

ERMENEUTICA DEL “PONTE”

Materiali per una ricerca

A cura di
Silvio Bolognini
(Università eCampus).

 MIMESIS

MIMESIS EDIZIONI (Milano – Udine)
www.mimesisedizioni.it
mimesis@mimesisedizioni.it

Collana: *Eterotopie*
Isbn: 9788857553405

© 2018 – MIM EDIZIONI SRL
Via Monfalcone, 17/19 – 20099
Sesto San Giovanni (MI)
Phone: +39 02 24861657 / 24416383
Fax: +39 02 89403935

INFRASTRUTTURE E SISTEMA-PAESE, QUALI SCENARI DI POLICY

PIER FRANCESCO LOTITO

Il tema delle infrastrutture costituisce una delle pagine più entusiasmanti per qualunque analista di politiche pubbliche.

Per certi versi l'infrastruttura rappresenta in sé l'astrazione dell'idea di 'ponte' come strumento di collegamento tra sponde e di relazione tra individui. Il *ponte* è un esempio paradigmatico di infrastruttura, in quanto insieme di componenti strutturali che creano ex novo per opera dell'uomo un collegamento fisico e materiale tra sponde naturali contrapposte.

L'infrastruttura, a sua volta, è per eccellenza e all'estremo tutto ciò che è *ponte* tra sponde reali o ideali, punti di partenza e di arrivo, strumenti di connessione tra esseri umani e – in un futuro ormai in atto – intelligenze artificiali e apparati bio-tecnologici di varia natura e di crescente complessità.

L'infrastruttura è per essenza l'evoluzione e il superamento del limite umano, il frutto della *tekhné* e quindi della capacità dell'uomo di dare soluzione empirica ai propri limiti attraverso creazioni artificiali che danno vita a nuove dimensioni dell'umano.

L'infrastruttura è anche l'essenza della natura sociale dell'essere umano, del destino comune dell'uomo e del suo eterno bisogno di comunità sociali, lo strumento di realizzazione massima di tale dimensione sociale e collettiva.

L'essere rete di ogni infrastruttura e le "reti di reti" costituite dai sistemi infrastrutturali danno conto proprio di questo, dell'essere risposta ad un bisogno umano che è soprattutto sociale e relazionale.

Le infrastrutture che si intendono evocare e sulle quali ci si intende soffermare in questa sede sono quelle dei macro sistemi di opere pubbliche, le grandi opere infrastrutturali nei settori della viabilità (strade e autostrade) e della logistica (porti, interporti e aeroporti), del trasporto ferroviario, dell'energia (elettricità, gas ed efficienza energetica), delle risorse idriche e dei rifiuti.

Sono notoriamente questi i macro settori delle opere pubbliche di rilievo macro territoriale, nazionale e continentale.

Ragionare su tali macro settori consente di compiere una valutazione sulla capacità di un Paese di ideare e realizzare scenari e processi innovativi, di costruire un ponte intertemporale con la dimensione futura e di espandere i limiti e le potenzialità dell'azione umana.

Non che abbiano minore importanza le "altre" infrastrutture, quelle di livello territoriale inferiore o anche quelle che rispondono a tecnologie sociali quali i sistemi sanitari, di welfare o finanziari, tanto per citare solo alcuni dei settori dei servizi immateriali e degli *intangibles*; come pure le infrastrutture private, ad esempio in materia di telecomunicazioni. Tutte queste infrastrutture di varia origine e grado costituiscono ormai parte integrante di quella che possiamo chiamare la genetica sociale e inorganica delle comunità umane.

Va detto però che l'interesse per le infrastrutture e i sistemi infrastrutturali dei macro settori sopra indicati costituisce un esempio paradigmatico del grado di sofisticatezza del *know how* istituzionale di ciascuna comunità: a Paesi che sono in grado di generare e realizzare visionari sistemi infrastrutturali corrispondono istituzioni in grado di gestire processi decisionali complessi e di durata sganciata dai consueti cicli elettorali periodici.

Vale dunque la pena soffermarsi su questi specifici punti.

Una prima considerazione da svolgere investe un profilo di scenario, vale a dire la valutazione di quali siano le condizioni per affrontare in un dato ambito territoriale e istituzionale di area vasta (in termini di regioni o nazioni) il tema dello sviluppo infrastrutturale.

