
La governance nazionale delle infrastrutture

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota informativa, estrapolata dal documento ***“Italia, un futuro da inventare: le infrastrutture di trasporto sostenibili”*** curato dal Gruppo di Lavoro di **Astrid**. La presente nota ha come *focus* **la governance nazionale delle infrastrutture**.

Premessa: la governance delle infrastrutture

Si definisce *governance* dell'infrastruttura il processo che interessa tutto il ciclo di vita dell'opera, riassumibile in cinque fasi:

1. **valutazione** delle esigenze infrastrutturali;
2. **pianificazione**;
3. gare d'appalto e **contratti**;
4. **realizzazione**;
5. messa in funzione, **consegna** e manutenzione.

Ciascuna fase del ciclo presenta complesse questioni di *governance* poiché riguardano sia gli **aspetti tecnici** del processo, sia quelli **politici**. Le lacune che ne emergono sono tra le ragioni che determinano il non raggiungimento degli obiettivi in termini di tempo, di *budget* e, in ultimo, di fornitura del servizio.

Se si osservano trasversalmente i molteplici sistemi di *governance* delle infrastrutture pubbliche, si può notare che le difficoltà maggiori si riscontrano nella:

1. **costruzione** di una pianificazione a lungo termine;
2. **definizione** delle priorità strategiche;
3. **gestione finanziaria** delle diverse fasi del ciclo.

A corollario di questi, che sono i principali nodi da affrontare, troviamo: la **mancanza di leadership**, i **quadri normativi instabili**, l'**elevata vulnerabilità alla corruzione**, la **debole capacità istituzionale** a tutti i livelli di governo e la **difficile gestione dell'opposizione** politica e sociale.

È difficile costruire una visione strategica a lungo termine (20 anni) perché il progetto delle infrastrutture è trasversale a diversi settori e livelli di governo, ma soprattutto perché, necessitando di lunghi tempi di realizzazione, è suscettibile alla variazione dei cicli politici ed economici. *Da un lato*, quindi, è necessario coordinare la pianificazione delle infrastrutture strategiche con la pianificazione dell'uso del territorio alle varie scale, così da creare **equilibrio** tra la visione complessiva del governo e punti di vista settoriali e regionali. *Dall'altro lato*, si devono prevedere lo spazio e le adeguate modalità per i cambiamenti lungo il percorso: i **progetti complessi** – come lo sono le infrastrutture pubbliche strategiche – richiedono flessibilità, ovvero una **governance dinamica**. Flessibilità vuol dire anche dare una diversa prospettiva al tema dell'aggiornamento delle esigenze infrastrutturali: **svincolarlo dai cicli elettorali**, ad esempio prevedendo revisioni a intervalli temporali prefissati di medio termine; **affrancarlo dalle singole agende politiche**, quindi ridiscutere l'intero sistema di opere e non il singolo intervento.

Parimenti, risulta difficile definire le priorità strategiche all'interno della più ampia visione generale perché il processo di valutazione, il più delle volte, si basa su considerazioni di natura esclusivamente politica e non sulla stima della capacità che quella determinata opera ha di generare il massimo valore per la società. In questo senso, il **tema della valutazione** pone due questioni sostanziali: *da una parte*, richiama il bisogno di costruire strumenti capaci di combinare analisi quantitative e qualitative, per arricchire l'analisi del rapporto costi-benefici considerando anche il rendimento sociale complessivo dell'investimento; *dall'altra parte*, al fine di garantire un processo quanto più razionale possibile – dove la razionalità viene intesa come garanzia di efficacia –, sollecita la riflessione attorno alla possibilità di scindere il processo decisionale dall'esercizio del potere attraverso la **creazione di apposite strutture/istituzioni**.

La valutazione non dovrebbe fermarsi all'individuazione delle priorità, bensì dovrebbe essere un **esercizio costante per garantire il mantenimento del rapporto qualità-prezzo** durante tutto il ciclo di vita dell'opera. Purtroppo il tema della sostenibilità finanziaria a lungo termine difficilmente entra nella discussione pubblica e spesso non ha peso nel processo decisionale di valutazione delle priorità. La complessa natura degli investimenti finanziari fa emergere, infatti, la **mancanza di capacità organizzative, tecniche, commerciali e di coordinamento** degli apparati che sono chiamati a gestire la *governance* delle infrastrutture. Un problema trasversale a queste questioni è la **mancanza di definizione delle aree di responsabilità**.

NB → Ciò si manifesta in modo paradossale: nelle fasi iniziali del ciclo di vita dell'opera – pianificazione, valutazione, definizione delle priorità – si verificano continue sovrapposizioni di responsabilità, al contrario, nelle fasi finali – messa in funzione, consegna e manutenzione – si fa difficoltà a individuare l'istituzione responsabile.

