

agorà

IDEE PER LA MOBILITÀ DEL FUTURO

N° 09

MAGGIO
2015

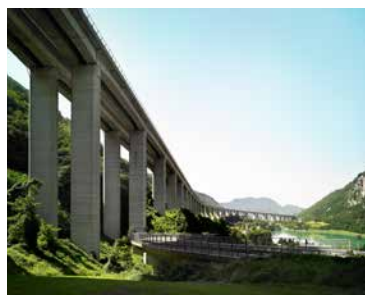
UNA NUOVA
CULTURA DELLE
INFRASTRUTTURE



agorà

IDEE PER LA MOBILITÀ DEL FUTURO

N° 09 - MAGGIO 2015



DIRETTORE RESPONSABILE

Francesco Delzio

DIRETTORE EDITORIALE

Vittorio Bo

COORDINAMENTO EDITORIALE

Silvia Gambadoro
Stefano Milano
Leonie Smushkovich
Isabella Spinella

MANAGING EDITOR

Cecilia Toso

REDAZIONE

Cristina Gallotti

COLLABORATORI

Elisa Barberis
Paola Pierotti
Enrico Remmert
Maria Chiara Voci

TRADUZIONI

Laura Culver
Joan Rundo

ART DIRECTION E PROGETTO GRAFICO

Undesign

RICERCA ICONOGRAFICA E PHOTOEDITING

White

IMMAGINE DI COPERTINA

Viadotto Fadalto A27
Archivio Autostrade
per l'Italia

una rivista di

autostrade // per l'Italia

via A. Bergamini 50
00159 Roma
www.autostrade.it

edita da
Codice Edizioni



via G. Pompa 17
10123 Torino
t +39 011 19700579
www.codiceedizioni.it
agora@codiceedizioni.it

distribuzione
esclusiva per
l'Italia

Messaggerie Libri spa
t 800 804 900

*UNA NUOVA
CULTURA DELLE
INFRASTRUTTURE*



06

EDITORIALE

08

manifesto
**NOVE IDEE PER UNA NUOVA CULTURA
DELLE INFRASTRUTTURE**

18

**INFRASTRUTTURE PER
LA COMPETITIVITÀ**
di Lanfranco Senn

24

**CAPITALE PRIVATO PER LE INFRASTRUTTURE:
QUALI PROBLEMI E QUALI SOLUZIONI?**
di Stefano Gatti

30

**IL CAPITALE PRIVATO.
UNA RISORSA PER COSTRUIRE**
di Elisabetta Iossa e Michele Polo

36

intervista a Ermete Realacci
UN NUOVO SCENARIO PER LE GRANDI OPERE
di Maria Chiara Voci

42

intervista a Luciano Violante
NORME PIÙ CHIARE PER GLI INVESTIMENTI PRIVATI
di Stefano Milano

48

intervista a Leopoldo Freyrie
RIGENERARE LE CITTÀ
di Paola Pierotti

54

Gente di Autostrade
MY WAY: TUTTO IL MONDO DI AUTOSTRADE IN TV
di Davide Coero Borga

60

Sei in un Paese Meraviglioso
SECCHIA EST: DALLE RIVE ALLA RUPE DEL PO
di Elisa Barberis

66

focus
LA VIA DEL LATTE
a cura di Slow Food

68

Muoversi con le parole
IL ROMANZO DELLA CITTÀ
di Enrico Remmert

75

english version

«QUELLA DEL MANIFESTO
DELLE INFRASTRUTTURE È UNA
RIVOLUZIONE DELLE BUONE REGOLE
DI GESTIONE DI UN RAPPORTO
ECONOMICO TRA PUBBLICO E
PRIVATO, CHE SIA CONSAPEVOLE
DELLA FORTE ASIMMETRIA TRA
LE DUE PARTI IN CAMPO E CHE
PERMETTA LORO DI TROVARE
L'EQUILIBRIO OTTIMALE»

Giovanni Castellucci



GIOVANNI CASTELLUCCI - Dal 1988 al 1999 ha operato nell'ambito della Boston Consulting Group (BCG), fino al ruolo di Partner e responsabile dell'Italian Customer Service e Pharma Practices. Nel 2000 è stato nominato AD del Gruppo Barilla e nel 2001 direttore generale del Gruppo Autostrade. Dal 2005 è AD di Autostrade per l'Italia, mantenendo la responsabilità di direttore generale di Autostrade S.p.A. Dal 2006 è AD di Atlantia S.p.A.



LEOPOLDO FREYRIE - Presidente del Consiglio nazionale degli architetti, nel 1993 ha fondato con Marco Pestalozza la Freyrie & Pestalozza Architetti Associati. Consigliere del CNAPPC dal 1997, nel 2000 è stato tra i fondatori del Forum europeo per le politiche architettoniche e, nel 2001, rappresentante del Governo al Comitato consultivo per la formazione di architetto dell'UE.



