

Poche opere buone

Sui famosi 100 miliardi incombe il rischio di progetti mal calcolati, di traffico e ricavi sovrastimati. Perché non si è fatta una spending review delle infrastrutture? La chimera degli studi di fattibilità

Crisi finanziaria, crisi occupazionale, crisi economica. Il rimedio? Costruire infrastrutture. Dal nord al sud del continente americano, all'Asia, passando per molti paesi europei la prima risposta a una congiuntura negativa globale che si sarebbe rivelata molto più grave e radicata del previsto, è stata una e una sola: investire risorse pubbliche, o, in alternativa, pubbliche e private, nella realizzazione di grandi opere per reinnescare un meccanismo di sviluppo e un volano occupazionale. così è stato in molti paesi, mentre in molti altri, dove la corsa alla nuova infrastrutturazione è partita senza so-

lide basi progettuali, il sistema ha registrato pericolosi e tutt'altro che assestati cedimenti.

Dopo aver vissuto la a dir poco contraddittoria stagione della Legge Obiettivo, simboleggiata dall'ormai nota lista di opere tracciate da Berlusconi sulla lavagna di Porta a Porta, l'Italia da almeno sei mesi sta sperimentando un fortissimo ritorno di fiamma sul tema strategico delle infrastrutture; ritorno di interesse caratterizzato dal moltiplicarsi dell'effetto-annuncio di nuove opere e di finanziamenti non così certi come dovrebbero essere, ma anche da una fitta produzione normativa tendente

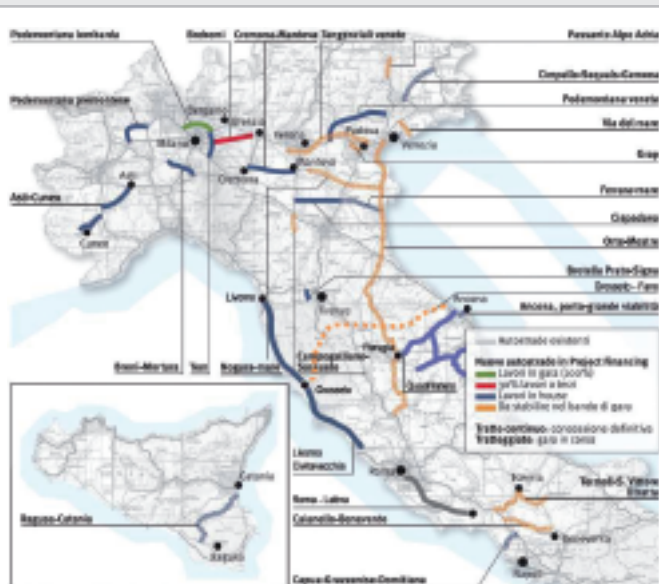
ad insabbiarsi, a duplicarsi e contraddirsi nella costante assenza di provvedimenti attuativi.

Capo Horn è in grado di svelare alcuni aspetti a dir poco allarmanti di questa corsa alle infrastrutture con particolare riferimento all'affidabilità delle operazioni di project financing, spesso basate su pro-

getti e previsioni di traffico e ricavi, vecchie di oltre vent'anni, all'assenza sia per le opere a finanziamento pubblico sia a finanziamento misto di reali e veritieri studi di fattibilità delle singole infrastrutture, alla potenziale "tossicità" della finanza di progetto sia per il bilancio dello Stato, sia per quello di molte imprese impegnate o pronte a impegnarsi nella realizzazione di nuove infrastrutture in Italia. E, last but not least, alla rinuncia anche da parte dell'Esecutivo tecnico guidato da Monti, (così come accaduto non solo negli ultimi vent'anni, ma costantemente nella storia del Paese) a compiere scelte di selezione delle opere, stabilendo priorità certo politicamente scomode, ma indispensabili per attuare un programma serio di investimenti.