Recentemente alcuni governi hanno creato delle strutture per coadiuvare l'azione di chi gestisce il sistema di pianificazione infrastrutturale. Due su tutti sembrano casi esemplari a cui guardare perché tentano di dare soluzione alle questioni precedentemente discusse.

creazione	struttura	referente	ruolo	funzioni
2016	Infrastructure and Projects Authority (IPA), Gran Bretagna	Ufficio di Gabinetto e Tesoro di Sua Maestà	Centro di competenza	IPA e il Tesoro di Sua Maestà decidono quali programmi entrano nel Portafoglio dei Grandi Progetti, fornisce competenze al governo e ai progettisti in materia di consegna dei progetti, National Infrastructure Delivery Plan
2017	National Infrastructure Commission (NIC), Gran Bretagna	Tesoro di Sua Maestà	Agenzia esecutiva	Fornire consulenza, identificare le esigenze infrastrutturali strategiche, monitoraggio annuale, National Infrastructure Assessment
2008	Infrastructure Australia (IA)	Department of Infrastructure and Regional Development	Organo consultivo	Audit nazionali, Infrastructure Priority Lists, Piano Infrastrutturale, valutazione dei progetti

L'**esempio inglese** risulta interessante perché crea **due differenti strutture** per rispondere ai due problemi principali della pianificazione dei grandi progetti pubblici: **come assegnare le priorità strategiche e come assicurarsi di portare a compimento i progetti**. L'**esempio australiano** risulta interessante perché ha cercato di **esternalizzare quanto più possibile il processo di valutazione, assegnazione di priorità e selezione dei progetti in materia di pianificazione infrastrutturale**. Si tratta di strutture interne o collegate ai dipartimenti governativi che operano in materia di trasporti, infrastrutture e mobilità. Le figure dirigenziali, pur venendo nominate dai titolari dei ministeri interessati, sono svincolate dai tempi di rinnovo politico dei governi perché la loro carica ha una durata diversa. Tali strutture svolgono una funzione esclusivamente consultiva. A questi possiamo aggiungere il **sistema di governance costruito dall'Unione Europea** (vedi box seguente) per la realizzazione della **Trans-European Transport Network (TEN-T)** che, con cadenza decennale, prevede un riesame della rete per verificarne la conformità ai requisiti del regolamento e alle mutazioni dei contesti locali e internazionali.

Focus: esempio europeo

Il Consiglio Europeo nella riunione tenuta a Essen nel dicembre 1994 approva i **14 progetti prioritari** che dovranno andare a comporre il primo scheletro della **Trans-European Transport Network (TEN-T)**. A seguito dell'ingresso di nuovi Stati membri nell'Unione, l'elenco dei progetti prioritari è stato ampliato già nel 2004 arrivando a contarne 30. Nel 2013 si ha una prima importante revisione del progetto TEN-T introducendo l'organizzazione in due livelli, *Comprehensive network* e *Core network*, e la definizione di nove corridoi. L'articolo 54 del regolamento del 2013 programma la successiva revisione della rete entro il 2023. L'iter seguito per la revisione si articola in **due fasi**. La **prima** prevede la **realizzazione di studi**, volti a verificare sia la conformità del regolamento vigente, sia lo stato di avanzamento dei piani e dei programmi attraverso i quali gli Stati membri attuano la politica della TEN-T, e consultazioni con le parti interessate. Quest'ultime sono rivolte, con diverse modalità, a tutti gli *stakeholder* interessati dal progetto: per mezzo di consultazioni pubbliche aperte si intercettano sia le autorità (internazionali e locali) e i gestori delle infrastrutture, sia gli utenti e i cittadini; tramite sondaggi *online* vengono raccolti dati in merito alla percezione della politica della TEN-T e della sua attuazione, allo stesso tempo si chiedono opinioni sull'orientamento futuro che tale politica dovrà prendere; una platea ridotta di *stakeholder*, viene intervistata per costruire una valutazione critica dei progressi compiuti, evidenziando i fattori di successo/insuccesso. In aggiunta, sono stati costruiti dei casi studio tematici su specifiche aree strategiche.

La fase di studio si conclude con la **valutazione dell'impatto economico, sociale e ambientale delle misure previste**, sulle cui evidenze vengono costruite delle opzioni strategiche alternative. L'opzione prescelta viene fatta propria dalla Commissione che la struttura in una proposta di revisione del regolamento, dopo aver sentito informalmente tutti gli Stati membri. Questo passaggio, stabilito dal *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, circoscrivendo la contrattazione in un momento specifico, blinda la revisione e il ridisegno della rete.

La **seconda fase** coincide con la **procedura legislativa ordinaria**: la Commissione invia la proposta formale al Consiglio per la discussione; sentite le osservazioni del Comitato Economico e Sociale Europeo e del Comitato Europeo delle Regioni, il Consiglio esprime un primo voto sugli orientamenti generali; questo testo, poi, dovrà essere votato dal Parlamento in seduta plenaria. L'articolo 60 prevede la successiva revisione del regolamento e della rete entro il 2033.

La pianificazione dei trasporti in Italia

Ripercorrendo la storia della pianificazione in Italia, da metà degli anni Ottanta dello scorso secolo si sono succeduti vari **Piani Generali dei Trasporti (e della logistica)**, PGT(L) costruiti secondo procedure di pianificazione definite per legge, la legge 245 del 1984, che combinavano **fondamenti tecnici e legittimazione politica**. Quella procedura di definizione di un Piano Generale dei Trasporti e della logistica per l'Italia è stata abbandonata nel 2001 a norma della "legge obiettivo". La stessa procedura è stata rilegittimata dal codice dei contratti approvato nel 2016, ma mai completata.

