

Cascetta: «Meno grandi opere e più trasporti urbani per accelerare la spesa in infrastrutture»

Vanno superate le mega-liste delle legge obiettivo: studi e comparazioni per scegliere le vere priorità, progetti low cost e più manutenzione sulle reti esistenti

di Alessandro Arona [Cronologia articolo](#) 25 marzo 2013



Professor Ennio Cascetta (*ordinario di programmazione dei trasporti all'Università Federico II di Napoli, uno dei più noti esperti in Italia in materia di infrastrutture di trasporto, ndr*), **l'avvio di questa legislatura e le istanze di rinnovamento che sembrano essere venute dal voto potrebbero spingere verso una revisione dell'approccio dominante negli ultimi 13 anni in materia di infrastrutture. Da dove bisognerebbe cominciare?**

Dobbiamo anzitutto cambiare il metodo. Quello della legge obiettivo è stato fallimentare. Tantissimi progetti, spesso di modesta qualità, troppe aspettative e pochissime realizzazioni. Lunghi elenchi di opere, tutte ugualmente prioritarie e quindi scelte basate prevalentemente sulla mediazione politica e/o economica. Bisogna dunque ragionare su cosa ci serva davvero e su cosa ci possiamo permettere. Secondo me il punto di partenza non può che essere la presa di coscienza che le risorse pubbliche e private per nuove infrastrutture sono e saranno poche, i ritardi e i bisogni sono tanti e dobbiamo scegliere bene cosa fare e perché. Anche a costo di dire cose impopolari.

Quale dovrebbe essere il metodo per selezionare le priorità?

Il metodo è quello della programmazione, che si pratica in tutto il mondo. Si tratta di valutare cosa serve e cosa è più conveniente, dal punto di vista economico e sociale. Vanno realizzati studi di fattibilità veri che mettano a confronto diverse soluzioni alternative, compresa quella di rinviare la costruzione di nuove infrastrutture e potenziare quelle che ci sono. Le infrastrutture servono per realizzare servizi di trasporto, si inseriscono in un sistema fatto di altre infrastrutture e altri servizi a rete e quindi vanno valutate in uno scenario complessivo di domanda di mobilità, in un quadro generale che ne valuti la coerenza. Poi i progetti devono essere molto più snelli, meno pesanti sui conti e sui territori. Mi piace pensare ad una progettazione snella, il lean design che eviti gli sprechi. Per progetti snelli sono necessari studi di fattibilità tecnico-economica veri, che devono valutare le diverse soluzioni alla stessa esigenza sotto diversi profili, non solo analisi costi-benefici, ma anche sui tempi di realizzazione, sulle ricadute ambientali, sull'impatto sociale e di consenso.

Ecco professore, il tema del consenso. Che peso deve avere nelle decisioni, e come va gestito?

Deve essere un fattore importante, che va gestito bene, fin dalle fasi iniziali di programmazione e progettazione. In Italia invece c'è da parte delle istituzioni la sindrome DAD, decidi annuncia e difendi. Si fa il progetto e poi si discute per approvarlo. Confrontarsi con gli enti locali in conferenza di servizi, che è il metodo ordinario in base alla nostra legislazione, non basta. Tutt'al più ne escono compromessi che alla fine fanno costare di più le infrastrutture con opere compensative, talvolta poco utili se non addirittura faraoniche. Bisogna cambiare radicalmente, passare al metodo del public engagement, studiato e praticato a livello internazionale da anni e che non va confuso con un assemblearismo inconcludente.

Come funziona il public engagement?

Ci sono diversi modi per coinvolgere in modo diretto e attivo gli stakeholders, istituzioni locali, organizzazioni, associazioni, singoli gruppi di interesse, nella definizione del progetto. In Francia c'è ad esempio il debat public che ha dato dei buoni risultati, ma avviene già sui progetti definitivi per i quali una autorità terza gestisce il confronto fra proponenti del progetto e parti interessate. A mio avviso le migliori esperienze di public engagement sono quelle in cui si parte dall'inizio, dallo studio di fattibilità e la interazione con gli stakeholders è affiancata da analisi ingegneristiche, economiche, territoriali che aiutino a far svolgere il dibattito il più possibile su elementi concreti. Quando si parte da un progetto già fatto spesso è troppo tardi, come è successo in Val di Susa. Dal punto di vista operativo si va dai tradizionali tavoli di concertazione alle assemblee aperte, alla interazione via web, alle indagini di mercato e alla comunicazione pubblica, fino al referendum popolare nei casi più spinti. Ma il public engagement prima che una serie di tecniche è una mentalità progettuale. Metodi e mentalità sostanzialmente sconosciuti in Italia.