Secondo quanto emerge da documenti riservati e no (incluso il recente Documento di economia e finanza-Programma nazionale di riforma del governo) nonché da una analisi condotta da NET Lab, il centro di ricerca e sviluppo del gruppo padovano NET Engineering International, emergono per la prima volta i dati su quella che potrebbe essere la Caporetto infrastrutturale dell'Italia e in particolare della occasione mancata di attuare anche nel campo delle infrastrutture pianificate e stratificate prima nella Legge Obiettivo, quindi nei reiterati annunci del Cipe un reale intervento di spending review.

Se questo fosse stato attuato, attraverso anche una due diligence sullo stato di avanzamento non dichiarato,



ma reale, dei vari interventi, si sarebbero potute identificare le opere davvero prioritarie nonché quelle in grado di tagliare il traguardo dell'entrata in servizio. Ma non è così anche perché la dichiarata intenzione del governo di procedere allo studio di fattibilità delle opere strategiche non riguarderà quelle attualmente in discussione, ovvero quelle relative ai 100 miliardi più volte sbandierati. Gli studi di fattibilità saranno eseguiti per le opere a venire, come a dire fra una cinquantina d'anni.

Secondo una proiezione attendibile sui famosi 100 miliardi di nuove opere (parte dei quali, presumibilmente, dovrebbero arrivare dalla finanza di progetto abbinata agli investimenti pubblici) ne sarebbero disponibili realmente non più di 20/25. Ma il peggio non è rappresentato dalla scarsità di risorse, bensì dalla imputazione di risorse e di entrate derivanti dal traffico e quindi dai ricavi della nuova infrastruttura che non esistono e non esisteranno e sulla cui previsione sono stati costruiti, spesso decenni addietro, i piani finanziari e il project financing.

La sovrastima del traffico ad esempio per le infrastrutture a pedaggio, dilatando lo spazio del cosiddetto rischio di domanda, è un male comune, che trova conferma anche in uno studio di Standard & Poors, un po' datato, ma forse per questo più efficace, visto che non tiene conto nelle sue prospezioni già negative della crisi economica successiva. Ebbene, il parere comune di gran parte delle agenzie di rating, è che in linea generale le stime di traffico per le maggiori infrastrutture in pf soffrano di una deviazione negativa già nel primo anno di esercizio pari a 0,26. In altre parole i progetti, dalla autostrada Vienna-Bratislava (flussi sovrastimati del 55%) al ponte di Oresund, Copenhagen-Malmö (sovrastima del 33%) al passante di Birmingham (25 milioni

NO IVA?

L'infrastruttura liberata

Il fisco buono sulle infrastrutture, ovvero l'ipotesi lanciata dal viceministro Mario Ciaccia, di defiscalizzare gli appalti per infrastrutture rendendoli più "economici" per ora ha ottenuto un solo effetto: quello di bloccare le opere che teoricamente erano in vista del traguardo e per le quali le banche, attratte dall'ennesimo effetto annuncio, di fatto hanno congelato il closing di qualsiasi operazione. Con ciò alimentando il sospetto che tale norma a beneficio lineare per tutte le opere, indipendentemente da una valutazione preventiva sulla loro reale importanza strategica, si traduca in un salvagente per le troppe infrastrutture che viaggiano dal punto di vista della finanza (anche di progetto) su un binario morto e che rischierebbero di fermarsi per assenza di risorse e per scarsa valutazione degli effettivi ricavi a ben più di un chilometro dal nastro di arrivo...e di inaugurazione.

In un paese in cui gli effetti annuncio, vere e proprie grida manzoniane, sono diventate la regola, non potevano certo mancare all'appello le infrastrutture, oggetto di una intensa produzione normativa che, nei fatti, sul tema degli studi di fattibilità, propone uno scenario a dir poco contraddittorio prevedendone l'obbligo per tutte le opere di interesse strategico ma rinviando a futura memoria l'applicazione di questa norma dalla quale sono esentate tutte le opere in fieri o sul cui finanziamento si è espresso il Cipe. Come dire: abbiamo pensato alle generazioni future. Ma ora giù le mani dal banco.