Oggi è nuovamente accantonata per disposizione dal nuovo codice dei contratti approvato di recente. A norma dell'art. 39 del d.lgs. 36/2023, è il governo che qualifica in qualsiasi momento una infrastruttura come strategica e di preminente interesse nazionale. L'**elenco** delle suddette infrastrutture è inserito **annualmente** nel documento di economia e finanza, con l'indicazione dei criteri di rendimento attesi in termini, tra l'altro, di **adeguamento della strategia nazionale a quella della rete europea delle infrastrutture**.

Una situazione che, tra le altre, ha avuto la conseguenza di **togliere ogni certezza sulla stabilità delle decisioni** con conseguenze sul processo di realizzazione delle opere. Per avere prova dell'instabilità generata, basti osservare come, in un considerevole arco temporale – dal 2013 al 2021 –, molte voci della lista delle priorità esposte negli Allegati Infrastrutture ai DEF (Documenti di Economia e Finanza) via via succedutesi "scompaiono" o cambiano stato: **da opera invariante/strategica a opera sottoposta a project review o a progetto di fattibilità**.

E l'altalena decisionale non ha riguardato solo le opere simbolo di uno scontro ideologico o di potere come il ponte di Messina, la TAV Torino-Lione, o il Terzo valico ligure o il Sistema portuale *offshore-onshore* di Venezia. E nemmeno solo il caso clamoroso dell'Allegato infrastrutture del 2019 che mette nel limbo l'intero elenco delle priorità infrastrutturali italiane.

È il caso, invece, per fare qualche esempio, del **progetto di raddoppio e potenziamento della tratta ferroviaria Orte-Falconara**: in progetto nel 2013, inserita tra quelle prioritarie nel 2014, assente nel 2015 e 2016, sottoposta a progetto di fattibilità negli anni 2017, 2018 e 2020 e nuovamente inserita nell'elenco delle opere prioritarie nel 2021. Oppure della **nuova linea AV/AC tra Venezia e Trieste**: in progetto nel 2013 e nel 2014, assente sia nel 2015 che nel 2016, introdotta tra le prioritarie nel 2015, poi mai più citata. La rimozione dell'elenco dettagliato delle opere prioritarie nell'Allegato infrastrutture del 2019 è l'esempio più eclatante di instabilità prodotta dalla debolezza della procedura esposta ai "capricci del principe".

Questa procedura non aggrava, ma di certo non corregge, i difetti patiti negli scorsi lustri ed è causa non secondaria del **mancato o ritardato adeguamento del patrimonio infrastrutturale dell'Italia** perché genera:

- 1) **instabilità delle scelte di priorità**, poiché l'elenco delle infrastrutture strategiche può essere modificato ad ogni riedizione annuale del documento di economia e finanza;
- 2) **la sottovalutazione dei benefici** derivante dalla valutazione di ogni opera di per sé e non nel contesto sistemico che va a modificare;
- 3) **l'incoraggiamento al contenzioso** in vista di una sempre possibile cancellazione annuale dalla lista di priorità.

Questi difetti si aggiungono a quello più grave di far venir meno il **luogo di valutazione periodica dell'adeguatezza del sistema delle infrastrutture di trasporto** a rispondere ai fabbisogni espressi dall'economia e dalla società italiana, come un tutto.

La conseguenza è l'**indisponibilità** di quella **visione strategica nazionale a lungo termine finalizzata alla soddisfazione dei fabbisogni di servizi infrastrutturali** (nel nostro caso quelli necessari alla soddisfazione dei fabbisogni di trasporto e mobilità) che gli esperti OECD¹ (la Senior Network of Infrastructure and PPP Officials) considerano il **fondamento** di ogni governance infrastrutturale.

Della mancanza di questa visione, della **indisponibilità di uno scenario-obiettivo** di valutazione dei rapporti tra infrastrutture e domanda dei servizi che esse consentono di erogare, ci si è accorti in sede, ad esempio, di definizione dei progetti da includere nel PNRR: sono stati scelti progetti probabilmente utili, ma non si è in grado di valutare né la loro sufficienza né la loro necessità rispetto all'obiettivo di *"ricostruire meglio"* l'Italia post Covid-19.

Le linee fondamentali di assetto territoriale del Paese (ex d.lgs. 112/1998) si rivelerebbero oggi uno strumento prezioso nella definizione di un **piano coordinato di interventi**, per definizione *place-based*, capaci di tener conto della relazione tra strutture insediative produttive, residenziali e di servizio e reti di trasporto e comunicazione che co-determinano le convenienze localizzative di imprese e famiglie. La conseguenza è che manca tutt'oggi il **retroterra analitico** capace di far acquisire la "granularità" infra-regionale della quale la definizione delle politiche territoriali (di localizzazione e trasporto) avrebbe bisogno. Il documento del MIT di analisi ed indirizzi strategici per il futuro, pur ricco di analisi sullo stato del sistema dei trasporti e della mobilità italiano, non ne è un surrogato, per quanto informale, sufficiente.

