppo dei traffici e degli scambi commerciali – non possiamo più affidare in via prevalente alla strada; occorre puntare a un forte sviluppo del trasporto delle merci via ferro e via acqua e il nostro target per tali modalità è il 50% al 2030. Se parliamo di cronoprogramma delle infrastrutture strategiche prioritarie, in primo luogo si deve citare il completamento delle opere avviate e in corso, quelle per le quali si sono costituiti obblighi giuridicamente vincolanti, e perciò si richiedono anche risorse sia per assicurare gli impegni presi sia anche per minimizzare gli effetti di un blocco delle attività che sarebbe deleterio. Il primo problema è proprio la gestione del transitorio – che non è facile, anzi, è molto complicata – e, a tal proposito, la STM ha introdotto il principio – totalmente recepito dal Nuovo Codice degli Appalti – della project review che ha l’obiettivo di rendere le strutture, che comunque vanno realizzate, le più snelle e le meno onerose possibili e che può essere applicata anche alle opere già avviate. E, al riguardo, sono già state completate alcune revisioni progettuali per opere di grande valenza sia strutturale che economica, come, a solo titolo di esempio, la Salerno-Reggio Calabria, e tante altre sono in corso. Se poi proprio mi chiede il nome di una struttura prioritaria io dico il collegamento ferroviario veloce Napoli-Palermo, per ricucire due pezzi dell’Italia-Centro/Nord e Sud – che si sono terribilmente sempre più allontanati e noi non possiamo immaginare di accelerare un’Italia divisa in due parti sempre più distanti”.

Prima della domanda conclusiva, ci racconta che il suo hobby è l’attività podistica, capace di regalargli grandi soddisfazioni e gli piace molto anche lo sci alpino. Per concludere, volgiamo uno sguardo al futuro...

“S&A”: “Quali saranno le principali novità inserite nel testo di riforma del sistema portuale italiano?”.

“EC”: “L’attenzione mediatica si è molto focalizzata sui provvedimenti di riforma della governance portuale. Dal nostro punto di vista, però, questo non è che un tassello, sia pure importante, del quadro strategico di riforma complessiva del settore. L’elemento più rilevante, in tal senso, è a monte della riforma o, se preferisce, alla base di tutta l’azione del MIT e consiste nel perseguimento di una pianificazione dei trasporti unitaria ed integrata, fondata su un approccio sistemico.

Sebbene il concetto sia quasi banale o ovvio, in Italia non è sempre stato applicato, e infatti veniamo da oltre un decennio di “programmazione per progetti”, ossia elenchi di opere totalmente scollegate l’una dall’altra ed assemblate spesso senza alcun disegno strategico coerente. Ciò ha prodotto, ad esempio, piani di sviluppo dei singoli porti non coerenti fra loro né con lo sviluppo delle infrastrutture di connessione a terra, o progetti autostradali che non tenevano conto dell’effetto rete rispetto ad altre autostrade esistenti o in programmazione e così via. Non solo progetti incoerenti, ma anche aspettative eccessive rispetto alle risorse effettivamente disponibili, allungamenti dei tempi di realizzazione per la gestione non coordinata delle diverse fonti di finanziamento nazionali e comunitarie, incertezza sui Piani Economici e Finanziari che hanno bloccato o molto rallentato gli investimenti di capitali privati. Rispetto a questo modo di operare si è deciso di cambiare registro, puntando a definire un disegno organico, volto ad integrare i diversi settori e modalità di trasporto, superando i localismi e mettendo a sistema le infrastrutture esistenti con le nuove infrastrutture prioritarie.

In quest’ottica, è stato concepito il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, con 10 Obiettivi prioritari a cui corrispondono altrettante Azioni e, per ognuna, diverse attività che vanno realizzate con tempi e modalità diverse, ma tutte coerenti con la visione complessiva del piano. La riforma che sta completando il suo iter approvativo è quindi una delle attività attuative del Piano. Altre, come ad esempio la semplificazione delle attività amministrative per gli escavi o gli investimenti nei collegamenti di ultimo miglio ferroviario, sono già state attivate nei mesi scorsi. Gli elementi più importanti dell’attività in corso sono relativi alla riforma complessiva della governance portuale, l’istituzione dello Sportello Unico Amministrativo, l’istituzione dello Sportello Unico Doganale e dei Controlli e le semplificazioni delle formalità amministrative per le navi in arrivo. Il trait d’union di queste misure è la semplificazione, snellimento, integrazione e velocizzazione di procedure, apparati burocratici e centri decisionali che vanno ad impattare direttamente sulla vita degli operatori e degli utenti dei porti italiani. Interventi che magari attirano meno l’attenzione dei media e degli osservatori esterni, ma che possono dare un serio contributo alla ripresa della nostra portualità. La frammentazione della portualità non riguarda, infatti, solo il numero delle Autorità portuali, ma anche le competenze e le procedure che sono alla base delle attività di ogni giorno: 113 distinti provvedimenti amministrativi che regolano l’import/export; 23 soggetti pubblici differenti responsabili dei controlli nei porti.