Il tutto a prescindere dalla cronica abitudine del ministero dell'Economia e della Ragioneria dello Stato a trasformare in carta straccia qualsiasi opzione-infrastrutture che vada a incidere sul gettito dello Stato

di perdita nel primo anno per costi gestionali e interessi sul debito) non reggano perché le stime di traffico sono "tarocche"; entrino quindi in esercizio già condizionati da oneri finanziari che non saranno mai in grado di riassorbire. Non fanno eccezione gli Stati Uniti dove alcune opere si sono tradotte in un vero e proprio flop.

E in Italia? Secondo gli analisti è sufficiente pensare che la stragrande maggioranza dei progetti e delle previsioni di traffico sulle quali è stato costruito il project financing affonda le sue radici negli anni 90. La forbice fra previsione e realtà rischia di essere ben maggiore rispetto ai progetti citati ad esempio, materializzando per le grandi opere solo e unicamente "devil's alternatives". O fermare i lavori, o chiedere un intervento finanziario dello Stato, o correre il rischio di aumenti di pedaggio notevoli e probabilmente insopportabili per gli

utenti in un mercato depresso dalla crisi economica. L'allarme - secondo voci insistenti - è già scattato in sede di Cassa depositi e prestiti ad oggi unico soggetto a detenere una riserva di liquidità e quindi a rischio di intervento-tampone sulle prime opere che entreranno in crisi. E proprio dall'interno della Cassa iniziano a circolare le prime cifre: dei 30 miliardi previsti per l'espansione del sistema autostradale, più della metà, con focalizzazione anche su grandi opere in Lombardia e Veneto, sarebbero a rischio. Ma lo stesso ragionamento vale per qualsiasi tipologia di intervento infrastrutturale, da ferrovie ad alcune opere portuali; tutte sfuggite alla spending review che, se c'è stata, si è dimostrata un fallimento: basti pensare che la lista delle opere in Legge obiettivo (lista mai epurata di un singolo progetto) ha continuato ad allungarsi. E basti pensare all'improvvisazione e al diletterantismo con i quali

ancora oggi vengono affrontate le tematiche relative al consenso o alla cosiddetta Sindrome Nimby. Tematiche (il caso Tav lo dimostra) in grado di far implodere il progetto ponendo fuori controllo i costi.

Il governo ha detto sì agli studi di fattibilità, ma solo su quelli futuri. Per altro l'esperienza insegna che a toccare i fili dell'alta tensione infrastrutturale il rischio di restare fulminati è davvero altissimo. Considerando che - come è evidenziato nelle analisi di NET - gli strumenti di valutazione e i

modelli di previsione di traffico sono disponibili in un mercato che ha tutte le conoscenze teoriche necessarie, i piani di fattibilità non si fanno per altri motivi. In primis perché il costo politico è altissimo e chiunque si sognasse di scontentare i territori in un momento di turbolenza perennemente pre-elettorale come questa potrebbe spostare consenso. Ma il rischio non è solo politico: in ballo finirebbero anche gli accordi fra imprese, fra imprese e sistema del credito, con la minaccia di dare la stura

a una catena di contenziosi dall'esito imprevedibile.

Meglio rinviare quindi e procedere per inerzia facendo finta che non esistano i dati sulla fortissima contrazione del traffico anche merci sulla rete autostradale (già prima della crisi attuale con variazioni annuali medie sempre negative nel periodo 2007-2011); che quelli sui consumi di gasolio e benzina (in caduta libera) siano ininfluenti; che quelli sulla contrazione del Pil non abbiano incidenza sulla mobilità. Eppure è disponibile

ENNIO CASCETTA

Un paese senza la cultura del progetto

Ennio Cascetta, considerato uno dei maggiori esperti europei di mobilità, logistica e trasporto, già assessore della Regione Campania e coordinatore degli assessori regionali ai trasporti e alle infrastrutture, professore ordinario di Pianificazione dei sistemi di trasporto presso l'Università Federico II di Napoli e docente presso il Massachusetts Institute of Technology (MIT) di Cambridge (USA) dirige il NET Lab e ha da tempo assunto una posizione molto critica sul tema infrastrutture, ma specialmente sull'incapacità del sistema paese di selezionarle affrontando quindi con una serietà che non esiste un tema così strategico.