Anziché cimentarsi nel ridurre le incertezze di contesto per dare un riferimento stabile ad investimenti di lungo periodo indispensabili per non far mancare il contributo delle economie esterne da trasporti al rilancio della produttività e della crescita nazionale, il documento valorizza ancora una volta la "necessaria" flessibilità di linee di indirizzo strategico che ci si riserva di adattare in ogni momento: **la sublimazione di una instabilità strategica incompatibile con il raggiungimento dell'adeguamento infrastrutturale del quale ha bisogno l'Italia**. L'incertezza di contesto esiste, ma essa può/deve essere dominata al meglio curando l'analisi dei possibili *trend* di domanda e definendo i propri obiettivi di sviluppo da far servire dal sistema infrastrutturale pianificato.

Incertezza da ridurre anche con le proprie scelte anticipatrici: nel campo delle infrastrutture di trasporto i principi di causazione cumulativa e di *path dependence* possono infatti agire come una legge di Say, con **l'offerta infrastrutturale strategica irrevocabile che condiziona la geografia della soddisfazione della domanda futura**.

¹ L'**Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico** (OCSE) è un'organizzazione internazionale che lavora per costruire politiche migliori per vite migliori. Il suo obiettivo è definire politiche che promuovano la prosperità, l'uguaglianza, le opportunità e il benessere per tutti. Attinge a 60 anni di esperienza e intuizioni per preparare al meglio il mondo di domani. Insieme a governi, decisori politici e cittadini, lavora per stabilire standard internazionali basati sull'evidenza e per trovare soluzioni a una serie di sfide sociali, economiche e ambientali. Dal miglioramento delle prestazioni economiche e la creazione di posti di lavoro alla promozione di un'istruzione forte e alla lotta all'evasione fiscale internazionale, fornisce un forum unico e un centro di conoscenze per dati e analisi, scambio di esperienze, condivisione di migliori pratiche e consulenza su politiche pubbliche e definizione di standard internazionali.

Ipotesi di governance (principi e procedure) del sistema italiano delle infrastrutture strategiche di trasporto

Quella che segue è una ipotesi per una nuova governance infrastrutturale nazionale dove si sfrutta il fatto che **il sistema (reti e nodi) delle infrastrutture di trasporto italiano è, per definizione, un sottosistema di quello dell'Unione Europea**, rappresentato dalle TEN-T (le reti modali transeuropee di trasporto): **core**, da completare entro il 2030, **extended core**, da completare entro il 2040, e **comprehensive** da completare entro il 2050.

Le reti TEN-T vigenti (in realtà in corso di revisione, processo che si concluderà entro il 2023²) e il loro ciclo di revisione potrebbero essere assunte a riferimento per la pianificazione dei trasporti italiani, secondo una procedura da arricchire con accorgimenti istituzionali simili a quelli adottati in Australia e in Gran Bretagna. Il presupposto è l'accettazione dei seguenti principi-obiettivo:

- che le reti europee, vista la loro metodologia di definizione/revisione, scontino una relazione tra infrastrutture di trasporto, servizi di trasporto e domanda di trasporto e mobilità ottimizzata dal punto di vista del **"comune interesse europeo"**, da assumere come **"preminente interesse nazionale"**;
- che il sistema delle infrastrutture strategiche nazionali venga, quindi, aggiornato ogni dieci anni, e solo ogni dieci anni (stabilità delle priorità), in sede di interlocuzione Commissione europea-Stati membri prevista dalle attività europee di revisione delle reti TEN-T. Va infatti ricordato che, secondo i termini del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea, nessun arco o nodo delle reti TEN-T che insista sul territorio di uno Stato membro può essere inserito nelle reti senza il consenso dello Stato membro interessato. La fase di **consultazione preventiva Italia-Commissione Europea diventa anche la sede nella quale si revisionano le priorità da far valere pure a livello nazionale** (e, a maggior ragione, regionale e locale). La distinzione tra reti core (2030), ex-extended core (2040) e comprehensive (2050) consentono di immaginare la presa in considerazione di ogni possibile progetto;
- che l'aggiornamento/revisione decennale riguardi l'intero sistema infrastrutturale. **I singoli progetti valgono solo perché parti del sistema: "simul stabunt vel simul cadent"** (*insieme staranno oppure insieme cadranno*);
- che nell'intervallo decennale il Governo, sentite le Regioni, e le Regioni, sentito il Governo, affidino ad una istituzione **"Infrastrutture Italia"** (modellata su "Infrastructure Australia", indipendente dal Governo, ma sottoposta a qualche forma di controllo parlamentare) la valutazione e l'affinamento delle proposte di modifica delle reti TEN-T da avanzare d'intesa con la Commissione Europea in sede di revisione decennale. **Infrastrutture Italia** aggiornerà a metà periodo (dopo cinque anni dalla revisione TEN-T) lo scenario-obiettivo europeo di interesse nazionale sottoponendo un'ipotesi tecnica alla consultazione delle Regioni e delle parti sociali. Lo scenario-obiettivo fatto proprio dal Governo verrà sottoposto all'approvazione del Parlamento.

² Il 22 gennaio scorso la commissione TRAN del Parlamento europeo ha raggiunto un accordo con il Consiglio UE **sul compromesso di revisione delle linee guida TEN-T** già discusso a metà dicembre del 2023 nell'ambito della proposta di revisione del relativo Regolamento.