Neanche qualche esempio ...?

Mah... la Gronda autostradale di Genova, la metropolitana regionale della Campania, lo studio di fattibilità della Napoli-Bari. Comunque tutti su iniziative locali.

Ma a suo avviso quali sono le priorità per i trasporti in Italia ?

Per me la priorità numero 1 sono i trasporti urbani e metropolitani, molto più urgenti dei valichi alpini o delle tratte a lunga percorrenza. Se non funzionano le città non c'è sviluppo. In legge obiettivo ci sono singoli interventi sulle metropolitane nelle grandi città, ma non c'è un quadro coerente di progetti e risorse per un periodo sufficiente. In Italia abbiamo una dotazione di trasporto pubblico su ferro largamente inferiore a quella europea. Nelle cinque grandi città (Roma, Milano, Torino, Genova, Napoli) abbiamo 20,3 km di metropolitana per milione di abitanti, contro una mediana di 54 nelle 29 principali città europee.

Sulle tranvie siamo a 42,2 km di rete per milione di abitanti, contro un dato medio di 130,7 su 44 città grandi e medie di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania.

Nel servizio ferroviario metropolitano (i treni dei pendolari, ndr) siamo a 5,1 treni km per abitante, contro una media europea di 7,9 (Germania 15,7, Svezia 15, Regno Unito 8,3, Francia 7,3).

Sui servizi su gomma (bus, urbani ed extraurbani) siamo a 30,8 km per abitante, poco sotto la media europea di 33,6, tuttavia il grado di copertura dei costi, nelle gestioni, è del 31%, contro una media europea del 49,6%. Il risultato è che nelle città italiane medie e grandi abbiamo 570 auto per mille abitanti contro le 340 della media europea, le famiglie spendono circa 1500 euro in più all'anno per muoversi e superiamo le soglie di inquinamento più di tutti gli altri Paesi, una cosa inaccettabile. Il Trasporto pubblico locale in Italia è allo sbando, servono risorse certe e regole chiare, con potenti iniezioni di concorrenza. Senza queste riforme corriamo il rischio di vanificare gli investimenti in metropolitane e ferrovie. E questo non vale solo per il trasporto locale. Se non si creano le condizioni per servizi più efficienti ha poco senso parlare di infrastrutture, dagli aeroporti ai porti, dalle ferrovie alle autostrade. Da questo punto di vista il ritardo nella

attivazione di quella Authority dei trasporti che a parole tutti vogliono mi sembra un segnale assolutamente negativo , anche per lo sviluppo delle infrastrutture .

Dove investire, dunque?

Metropolitane, potenziamento delle linee ferroviarie esistenti in aree urbane e metropolitane , sistemi di trasporto rapido di superficie , parcheggi di interscambio, tanta tecnologia per i sistemi di trasporto intelligenti e tanta manutenzione , soprattutto per le strade . A Milano, Roma e Napoli, in primis. Per le città di media dimensione vanno pensati sistemi di trasporto rapido di massa , su ferro e non , più leggeri e più sostenibili economicamente , magari da progettare insieme a interventi di riqualificazione urbana . Ma anche qui non esiste una ricetta generale. Bisogna sviluppare progetti coerenti e verificati che competano per i fondi pubblici che comunque sono insufficienti .

Quale metodo per scegliere i progetti e assegnare i fondi? Andavano bene i bandi nazionali della legge 211/1992 sul trasporto pubblico metropolitano?

Il meccanismo del bando funzionava , ha stimolato molti progetti in diverse città italiane , ma individuava categorie di opere troppo rigide , solo metropolitane e tram e poi troppo spesso cambiava la Amministrazione Comunale e cambiava il progetto . A mio avviso ci sono due correttivi necessari .Il metodo deve essere più flessibile sulle soluzioni ammissibili a finanziamento , e bisogna chiedere che le proposte dei Comuni siano corredate da verifiche tecniche preliminari e studi di fattibilità tecnico-economici fatti su linee guida definite a livello nazionale che consentano anche di rendere comparabili le proposte , come accade in Germania e negli Stati Uniti.