STEFANO GATTI - Professore associato di Economia degli intermediari finanziari. Docente ufficiale del programma TACIS Banking Management - CEE per la riqualificazione dei quadri dell'ex USSR. Visiting fellow all'International Finance Corporation, The World Bank Group, Washington DC, March 2000. ITP International Teachers Programme, Manchester Business School, 2003. Docente ufficiale MBA, SDA Bocconi, direttore del corso di laurea in Economia e finanza.



ELISABETTA IOSSA - Professore ordinario in Economia politica all'Università di Roma Tor Vergata e Research Fellow del Center for Economic Policy Research di Londra e dello IEFE dell'Università Bocconi, collabora con il centro studi EIEF della Banca d'Italia. È stata consulente per Competition Commission, Financial Service Authority, Office of Fair Trading, International Fund for Agricultural Development e World Bank.



MICHELE POLO - Professore ordinario di Economia politica presso l'Università Bocconi dove si è laureato in Economia e commercio. Ha conseguito un Master of Science in Economics presso la London School of Economics. È membro del Dipartimento di economia, di cui è stato direttore nel biennio 2006-2008. Dal 2008 è Rettore dell'Università Bocconi per l'organizzazione interna.



ERMETE REALACCI - Presidente della Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera e membro della direzione del PD, è presidente onorario di Legambiente e presidente di Symbola, fondazione per le qualità italiane. Ha pubblicato *Green Italy - Perché ce la possiamo fare* e *Soft Economy*, per dare voce e forza ai tanti talenti italiani.



LANFRANCO SENN - Professore Ordinario di Economia regionale ed economia urbana presso l'Università Bocconi, è stato direttore del CERTeT (Centro di Economia Regionale, dei Trasporti e del Turismo). La sua attività di ricerca spazia dall'economia delle regioni alle problematiche dello sviluppo urbano, dai trasporti alle public utilities.



LUCIANO VIOLANTE - È stato presidente della Commissione parlamentare antimafia dal 1992 al 1994 e della Camera dei deputati dal 1996 al 2001. Magistrato, è stato Giudice istruttore a Torino e per il Ministero della Giustizia si è occupato di lotta al terrorismo. Nel 1983 si è dimesso dalla magistratura, dedicandosi alla carriera universitaria e politica. È presidente di Italia Decide, che ha fondato nel 2009.





Il titolo di questo numero di Agorà – *Una nuova cultura delle infrastrutture* – richiede una spiegazione per evitare il rischio di sembrare vago o di prefigurare una sorta di “rivoluzione” basata sull’introduzione di principi innovativi. In realtà nelle pagine del Manifesto Infrastrutture, che abbiamo elaborato in partnership con l’Università Bocconi e da cui prendono avvio le riflessioni contenute nelle pagine

seguenti, vi è una “rivoluzione del buon senso”. Una rivoluzione di cui non si sarebbe sentito il bisogno, se gli ultimi 15 anni non fossero stati caratterizzati da un’escalation di generalizzazioni ed ideologizzazioni sul settore delle infrastrutture con il prevalere di slogan vari, a partire dall’abuso del concetto di partenariato pubblico-privato. Come se fosse naturale condividere i rischi. Come se pubblico e privato fossero “sulla stessa barca”. Nulla di più fuorviante. Quella del Manifesto è una rivoluzione delle buone regole di gestione di un rapporto economico tra pubblico e privato. Che sia consapevole della forte asimmetria tra le due parti in campo (asimmetria informativa, di stabilità degli interlocutori nel tempo, di obiettivi) e che – al di fuori delle generalizzazioni e delle ideologizzazioni – permetta di trovare l’equilibrio ottimale tra le parti. Una sorta di “Sacro Graal” delle strategie infrastrutturali di un Paese e dei partenariati pubblico-privati.

Per quanto riguarda le strategie infrastrutturali, la “rivoluzione del buon senso” consiste nel riportare le scelte a criteri e valori di praticità, misurabili direttamente. Investendo le poche risorse disponibili laddove il fattore lavoro è concentrato (grandi agglomerati urbani) e al di fuori di velleità di riequilibrio modale e di riattivazione di chissà quali rilocalizzazioni produttive.

Circa il rapporto tra pubblico e privato, la “rivoluzione del buon senso” consiste nel trasferimento del massimo dei rischi operativi dallo Stato al privato, dando nel contempo al privato il massimo di garanzie sul rispetto del contratto.

Solo così potranno emergere i bravi amministratori (quelli che meglio avranno saputo trasferire i rischi) e i bravi operatori (quelli più capaci di gestire i rischi). All’interno di una vera competizione per il mercato, che rappresenta l’unica garanzia di corretto ed efficiente funzionamento del rapporto pubblico-privato.