Il ciclo di pianificazione strategica potrebbe essere così descritto:

1. inserimento delle proposte italiane di **adeguamento infrastrutturale** in sede di revisione europea delle TEN-T;
2. raccolta nei dieci anni successivi delle **proposte di modifica** delle reti TEN-T da avanzare alla prossima revisione. Valutazione ed affinamento delle proposte da parte di Infrastrutture Italia
3. aggiornamento dello **scenario obiettivo infrastrutturale** europeo di lungo periodo trapiantato dal punto di vista dell'Italia. Predisposto da Infrastrutture Italia e approvato dal Parlamento;
4. **inserimento delle proposte italiane** raccolte come *sub. 2* e validate come *sub. 3* nella nuova revisione europea delle TEN-T.

Ad **Infrastrutture Italia** andrebbero affidate, oltre che le suddette funzioni simili a quelle svolte dalla National Infrastructure Commission in Gran Bretagna per la redazione del **National Infrastructure Assessment**, anche quelle:

- di gestione del programma di realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, in analogia al **National Infrastructure Delivery Plan** gestito in Gran Bretagna dalla Infrastructure and Project Authority;
- di **formazione** dei responsabili di progetto di interesse nazionale, rendendo stabile l'attuale ripetuto ricorso "straordinario" ai Commissari alle opere.

Verso una nuova logica pianificatoria

Quali potrebbero essere gli strumenti più adatti oggi capaci di tener conto di variazioni sostanziali, quali potrebbero essere gli strumenti più adatti in grado di tener conto di imprevedibili evoluzioni che potrebbero incrinare ogni capacità di dare rilevanza e forza a previsioni di lungo periodo e, soprattutto, potrebbero rendere difficoltoso qualsiasi scenario e qualsiasi scelta che trovi, proprio nel lungo periodo, il rischio di non essere attuata o, addirittura, di non essere più **coerente alle linee dell'impianto pianificatorio iniziale**?

Prende cioè corpo un vero paradosso: *da un lato* l'esigenza di disegnare scenari di lungo periodo e *dall'altro* la certezza che le linee strategiche disegnate possano mantenere, nel tempo, non tanto la sostenibilità in termine di attualità quanto la coerenza ad una determinata linea programmatica.

Il PGT, quello del 1986, quello che a tutti gli effetti rappresenta una **prima vera esperienza pianificatoria**, conteneva già dei presupposti che quanto meno lo rendevano diverso da strumenti di pianificazione analoga; in particolare possedeva i seguenti fattori:

- era stata definita una **apposita Legge** (la Legge 245 del 1984) che prevedeva l'aggiornamento triennale dello strumento, quindi, era ed è, a tutti gli effetti, un impianto programmatico dinamico;
- tale strumento aveva reso possibile, anche durante la presidenza italiana della Unione Europea (a 12 Stati), la redazione del cosiddetto "**Master Plan dei Trasporti della Unione Europea**";
- va inoltre ricordato che la prima edizione non conteneva nessun elenco di opere ma solo degli **obiettivi chiave** che dovevano caratterizzare il nuovo assetto trasportistico del Paese, a titolo di esempio se ne elencano alcuni:

- *il rilancio della rete ferroviaria;*
- *la riforma delle Ferrovie dello Stato;*
- *la costruzione di nuovi valichi alpini;*
- *una rete ferroviaria ad alta velocità;*
- *l'interazione tra gli assi infrastrutturali nazionali con quelli comunitari;*
- *la intermodalità attraverso la identificazione di 7 impianti interportuali;*
- *la identificazione di sette sistemi portuali;*
- *la definizione di dodici aree metropolitane adeguatamente supportate da reti di trasporto efficienti.*

Ebbene, questo **quadro programmatico lungimirante** andrebbe, più che aggiornato, **reiventato**. Si parla di reinvenzione perché **non ha più senso parlare di atto programmatico nazionale** quando in questi ultimi trent'anni hanno preso corpo le seguenti evoluzioni strutturali:

- ✓ la Unione Europea da 12 Stati è passata a **28 Stati**;
- ✓ la identificazione di **9 Corridoi comunitari** che ormai rappresentano la griglia infrastrutturale dell'intero assetto comunitario;
- ✓ una **revisione sostanziale** della copertura finanziaria di tali Corridoi (fino al 20% per le opere delle Reti TEN-T e fino al 40% per i valichi);
- ✓ la revisione della offerta **portuale, aeroportuale ed interportuale**;
- ✓ la **nuova logistica** e la *supply chain*;
- ✓ le **città metropolitane**;
- ✓ i cambiamenti del Mediterraneo con le **nuove portualità** di Damietta, Pireo e Algeiras;
- ✓ il Piano **One Belt One Road** (e le risposte B3W, il *Build Back Better World*, lanciato dal G7 e sostenuto dagli USA e il *Global Gateway* dell'Unione Europea).