“È indubbio: l'Italia - afferma Cascetta - paga un prezzo molto alto alla inadeguatezza dei suoi sistemi di trasporto e di logistica. Ma si continua a cercare la chiave dove c'è la luce e non dove potrebbe essere. Fuori di metafora negli ultimi decenni non si contano gli studi, dalla Banca d'Italia a Confindustria, da Confcommercio alle Fondazioni, che hanno evidenziato i ritardi infrastrutturali del nostro Paese proponendo soluzioni prevalentemente di tipo giuridico ed economico. Soluzioni spesso condivisibili, beninteso, ma che mio avviso non centrano i problemi principali”.

Secondo Cascetta - ed è questo il problema vero - “le infrastrutture di trasporto di cui si continua a discutere sono state programmate male e progettate peggio. Programmate male perché sono la eredità di una Legge Obiettivo che per oltre dieci anni ha sostanzialmente raccolto le istanze infrastrutturali avanzate da tutti, Regioni, Ferrovie dello Stato, ANAS, Comuni, Autorità portuali senza compiere mai una reale verifica sull'utilità e la priorità di quelle proposte, senza basarsi cioè una visione generale della politica dei trasporti del Paese.

Per dirla semplicemente non si ha una idea di quale potranno essere i bisogni di mobilità complessivi nei prossimi decenni, di come questi bisogni potranno essere soddisfatti da servizi di trasporto forniti dalle nuove infrastrutture, del valore di questi miglioramenti raffrontato al costo economico, territoriale, ambientale, che deriverebbe dalla costruzione di quelle infrastrutture”.

Ad esempio si continua a parlare di “piattaforma logistica nel Mediterraneo” quando questo concetto “è superato - afferma il direttore di NET Lab - dagli sviluppi della crisi economica e degli investimenti degli altri Paesi, o non si parla abbastanza del futuro dei trasporti urbani e metropolitani dove abbiamo ritardi enormi rispetto al resto dell'Europa e dove si giocherà in buona parte la competitività del sistema delle città italiane. “Inoltre ci sono evidenti incoerenze nelle opere individuate. Se costruisco - sottolinea Cascetta - due terminali contenitori a pochi chilometri di distanza o due autostrade che si sottraggono traffico l'un l'altra, se prevedo attraversamenti ferroviari delle Alpi su tutte le direttrici molto probabilmente non sto spendendo bene il danaro pubblico, e, più in generale, sto sprecando risorse. Insomma le infrastrutture da fare devono derivare dai bisogni e da una idea realistica di sistema nazionale della mobilità e non il contrario”.

La critica si estende anche alle cosiddette opere prioritarie per 100 miliardi di Euro individuate dal governo in carica. Secondo Cascetta tratta di un sotto-elenco dell'elenco infinito della Legge Obiettivo selezionato con criteri molto vaghi, come la coerenza con le reti europee. Condizione tutta da definire prima e dimostrare poi e, comunque, al più necessaria per individuare le priorità, certamente non sufficiente.

a tutti, indipendentemente dalle boutade sul fisco buono per le infrastrutture e su un ipotetico azzeramento dell'Iva sui grandi lavori (come ventilato dal viceministro Mario Ciaccia) l'elenco dei requisiti per un sistema efficiente di finanziamenti pubblici, tracciato da World Bank. Al primo punto prevede un quadro di riferimento strategico nel quale si inseriscono i progetti (ed è a tutti nota l'efficacia risibile in Italia dei piani della mobilità, dei trasporti o della logistica, veri e propri fallimenti di program-

mazione economica e strategica). Quindi la valutazione formale dei progetti con studi di pre-fattibilità e fattibilità (accadrà da noi fra una cinquantina d'anni); una revisione indipendente della valutazione; processi trasparenti nell'allocazione del budget e nella selezione dei progetti; un monitoraggio costante dell'implementazione dei progetti; un eventuale loro adeguamento anche in funzione della disponibilità delle risorse, una revisione del completamento e della revisione ex post dei costi e be-

nefici. Come stupirsi quindi se sulla quasi totalità dei 269 progetti licenziati dal Cipe per 133 miliardi teorici di investimento e 69 (secondo l'allegato infrastrutture 2013-2015) altrettanto teoricamente disponibili, e su 100 miliardi più volte ribaditi dal ministro per lo sviluppo economico, Corrado Passera, stanziati per opere strategiche per 40 miliardi (teorici) attivabili subito, incombono punti interrogativi che assumono la sgradevole forma di una gigantesca spada di Damocle.