Giovanni Castellucci

MANIFESTO

NOVE IDEE
PER UNA NUOVA
CULTURA DELLE
INFRASTRUTTURE

a cura del Laboratorio Infrastrutture
Università Bocconi – Autostrade per l'Italia

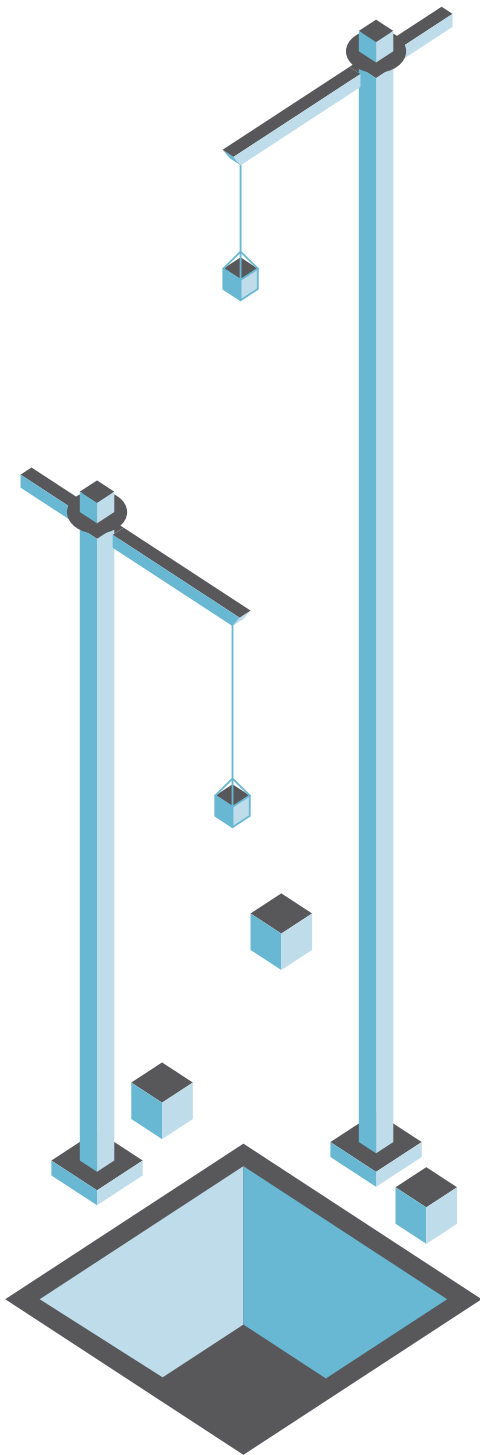
Illustrazioni – Undesign



Università Commerciale
Luigi Bocconi

autostrade // per l'italia

1



DALLA “CULTURA DEL FARE” ALLA “CULTURA DEL FARE QUELLO CHE È UTILE”

Negli ultimi anni le infrastrutture in Italia sono state il terreno di battaglia di visioni aprioristiche, ideologiche e fortemente polarizzate.

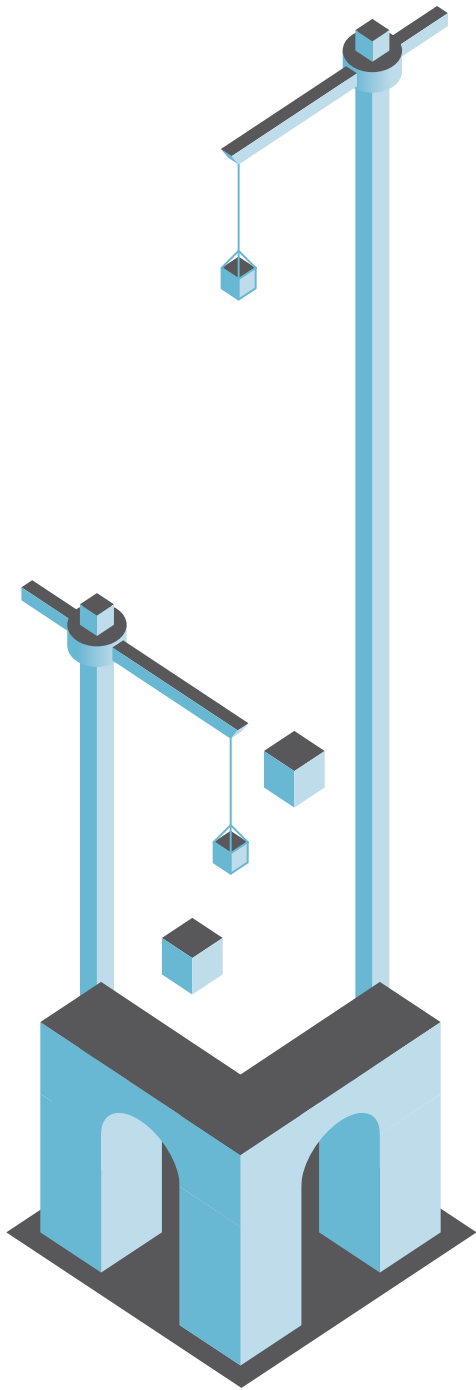
Da una parte la “cultura del non fare”, ovvero l’ostilità aprioristica a nuove infrastrutture. Motivata da un mix di ragioni spesso convergenti: dalla “de-crescita felice” alla sfiducia nella capacità di gestire grandi progetti, dalla presunzione di corruzione alla tutela teorica dell’ambiente, fino alla preoccupazione sullo scarso controllo dell’operato dei privati.