Basterebbe leggere questo nuovo assetto programmatico, basterebbe approfondire le varie tessere del nuovo assetto mondiale, per costruire un mosaico che si trasformerebbe così più che in nuovo Piano Generale dei Trasporti in un *Action Plan*, cioè in uno **strumento di riferimento in cui le scelte identificate e i tempi necessari per attuarle potrebbero trasformarsi in un obbligato riferimento** per chi è preposto alla gestione di almeno cinque Dicasteri quali:

- *il Ministero dell'Economia e delle Finanze;*
- *il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;*
- *il Ministero dell'Ambiente;*
- *il Ministero dei Beni Culturali;*
- *il Ministero dello Sviluppo Economico.*

Un **Action Plan** non teorico ma supportato da un apposito quadro "fonti-impieghi" fondamentale per la interazione sistematica tra azioni e coperture finanziarie. Prendono corpo in tal modo nuovi itinerari procedurali finalizzati a pianificare, in modo diverso, un sistema che non solo è cambiato, non solo è in continua evoluzione ma che ha perso **due riferimenti essenziali** per ogni ipotesi pianificatoria:

- **la dimensione spaziale:** non più un ambito nazionale, non più un assetto sovranazionale ma una difficile e **complessa rete** di realtà in continua evoluzione;

- la difficile identificazione delle **esigenze finanziarie e delle relative coperture**; cioè la difficile identificazione di un piano fonti-impieghi.

Questi limiti ci portano verso **nuovi modelli**, verso **nuovi approcci** e ci impongono delle prime **nuove impostazioni** quali:

1. **Abbandonare una visione pianificatoria nazionale** e, come avvenuto per le Reti TEN-T immaginare una **possibile pianificazione a scala comunitaria**. A tale proposito è opportuno ricordare le evoluzioni di tale esperienza; in particolare dalla esperienza del **2005** a quella del **2013**. Nella prima esperienza la pianificazione si limitava ai “**Corridoi**” cioè ai cordoni ombelicali che, attraversando più Paesi, diventavano la rete portante dell’intera offerta infrastrutturale della Unione Europea (a 28 Stati). Quindi si avviava, senza dubbio, una interessante azione strategica, tra l’altro supportata da una interessante analisi macroeconomica della BEI, ma limitata essenzialmente al **recupero delle reti ferroviarie ed al superamento di vincoli fisici attraverso la realizzazione di nuovi valichi**. Ma una azione programmatica forse **poco organica**. Nella edizione del 2013 invece ai Corridoi (ridotti da 31 a 9) si aggiunsero sia i **nodi logistici** (porti, aeroporti ed interporti) che i **nodi metropolitani**. L’edizione del 2013 è diventata in tal modo una vera base di riferimento ed ha anche affrontato solo parzialmente il difficile tema dell’arco temporale in cui garantire l’attuazione delle varie scelte e la relativa copertura (il Fondo delle Reti TEN-T non superava infatti i 30 miliardi di euro contro una esigenza relativa alle cosiddette “opere essenziali” di 230 miliardi di euro).
2. Far nascere in tal modo una **prima ipotesi procedurale**:
 - **definire una pluralità di scenari** caratterizzati da una misurabile serie di distinte evoluzioni o involuzioni tra domanda ed offerta a scala sovra nazionale e per ogni scenario definire un atto programmatico, in realtà un *Action Plan*;
 - **dare un ruolo determinante al Parlamento europeo** nell’approvazione dello scenario più coerente alle reali esigenze dell’intera Unione Europea e togliere le competenze di attuazione delle scelte ai singoli Stati ma dare mandato ad un organismo come la BEI per la reale attuazione del Piano;
 - **assicurare una copertura finanziaria** di almeno il 70% dell’intero valore dell’intero impianto programmatico e imporre ai singoli Paesi di **garantire con i bilanci ordinari il restante 30%**;
 - il respiro programmatico del Piano dovrà essere **decennale** e la realizzazione delle infrastrutture dovrà avvenire attraverso il ricorso al “**canone di disponibilità**”; cioè la Unione Europea verserà un apposito canone annuale una volta che gli interventi saranno realizzati.
3. Un possibile scenario vincente, in questa elencazione di possibili ipotesi, potrà essere quello degli “**invarianti**”, cioè quello delle scelte difendibili in termini di indispensabilità e di coerenza allo scenario ritenuto più coerente e più condiviso alla intera impostazione programmatica. Questa linea però avrebbe un respiro corto e si limiterebbe a completare interventi già avviati o a realizzare scelte quasi obbligate legate a dati previsionali consolidati. Si rischierebbe di non raggiungere, a scala sovranazionale, gli interessi condivisi anche da parte degli altri Paesi dell’Unione Europea e questo tipo di approccio servirebbe solo a riconoscere e ad ammettere l’inutilità di scelte programmatiche