Professore, proviamo invece a passare in rassegna le opere ad oggi programmate. Cosa salverebbe e cosa no?

Va bene , ma vorrei fare una premessa. Esprimo delle opinioni che andrebbero verificate con quel metodo della programmazione che ho citato . Pronto quindi a cambiare idea Cominciamo dai valichi ferroviari. Abbiamo previsto di potenziare la Torino-Lione, il Brennero e il Sempione/Gottardo (Milano-Svizzera). Penso che sia troppo. C'è una analisi complessiva del traffico ferroviario passeggeri e merci sull' intero arco alpino ? Quale dei tre è prioritario? Quali tratte vanno fatte prima e quali dopo ?Valutiamolo. Sul valico con la Svizzera va però detto che gli investimenti sulle gallerie li stanno facendo gli svizzeri, a noi spetterebbe solo portare le nuove linee in Italia: sarebbe decisamente il valico meno oneroso. Il traffico merci in Europa è in stallo per la crisi economica , quello ferroviario in Italia è in calo nettissimo, l' asse della geografia economica si sta spostando da ovest a est rispetto a quando si sono fatti i progetti , penso che potenziare tre valichi contemporaneamente oggi si giustifichi ancora meno .

Su Torino-Lione e Brennero, però, siamo già avanti: soldi per progettazioni e cunicoli esplorativi sono già stati spesi, e nel caso del Brennero è stato finanziato il secondo lotto costruttivo.

Sì, ma ripeto quanto ho detto . Non possiamo andare avanti solo perché si è iniziato a spendere , magari il cinque per cento . Chiariamo ,non sto dicendo che si deve fermare tutto , ma sarebbe utile sapere se e quando servono queste opere e , soprattutto , a cosa dobbiamo rinunciare per farle !

Milano-Venezia ad alta velocità, è in costruzione, interamente finanziata, la Treviglio-Brescia, il resto è in alto mare.

Il potenziamento ferroviario dell' asse a mio parere è necessario , addirittura prioritario rispetto ad altri progetti ferroviari in Italia. Ma il progetto sul tavolo è molto costoso , sento ancora parlare di tunnel di attraversamento di intere città , penso che tutto questo sia incompatibile con le risorse ed i tempi che abbiamo . Certo, ci sono differenze fra le diverse tratte, ma non è più pensabile costruire la Alta Velocità ai prezzi della Torino-Milano-Napoli! Quell'opera ci è costata, al netto delle differenze orografiche e urbanistiche che penalizzano l'Italia, il doppio della media europea di

analoghe tratte ad alta velocità. Occorre rivedere i progetti senza fermare i cantieri in corso , sarebbe una bella occasione di lean design e public engagement .La To-Mi-Na è stata prevista sempre ad alta capacità , ossia anche per un traffico merci che non c'è e temo non ci sarà , e sempre con velocità di almeno 300 km/h, ma anche questo non è sempre necessario. A occhio e croce abbiamo speso dieci miliardi di euro in più per quelle scelte , avremmo potuto fare anche la Milano Venezia e qualche metropolitana con quei soldi !Dobbiamo poi dimenticare le conferenze di servizi dell'epoca, che hanno fatto decollare i costi con le opere compensative.

La Napoli-Bari è un progetto più recente, ma costa sempre oltre sette miliardi di euro ...