Da questo punto di vista sono almeno tre i fattori fondamentali che entrano in gioco, nell'ordine: la esistenza di soluzioni tecnologiche sostenibili, dal punto di vista ambientale sociale ed economico; la esistenza di istituzioni e procedure decisionali efficienti efficaci ed effettive; la possibilità e capacità di generare risorse finanziarie adeguate.

Il primo fattore, la *technological capability*, è la evidente preconditione di qualunque progetto infrastrutturale e va naturalmente intesa in termini di tecnologia sostenibile, dunque integrando e armonizzando le tre variabili fondamentali indicate che coinvolgono la più avanzata sostenibilità ambientale che garantisca il minor impatto possibile sugli ecosistemi, la più avanzata sostenibilità sociale che massimizzi i benefici per la comunità minimizzando le ricadute macro e micro-sociali negative e una ragionevole sostenibilità economica che minimizzi i costi assicurandone la copertura o il rientro dall'eventuale debito contratto per il finanziamento, garantendo al contempo un elevato standard di qualità del risultato.

Il secondo fattore, la *institutional capability*, è una immanente necessità di tutte le comunità umane: la disponibilità di organi che siano in grado

di perseguire macro-fini pubblici attraverso l'esplicazione delle funzioni a tali organi attribuite e la disponibilità di procedure decisionali che siano in grado di produrre gli effetti prefigurati ed attesi generando in concreto soluzioni.

Il terzo fattore, la *financial capability*, è una condizione necessaria che ormai viene vista come perfettamente fusa nel concetto di sostenibilità integrata sopra richiamata, dunque come parte integrante della sostenibilità economica del progetto che viene rimandata a due modelli essenziali e alle loro potenziali combinazioni: quello del finanziamento, in tutto o in parte, a carico della fiscalità generale; e l'altro dell'opera suscettibile di una gestione economica autonoma con affidamento in concessione, *project financing* o con altre varianti di tali modalità.

Una seconda considerazione da svolgere investe la metodica dei processi decisionali in materia di macro sistemi infrastrutturali, come quelli sopra indicati.

Da questo punto di vista tre appaiono essere i momenti fondamentali da considerare: le procedure di selezione dei progetti nell'ambito di una visione prospettica ed evolutiva della comunità; le procedure di realizzazione e messa in esercizio delle opere infrastrutturali; i processi di reperimento e impiego dei mezzi di finanziamento di tali opere.

Il primo punto, quello delle *procedure selettive*, richiama la necessità di operare in base a tecniche di prioritarizzazione basate su analisi costi / benefici che tengano conto di tutti i fattori sopra richiamati, ambientali sociali ed infine economici, nell'ordine indicato.

Il secondo punto, quelle delle *procedure esecutive*, che riguardano tutta la vita dell'infrastruttura dalla realizzazione alla manutenzione e dismissione, richiede un raccordo e un coordinamento dei procedimenti amministrativi esistenti, attraverso la massima semplificazione normativa possibile e auspicabilmente attraverso la attivazione di macro "conferenze decisorie" che raccolgano tutte le istituzioni coinvolte nei processi decisionali, assegnando a ciascuna di loro tempi di partecipazione e decisione.

Il terzo punto, quello dei processi di *financing*, lascia spazio ad ogni forma di creatività ed innovazione, nel rispetto dei parametri di equilibrio finanziario sopra richiamati, vale a dire della copertura dei costi e comunque del rientro dall'eventuale debito contratto per il finanziamento.

Una terza considerazione da svolgere riguarda i 'costi del non fare', vale a dire la valutazione dell'incidenza negativa dei sistemi infrastrutturali mancati.

Da questo punto di vista entrano in gioco tre valutazioni: quali siano gli effetti di soluzioni alternative per una stessa infrastruttura; quali siano gli

effetti della rinuncia ad infrastrutture deselezionate; infine, quali siano i costi delle infrastrutture incompiute o non realizzate.

La prima valutazione investe la comparazione di progetti di opere alternative ed è parte integrante del procedimento selettivo delle opere infrastrutturali sopra richiamato, secondo le migliori *best practices* del settore. Tale valutazione rientra quindi tra le modalità procedurali astrattamente preferibili da adottare (appalto concorso di progetto o di idee) nei processi decisionali relativi alle opere infrastrutturali.