nazionali e non darebbe alcun respiro strategico. Diventa allora **necessario ribaltare la logica “tranquilla” degli invarianti e tentare di imporre una programmazione al cui interno sono presenti scelte e cambiamenti con cui le altre realtà del pianeta devono interagire**, devono confrontarsi. È senza dubbio un atto di “superbia” o, ancora peggio, una pura illusione ed una sovrastima delle proprie potenzialità ma forse dovremmo spesso ricordare il ruolo che il Mediterraneo svolge nella intera economia mondiale; lo ricordiamo spesso ma rimane sempre un banale indicatore: **con appena l’1% della superficie acquee globale, è attraversato dal 20% del traffico marittimo mondiale**; questo dato può essere la base per una proposta di medio e lungo periodo che può generare come primo risultato un **unico soggetto preposto alla offerta gestionale del bacino del Mediterraneo**. Una proposta che automaticamente genera una rivisitazione sostanziale dei corridoi terrestri dell’intero assetto comunitario perché offre alle portualità esterne al Mediterraneo come quelle del Mare del Nord o alle realtà interportuali interne una **grande occasione di ottimizzazione delle varie catene logistiche**. In fondo si potrebbe dare vita, davvero, ad una **unica griglia logistica** capace di esaltare al massimo le convenienze prodotte già dalla *supply chain*. Sicuramente un simile itinerario strategico potrebbe essere criticato perché penalizza le possibili concorrenze interne ma ad una simile critica si risponde precisando che l’Unione Europea, gestendo un sistema logistico che vede coinvolti tutti i Paesi dell’Unione, deve solo temere una concorrenza esterna alla stessa Unione e il disegno programmatico, di medio e possibilmente di lungo periodo, deve contenere proprio quelle scelte che **amplificano al massimo sia il ruolo del bacino che le interazioni tra il bacino e gli assetti produttivi e logistici delle realtà territoriali** che si affacciano sul Mediterraneo.

4. Molti riterranno l’ipotesi utopica e irrealizzabile ma questa forse giusta critica genera una facile controdeduzione → in assenza di queste famiglie di ipotesi programmatiche di ampio respiro non hanno senso:
 - **previsioni e scenari di medio e lungo periodo** dei singoli Paesi della Unione Europea;
 - **scenari di crescita e di sviluppo di determinate realtà portuali** dei singoli Paesi della Unione Europea e in particolare del nostro Paese;
 - **piani e programmi mirati alla crescita della offerta di HUB strategici** basata sulla crescita di determinate aree produttive del pianeta;
 - **la realizzazione di corridoi stradali e ferroviari** capaci di ottimizzare al massimo le relazioni fra i Paesi della Unione Europea. Tutti investimenti basati su una crescita omogenea della domanda.
5. La Unione Europea, quindi, come anticipato al punto 2 dovrebbe, come già fatto nel 2002 per le Reti TEN-T, dare mandato ad un Commissario per avviare da subito un **organismo formato dai soggetti delegati dai vari Stati**, cioè formato dai delegati ad alto livello, e, a differenza del lavoro delle Reti TEN-T in cui le riunioni avevano un ritmo bisettimanale, istituire una sede fissa in cui lavorare per un anno intero alla definizione di una proposta mirata ad una visione completamente diversa dagli approcci pianificatori finora seguiti. Una possibile osservazione a questa ipotesi organizzativa potrebbe essere quella che in fondo si crea un “*doppione*” con il lavoro delle Reti TEN-T; **non è assolutamente così** perché l’approccio alle Reti TEN-T, senza dubbio utilissimo, finora non ha mai interpretato l’assetto comunitario come un’unica realtà ma sempre come una sommatoria di Paesi.

6. Si ipotizza un possibile primo risultato o meglio una, anche se discutibile, **prima ipotesi di prospettazione** che ribalta integralmente gli atti pianificatori, gli approcci metodologici, le interpretazioni istituzionali che finora abbiamo riservato all'assetto comunitario. In particolare, alla:
- **istituzione di una Società per Azioni** la cui *mission* dovrebbe essere la gestione dell'offerta portuale della intera Unione Europea e per il rilancio organico e strategico del bacino del Mediterraneo;
 - **istituzione di una Società per Azioni** la cui *mission* dovrebbe essere la gestione della offerta ferroviaria primaria dell'intero assetto comunitario;
 - **istituzione di una Società per Azioni** la cui *mission* dovrebbe essere la realizzazione, la gestione e l'ottimizzazione degli HUB logistici terrestri;
 - **istituzione di una Società per Azioni** la cui *mission* dovrebbe essere la realizzazione e la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale delle aree urbane comunitarie con un numero di abitanti superiore al milione di residenti.

Questa è solo una provocazione? Questo è solo un modo per ottenere una immediata risposta negativa? Cioè un modo per ottenere subito un'immediata dichiarazione che è impossibile dare vita a simili assetti societari? Forse sì, ma proprio il **riconoscimento dell'impossibilità di dare vita a queste forme innovative** testimonia proprio i limiti e le abitudini, purtroppo consolidate, del nostro approccio pianificatorio.

In ogni modo tornando alla **nuova logica pianificatoria** della quale ha bisogno l'Italia è da auspicare che si possa ridefinire un **codice procedurale-comportamentale** articolato nelle seguenti cinque fasi:

1. **scenari di action plan** da elaborare come proposta italiana ad una sua definizione europea propedeutica al PGT;
2. PGT che sceglie lo **scenario decennale di riferimento**, pensato anche per inventare il futuro e non solo subirlo;
3. il **programma di opere rivedibili** solo in caso di revisione del programma e quindi impermeabile a modifiche estemporanee;
4. il **quadro fonti-impieghi** che rende credibile il programma; puntare ad un **fondo comune europeo** che finanzi i beni comuni comunitari;
5. il PGT, da vedere come raccordo tra l'*Action Plan* e il programma di opere, resta il **perno della nuova logica pianificatoria** e dovrebbe essere redatto e revisionato ogni 10 anni secondo la procedura UE oggi applicata alla pianificazione delle reti TEN-T.