Anche questo è un progetto da rivedere , snellire , realizzare per tratte prioritarie. Si tratta comunque di un progetto con standard e prestazioni molto inferiori all' Alta Velocità e con tante stazioni intermedie. A mio parere l'itinerario ferroviario Napoli-Bari va rafforzato, oggi ci si impiega oltre 4 ore su una linea costruita a fine ottocento . Con la ferrovia Napoli e' piu' vicina a Milano che a Bari e le cosiddette aree interne di Campania e Puglia sono sostanzialmente isolate rispetto ai servizi ferroviari di lunga percorrenza. Non sono d'accordo con chi valuta questo , come gli altri progetti di infrastrutture , solo con il bilancino dell' analisi costi –benefici . Analisi utile beninteso , ma ampiamente insufficiente per effettuare scelte complessive sulla mobilità e sullo sviluppo territoriale. Corriamo il rischio di contrapporre l' arbitrio e la non valutazione ad un tecnicismo economico troppo spinto . Come ho detto ci sono effetti economici più ampi , effetti territoriali , ambientali e di consenso ,che possono e debbono essere valutati ma che sono difficilmente monetizzabili . Ad esempio se un progetto ha un grado di consenso maggiore ci saranno probabilmente meno ritardi nella realizzazione , ritardi che possono modificare radicalmente i risultati di una analisi benefici - costi tradizionale . Ancora se si portano i tempi di trasporto sotto la soglia dei sessanta , novanta minuti parti del territorio cominciano a funzionare come sistemi metropolitani , si allarga il mercato delle residenze e del lavoro , insomma si crea l' effetto città . In letteratura si chiamano wider economic effects .E' quello che sta succedendo in Italia da qualche anno per effetto dell' Alta Velocità fra Roma e Napoli o fra Milano e Bologna.

I porti vanno potenziati? Come?

Premetto che quella del mare è un settore importante ed un po' sottovalutato della nostra economia . Ma questo non significa che potenziare i porti serva sempre e comunque . Alto Tirreno, alto Adriatico, sistema Campano , sono i sistemi portuali individuati dalla Unione Europea come core network , vanno potenziati , ma , ancora una volta , in una visione di sistema che oggi francamente non vedo ... Prevale quello che chiamo il municipalismo portuale , inevitabile se il piano è la somma dei progetti proposti delle singole Autorità Portuali . Fra l' altro il quadro internazionale sta rapidamente cambiando , il traffico contenitori nel mediterraneo non cresce , c'è un eccesso di offerta che deriva dai nuovi porti costruiti in Egitto , in Grecia , in Tunisia , in Spagna . Anche i porti del nord Europa per la prima volta sono in calo e fra pochi anni apre il nuovo canale di Panama che sottrarrà altro traffico al mediterraneo... Come si vede ancora una volta serve un piano nazionale dei trasporti e della logistica che individui gli scenari possibili e trovi le priorità compatibili .

E' ancora valida l'idea della piattaforma logistica del Mediterraneo , di intercettare il traffico navale dall'Oriente, di potenziare i porti per le grandi navi container e fare concorrenza ai porti del mare del Nord?

Come ho detto penso che l'idea oggi è ormai superata.La organizzazione delle logistica oggi e' in gran parte in mano a operatori internazionali , prevalentemente tedeschi , ed e' molto difficile recuperare quote di mercato per l' Italia . Certamente non si possono fare investimenti oggi in attesa di una capacita' imprenditoriale tutta ancora da costruire . Bisogna vedere realisticamente quali traffici possono essere intercettati per essere spediti in Europa , ma soprattutto come servire il mercato di import ed export nazionale . Poi bisogna progettare gli sviluppi dei porti insieme agli

operatori portuali privati ed in modo vincolante , per evitare di costruire infrastrutture che poi non vengono utilizzate.

Passiamo alle autostrade. Come valuta l'attuale programmazione di nuove tratte?

Anche in questo caso ci sono a mio avviso ci sono troppi progetti sul tavolo . In tutto abbiamo oltre 35 miliardi di project financing autostradali con un traffico autostradale che è calato del 9% circa in due anni, un fatto mai successo dal dopoguerra ad oggi .Con la crisi di liquidità le banche non stanno finanziando praticamente nessuno di questi progetti , si attende ancora il closing della Brebemi i cui lavori sono iniziati da anni . Come fanno a tenere i Piani Economici Finanziari fatti dieci anni fa immaginando che il traffico crescesse al tre , quattro percento all' anno ? Bisogna dunque verificare quali interventi siano veramente prioritari e quanto siano finanziariamente sostenibili oggi , nelle condizioni economiche attuali, magari concentrando i contributi pubblici dove servono per riequilibrare i Piani Economici Finanziari . Ci sono fra l'altro molti progetti in competizione , che si sottrarrebbero traffico a vicenda.

Può fare qualche esempio professore?