La seconda valutazione investe l'analisi dell'eventuale scelta politica del 'non fare', così come la terza valutazione investe l'analisi della responsabilità politica delle opere incompiute. Tali processi valutativi sono certamente rilevanti, soprattutto dal punto di vista politico costituendo un indice del grado di efficienza efficacia ed effettività delle amministrazioni incaricate della realizzazione e gestione di tali opere e per tale motivo è auspicabile che siano svolti da soggetti terzi rispetto agli attori istituzionali in gioco, dunque da organi specifici quali una *authority* o un ufficio parlamentare indipendente (sull'esempio di quello di bilancio).

A questo punto la domanda da porsi rispetto alle considerazioni che si sono svolte è quale sia lo scenario di *policy* per il nostro Paese in questo ambito.

Il fabbisogno di infrastrutture è evidente, in termini di ritardo dei nostri territori nella modernizzazione dei servizi in tutti i settori indicati ma ancor prima in termini di manutenzione, inclusi la messa in sicurezza e l'adeguamento delle infrastrutture esistenti (il drammatico caso del Ponte Morandi di Genova ne è, purtroppo, un tragico ed emblematico esempio); infine in termini di completamento delle opere incompiute, che sono ancora diverse centinaia – ad oggi oltre seicento – distribuite nelle varie regioni in misura differente, una sorta di indicatore indiretto del grado di efficienza ed efficacia delle amministrazioni coinvolte nei settori indicati.

La condizione diffusa, generalmente percepita anche dall'opinione pubblica, è da un lato di stallo decisionale sulle nuove grandi opere infrastrutturali, dall'altro di rallentamento drammatico nella attività di manutenzione straordinaria e di completamento delle infrastrutture esistenti. Questa condizione investe tutti i settori dell'azione pubblica: quello delle opere strategiche (come trasporti, energia, digitale, difesa, sicurezza, protezione civile), quello dei servizi essenziali (come rete idrica, energia di consumo, telecomunicazioni) quello delle opere di rilievo sociale (come ospedali, scuole, impianti sportivi, aree pubbliche e mercati).

Lo stallo decisionale sull'ideazione e progettazione dei nuovi sistemi infrastrutturali è legato fondamentalmente a due fattori concatenati: un de-

ficit istituzionale e politico che si accompagna ad una scarsità relativa di risorse finanziarie accessibili per trasferimento dalla fiscalità generale o per indebitamento.

Il deficit è in primo luogo istituzionale perché manca una chiara gerarchizzazione di ruoli, tra organi statali e regioni, in relazione ai procedimenti deliberativi e realizzativi delle grandi opere infrastrutturali nei settori richiamati. Tutto questo si riflette nella complessità delle procedure e nella difficoltà di gestire relazioni continuative con gli *stakeholder* e con i gruppi portatori di interessi particolari o locali. Il deficit istituzionale è poi ampliato dal fattore politico, vale a dire dalla instabilità di governi e amministrazioni e comunque dalla brevità del loro ciclo politico in rapporto ai tempi di gestazione e realizzazione delle grandi opere pubbliche: una asimmetria apparentemente irrisolvibile che paralizza e procrastina molta parte dei processi decisionali, rinviandoli a tempi infiniti e condannando il Paese apparentemente ad un perenne ritardo infrastrutturale.

La scarsità di risorse finanziarie accessibili è poi l'alibi universale del ritardo infrastrutturale. Non che non siano veri i limiti ai trasferimenti dalla fiscalità generale, da tempo strutturalmente incapiente rispetto ai fabbisogni finanziari degli apparati pubblici e come tale in perenne deficit finanziario, oppure i limiti all'indebitamento, sottoposto a stringente monitoraggio.

Il punto fondamentale è tuttavia un altro. Questo assetto delle cose riflette esattamente la difficoltà del sistema di finanza pubblica di raggiungere una situazione di equilibrio che consenta alle istituzioni competenti di poter selezionare progetti infrastrutturali di lungo orizzonte sui quali far convergere risorse. Oppure, detto con altre parole e in un'altra prospettiva, l'adeguamento infrastrutturale del Paese, in relazione ai sistemi di portata nazionale o continentale, richiede una condizione di equilibrio dei saldi di finanza pubblica che costituisca precondizione per generare risorse nuove da destinare a tali opere.