Linee guida per un efficace governo dei progetti infrastrutturali

Aree di azione	Le principali problematiche
Sviluppare una visione strategica di lungo termine per le infrastrutture sulla base di servizi e bisogni prioritari da soddisfare.	Esistono processi consolidati per definire, monitorare e rivedere la visione strategica delle infrastrutture? Esistono unità/istituzioni responsabili di generare un dibattito pubblico e trasparente sulla politica infrastrutturale? Esistono strumenti/processi che riconducono l'allocazione di risorse pubbliche a una visione strategica delle infrastrutture?
Contrastare i rischi di corruzione ai fini dell'integrità dell'interesse pubblico in ogni fase del processo.	Sono in atto meccanismi di controllo per prevenire corruzione e conflitti di interesse nello schema di governo delle infrastrutture? Le funzioni di controllo sono dotate di adeguate capacità di intervento e risorse in modo da agire tempestivamente e scivolare da rischi di manipolazione?
Stabilire criteri chiari nella scelta delle modalità di fornitura dei servizi di un'infrastruttura (investimento pubblico, PPP, regolamentazione).	Quali gli obiettivi prioritari del progetto? Quale la cornice legale per superare fallimenti del mercato oppure contrastare condizionamenti politici? Quale l'entità dell'investimento e lo schema del suo finanziamento e controllo? Quali il coinvolgimento di risorse pubbliche, i margini per creazione di valore oppure recupero dei costi, il grado di rischio in capo all'operatore pubblico?
Garantire un' efficace cornice normativa e una sua evoluzione prevedibile nelle valutazioni degli investitori.	Il quadro regolamentare agevola un'adeguata governance del progetto? Garantisce il coordinamento tra i vari enti regolatori? Per evitare eccessivi oneri burocratici? Rafforzando trasparenza e fiducia nelle modalità di attuazione del progetto, inclusa la tariffazione dei servizi infine erogati?
Avviare tempestivi processi di consultazione per coinvolgere nel progetto i gruppi di interesse e il pubblico.	Quali i meccanismi attivati per la sistematica consultazione dei vari portatori di interessi lungo le diverse fasi del progetto? E per coinvolgere il pubblico nel monitoraggio dell'avanzamento del progetto sino al suo completamento? E per bilanciare interessi settoriali e benessere pubblico?
Coordinare tra i diversi livelli di governo ruoli e competenze nelle politiche infrastrutturali in schemi coerenti e trasparenti.	L'assegnazione di competenze e responsabilità nello sviluppo dell'infrastruttura tra i diversi livelli di governo risponde a uno schema coerente e trasparente? E la distribuzione delle fonti di finanziamento corrisponde ai ruoli assegnati alle autorità locali? Quali gli strumenti di

	regolazione e di incentivo fiscale per rafforzare l'efficace coordinamento tra i livelli di governo?
Agevolare il migliore impiego di risorse pubbliche tramite la sistematica valutazione di costi e benefici di un progetto.	Esiste una strategia di lungo termine per il finanziamento delle infrastrutture coerente con le proiezioni del bilancio pubblico? Secondo quali priorità? Secondo analisi di costi e benefici svolte da enti indipendenti dai leader del pro-getto? Sono state costituite unità specifiche, dotate di adeguate competenze, per il supporto alla pianificazione dei progetti, alle modalità di finanziamento e di esecuzione, al monitoraggio di tempi e qualità dei servizi finali offerti dall'infrastruttura?
Raccogliere, analizzare e pubblicare informazioni utili per la trasparenza delle decisioni e della rendicontazione dei processi.	Esiste l'obbligo di sistemi per la raccolta sistematica di informazioni, di natura finanziaria e non finanziaria, rilevanti nel corso dello sviluppo del progetto? Per il confronto tra diverse modalità di offrire i servizi attesi dall'infrastruttura? Per la valutazione, ex ante ed ex post, della performance dell'infrastruttura? L'insieme delle informazioni relative al progetto sono accessibili al pubblico?
Sviluppare schemi e capacità operative per svolgere regolarmente la valutazione dei risultati di un progetto nel suo intero ciclo di vita .	Esiste un piano di interventi per garantire la funzionalità dell'infrastruttura nel suo intero ciclo di vita? Ci sono unità incaricate di svolgere regolarmente valutazione e monitoraggio delle sue condizioni operative? Ci sono programmi di formazione e aggiornamento per l'efficace gestione di queste attività? In caso di concessioni oppure di partenariato pubblico-privato, sono chiaramente definiti tempi e qualità dei servizi finali da garantire? Esiste una strategia per eventuali rinegoziazioni dei relativi contratti?
Monitorare la capacità di resistenza ai rischi naturali oppure generati dall'uomo per le infrastrutture esistenti e, in prospettiva, di quelle in via di attuazione.	Sono state definite linee-guida per rafforzare la resistenza di infrastrutture chiave al verificarsi di eventi estremi? Sono disponibili capacità tecniche e manageriali per identificare le opzioni di risposta ai disastri, a ordinare le priorità di azione e comunicarle ai ruoli incaricati di metterle in atto? Sono attive procedure per registrare eventi estremi e le relative reazioni del passato?