Guardi in Pianura Padana penso ci siano troppi doppioni sia sull' asse Est – Ovest che sui collegamenti verso Bologna ed il mare . Sull'asse Nord-Sud nel 2014 sarà pronta (secondo le previsioni) la variante di valico, e abbiamo altri due progetti in pista, la Tirrenica (Livorno-Civitavecchia) già iniziata e la Orte-Mestre. Ci sono le condizioni di traffico per realizzarle entrambe ? E' questo il momento giusto per partire ?

Professore, sulle ferrovie però non ci sono solo valichi alpini e Alta Velocità

Assolutamente no . Penso che alla programmazione dello sviluppo della rete cosiddetta ordinaria sia molto importante , anzi in alcuni casi più importante degli altri . Questo tema non può più essere considerato solo come un problema aziendale di Ferrovie dello Stato , ma deve essere parte di una strategia nazionale. Penso ad esempio alla trasformazione delle linee storiche parallele all' Alta Velocità in metropolitane regionali . Nuove stazioni in aree densamente abitate e piccoli interventi di aumento delle capacità potrebbero consentire lo sviluppo dei servizi regionali che , lo ricordo , erano oltre un terzo dei benefici attesi dall' investimento della AV. Ancora per il progetto di potenziamento della Salerno-Reggio Calabria ferroviaria (peraltro non ancora finanziato, salvo i 504 milioni di adeguamenti tecnologici, Cis 18 dicembre 2012, ndr) ci vorrebbe uno studio di fattibilità serio: forse basterebbe aggiungere qualche centinaia di milioni di euro di interventi di potenziamento e velocizzazione per avvicinare i tempi di collegamento della Calabria e della Sicilia al resto del Paese .E poi c'è il tema della manutenzione come investimento...

Cosa intende con manutenzione come investimento ?

Vede in tutti i Paesi occidentali la gran parte dello sviluppo delle infrastrutture e' avvenuto dopo la Seconda Guerra Mondiale , e dopo cinquant' anni molte infrastrutture hanno bisogno di interventi di manutenzione straordinaria che sono a cavallo fra investimenti e gestione . Purtroppo il debito pubblico accumulato non consente di spendere quanto sarebbe necessario e si assiste ad un degrado progressivo . Basta girare per le strade delle città italiane , da Napoli a Milano . Ma come dicevo il problema e' molto più generale . Negli stati Uniti si calcola che oltre 70.000 ponti sulle strade interstate sono strutturalmente pericolosi e servono 109 miliardi di dollari in più nei prossimi otto anni .Penso che parlando di politica delle infrastrutture in Italia il tema della manutenzione straordinaria non possa essere relegato ad un problema delle Aziende e degli Enti Locali.

Professore, ma non c'è anche l'esigenza di rilanciare gli investimenti pubblici, scesi molto negli ultimi anni a fronte di una spesa corrente che è continuata ad aumentare?

Sì, e' assolutamente vero, complessivamente in Italia abbiamo investito poco in infrastrutture di trasporto e di logistica , una quota del PIL inferiore a quella di altri Paesi europei e i risultati si

vedono . Del resto e' abbastanza noto che investimenti nelle infrastrutture giuste , e sottolineo giuste , sono un moltiplicatore notevole dello sviluppo , ovviamente al di la' dell' effetto cantiere. Ma vede il problema e' che non possiamo permetterci di spendere male. Paradossalmente affastellare tanti progetti non fa spendere di più , ma di meno . Mancano le risorse economiche , tecniche e politiche per farli andare avanti alla velocità giusta . Penso che in questo settore ci sia da fare una difficilissima operazione verità , una project review che metta in fila le priorità , riveda e semplifichi i meccanismi approvativi , riduca gli spazi dei contenziosi , introduca controlli ex ante e soprattutto ex post verificando previsioni e riduzione dei costi di gestione, proponga premialita' e penalità per i soggetti attuatori. Il tutto senza fermare la macchiana dei pochi investimenti in corso .Mi rendo conto che è tutto molto difficile , soprattutto dopo i tanti errori del passato , che si richiede una grande volontà politica per riforme non incrementali e la disponibilità dei soggetti in campo a rivedere le regole del gioco . Ma francamente non vedo scorciatoie .

Clicca per Condividere



©RIPRODUZIONE RISERVATA