In altri termini, non si può sfuggire al dato evidente che l'ammodernamento e adeguamento strutturale del Paese richiede il raggiungimento di una condizione di equilibrio delle finanze pubbliche e in più la generazione di nuove extra-risorse finanziarie da destinare a tali scopi specifici.

Analogo discorso va fatto in relazione all'altra condizione diffusa, quella del rallentamento nella attività di manutenzione straordinaria e di completamento delle infrastrutture esistenti.

Il riscontro concreto di tali percezioni può essere tratto dalla mera consultazione attraverso il SIMOI, il Sistema Informatico di Monitoraggio delle Opere Incompiute, dell'elenco-anagrafe delle opere pubbliche incompiute istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e

articolato a livello regionale presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche in base, secondo le disposizioni normative vigenti [art. 44-bis del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n. 21; le relative modalità di attuazione sono state definite per regolamento con il successivo Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 13 marzo 2013, n. 42].

Le disposizioni normative richiamate hanno inteso costituire uno strumento conoscitivo attraverso il quale censire in Italia le opere incompiute, con l'intento di promuovere la definizione di una graduatoria delle priorità di intervento. Va precisato che l'anagrafe censisce tutte le opere pubbliche incompiute e non soltanto quelle di rilevanza nazionale, cui si è inteso fare riferimento in questa sede.

L'istituzione di tale anagrafe è certamente una scelta meritevole, che costituisce tuttavia solo il prodromo di un'azione adeguata in questo ambito.

Restano aperte almeno due questioni: la definizione di modalità operative che accelerino i processi decisionali di attivazione delle misure di completamento e, parallelamente, lo sviluppo di una effettiva capacità di analisi dei “costi del non fare”.

Sul primo punto, le modalità di accelerazione decisionale, vanno certamente considerate le diverse cause del mancato completamento di opere, che possono essere individuate essenzialmente nei seguenti fattori: nella mancanza di fondi; in cause tecniche; in nuove disposizioni di legge o norme tecniche sopravvenute; nel fallimento dell'impresa appaltatrice; nel venir meno dell'interesse al completamento da parte dell'amministrazione competente o del gestore.

Tra tutte le possibili cause indicate spiccano due ipotesi: la mancanza di fondi e l'eventuale fallimento dell'impresa appaltatrice. La mancanza di fondi rimanda ai decisori politici la scelta delle priorità da finanziare, tenendo conto della possibilità di utilizzare a tale scopo strumenti di finanza innovativa e comunque di ricorrere all'indebitamento entro i limiti concordati con le istituzioni europee. In caso invece di fallimento dell'impresa appaltatrice, il rischio concreto di prolungato blocco dei cantieri rende opportuno adottare adeguate disposizioni normative che in modo automatico escludano l'appaltatore fallito e consentano l'automatico *repêchage* dei partecipanti non assegnatari o, qualora non sia possibile, il ricorso a procedure di gara semplificate come quelle ristrette o negoziate.

Sul secondo punto, occorre investire sullo sviluppo di una effettiva capacità di analisi dei “costi del non fare” che integri le valutazioni degli organi decidenti e consenta un monitoraggio indiretto da parte dei cittadini. Da questo punto di vista occorre da un lato individuare – come già accen-

nato – organi tecnici ad hoc in grado di sviluppare specifiche competenze e dall’altro mettere in rete quei soggetti accademici e privati che con varie iniziative già operano in questo ambito ed hanno sviluppato una rilevante esperienza.

In conclusione, lo scenario di *policy* per il nostro Paese nell’ambito delle grandi opere e dei sistemi infrastrutturali pubblici non è propriamente confortante.

La capacità delle istituzioni nazionali di ideare e realizzare scenari e processi innovativi nei campi richiamati è fortemente minata per limiti propri delle stesse istituzioni, come sopra evidenziato, e per il menzionato deficit politico, di cui il ciclo elettorale e l’instabilità relativa dei governi sono espressione. Sono questi, all’estremo, i costi e gli oneri del ‘non fare’ e del ‘non riuscire a fare’, a partire dal non riuscire a fare quelle riforme dell’assetto istituzionale che dovrebbero portare il nostro Paese ad allinearsi con i modelli istituzionali degli altri paesi europei che riescono ad esprimere una visione di futuro per la propria comunità nazionale.