Le opere escluse sono tutte non coerenti? E se no perché non sono incluse? E comunque i famosi cento miliardi sono comunque moltissimi in questa fase dell'economia italiana. In che tempi si pensa di spenderli e con quali fonti si alimentano? Non esistono risposte e sembra che ai perpetuino le logiche e i metodi del passato.

"I progetti - rincara la dose - spesso vecchi, concepiti negli anni novanta che scontano idee e soluzioni oggi non più proponibili. La reazione ai progetti proposti per la linea di AV Torino - Lione ha fatto cambiare, e non di poco, un progetto concepito con metodi e logiche del passato. Oggi non è possibile immaginare di progettare una grande infrastruttura senza associare a quel progetto gli interlocutori, gli stakeholders come si dice, del territorio coinvolto. E associarli durante il progetto, non a cose fatte. All'estero, ad esempio in Francia, il Public Engagement è obbligatorio. Da noi se ne parla da anni e non se ne fa nulla".

"L'Italia è un paese nel quale - denuncia Cascetta - manca la cultura del progetto, siamo ancora vittime della cosiddetta sindrome DAD: decidi, annuncia e difendi. Manca del tutto il coraggio di mettere in discussione le scelte ed i progetti fatti". E la prova di ciò risiede paradossalmente nelle opere che si è riusciti a realizzare. Opere con costi elevatissimi (e difficilmente nel futuro disporremo di tali risorse) che restano eccezioni in un cantiere Italia oggi sostanzialmente fermo.

"Si va avanti, in qualche caso abbastanza lentamente, sulle infrastrutture in costruzione, come la Salerno Reggio Calabria o la variante di valico Bologna Firenze, ma ci sono pochi nuovi grandi progetti realmente avviati. Basti pensare allo sviluppo della rete di Alta Velocità che corre il rischio di

creare un differenziale di opportunità fra le città oggi collegate e quelle ancora fuori dal sistema.

Non voglio dire che bisogna costruire nuove linee di AV dappertutto, fra l'altro non sempre si giustificerebbero, ma almeno avere un progetto chiaro con tempi definiti per gli sviluppi prioritari (e proprio sulla stessa lunghezza d'onda si è collocato recentemente l'AD di Fs, Mauro Moretti). "Ad oggi si continua a discutere del tracciato e dei costi del progetto per completare la Milano - Venezia mentre sono inserite nella programmazione tante altre linee, dalla Milano Genova alla Torino Lione, dalla Venezia Trieste e alla Napoli Bari, e in alcuni casi si sono perfino avviati i lavori per tratte, senza studi di fattibilità tecnico economica che ne giustificino la scelta e spesso senza un apprezzabile grado di condivisione territoriale".

Esiste una via d'uscita?

"Il problema è oggettivamente molto complesso. Il passato pesa molto - conclude Ennio Cascetta - e non vedo scorciatoie a basso costo. D'altro canto il "costo sociale" di non fare quello che serve in questo campo e con i problemi di Bilancio che abbiamo è troppo alto. A mio avviso bisognerebbe fare contemporaneamente tre cose.

Avviare una programmazione seria e moderna del sistema italiano individuando scenari coerenti, obiettivi generali, risorse realisticamente disponibili. Secondo mettere in campo una "project review" delle infrastrutture in discussione, affidandola a soggetti indipendenti e non ai proponenti, al fine di individuare le reali condizioni di realizzabilità dei progetti, il loro grado di condivisione, le modifiche da fare per renderli più "snelli" e magari realizzabili per parti funzionali.

Terzo predisporre una sostanziale semplificazione normativa.