In termini di riforma della governance, si snelliscono gli apparati di governo e si fa sistema fra i porti più vicini: le 24 Autorità Portuali vengono sostituite da 15 Autorità di Sistema Portuale in cui in luogo dei “pesanti” Comitati Portuali si prevedono Comitati di Gestione formati da un Presidente Manager in possesso di adeguati requisiti, un board snello di quattro/cinque elementi in rappresentanza di Regioni e Comuni, che possa operare in modo rapido ed efficace. Viene istituito e valorizzato il partenariato con gli operatori e le forze sociali, distinguendo però chiaramente i ruoli e le responsabilità. Infine viene istituzionalizzato il coordinamento di tutti i presidenti delle Autorità presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti allo scopo di coordinare le scelte ed evitare gli errori del passato. Si prevede che l’iter approvativo si concluda in tempi brevi con la nomina dei Presidenti entro l’autunno. Si sta portando in attuazione, dunque, una parte importante del Piano e tanto resta ancora da fare, ma la strada, la strategia e la direzione intraprese sono assolutamente coerenti con quanto declinato nell’Allegato “Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica” al Documento di Economia e Finanza 2016 che, ribaltando una visione “per corridoi”, propone i nodi

(e quindi, in particolare, i porti) quali elementi chiave attorno ai quali disegnare un sistema di trasporto merci efficiente, efficace e sostenibile”.

Ringraziamo e usciamo. Ci tornano alla mente le parole dette da Louis Aragon, Scrittore francese vissuto dal 1897 al 1982 nel suo “Le fou d’Elsa”: “Ho reinventato il passato per vedere la bellezza del futuro”. Noi, grazie al Professore, lo stiamo facendo. Alla prossima!

## Curriculum Vitae di Ennio Cascetta

Ennio Cascetta è nato a Napoli il 16 Dicembre 1953; è Professore, da oltre 30 anni, di Pianificazione dei Sistemi di Trasporto presso l’Università Federico II di Napoli ed è Docente presso il Massachusetts Institute of Technology (MIT) di Cambridge USA. È autore di testi accademici adottati in Università di numerosi Paesi e di oltre 150 lavori pubblicati a livello internazionale. Ha svolto attività didattica ed è membro di numerosi gruppi scientifici internazionali che vedono coinvolti prestigiosi Centri di Ricerca come il MIT di Boston, l’Università di Singapore, il Royal Technical Institute di Stoccolma e l’Università di Coimbra.

La Sua attività scientifica ha riguardato temi relativi alla analisi dei sistemi di trasporto, alla teoria della pianificazione dei trasporti, alla simulazione dell’interazione domanda-offerta nei mercati di trasporto, alla pianificazione e alla politica tariffaria delle reti ferroviarie, ai modelli macroeconomici per la simulazione delle relazioni trasporti-economia. È stato Coordinatore scientifico per la redazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) del 2000 e Direttore del Secondo Progetto Finalizzato Trasporti del CNR. Ha partecipato agli studi di fattibilità delle linee di Alta Velocità italiane Napoli-Milano e Torino-Venezia, ai Piani di trasporto di diverse Regioni e città italiane. Dal 2000 al 2010, è stato Assessore ai Trasporti della Regione Campania in qualità di Tecnico, contribuendo alla realizzazione del progetto di Metropolitana Regionale (50 km di linee e 40 stazioni aperte), delle infrastrutture di trasporto (investimenti completati per 8 miliardi di Euro), del sistema tariffario Unico Campania, del metrò del mare e dello sviluppo delle piattaforme logistiche.

Dal 2005 al 2010, è stato Coordinatore della Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del Territorio della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. Da Ottobre 2011 è Presidente del Comitato scientifico della “Fondazione Caracciolo” dell’ACI Italia. Da Ottobre 2013 a Settembre 2015 è stato Presidente della S.I.Po.Tra Società Italiana di Politica dei Trasporti. Da Marzo 2014 a Settembre 2015 è stato membro dell’Advisory Board dell’ART Autorità di Regolazione dei Trasporti. Da Ottobre 2015 è Coordinatore della Struttura tecnica di Missione per l’indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l’Alta Sorveglianza presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.