Sul fronte opposto si è sviluppato il “fronte del fare”, che considera “il fare” un valore di per sé positivo. Con valutazioni che vanno dall’effetto keynesiano sull’economia alla generica denuncia del deficit infrastrutturale del Paese, dalla necessità di migliorare la logistica delle merci alla preoccupazione per i posti di lavoro.

Entrambe sono, in realtà, manifestazioni di un “pensiero estremo”. L’una trova giustificazione nell’esistenza dell’altra e trae linfa dall’estremismo dell’altra, e viceversa. Se applicate senza mediazioni, entrambe le filosofie porterebbero qualsiasi Stato al declino. Se ne potrà uscire solo attraverso una selettività molto maggiore delle opere effettivamente necessarie e con ritorno economico. E attraverso una maggiore condivisione dei processi decisionali con le comunità interessate.

Perché le infrastrutture non sono, per definizione, né necessarie né sufficienti. Devono poter essere utili: alla mobilità di una comunità, alla competitività dell’industria, allo sviluppo turistico di un territorio.

2



DAL GAP INFRASTRUTTURALE AL GAP DI EFFICACIA

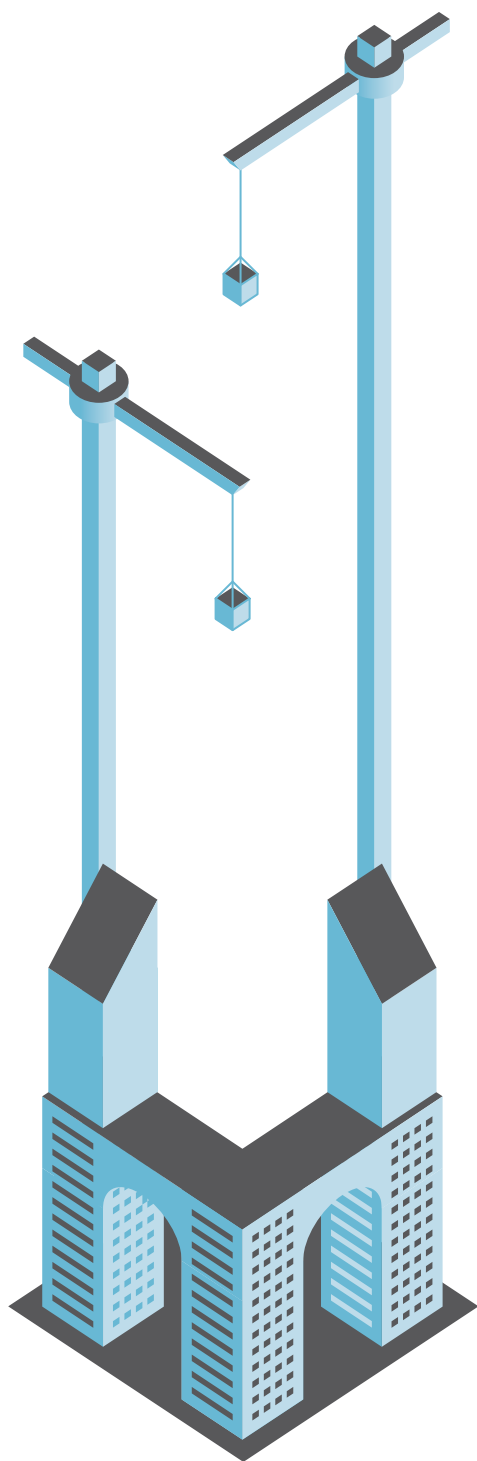
Molte analisi vengono di volta in volta pubblicate per dimostrare il gap infrastrutturale del Paese, utilizzando parametri come il numero di chilometri di autostrade per abitante o per chilometro quadrato. Come se fosse possibile confrontare Paesi con forma allungata (condizioni più favorevoli) con Paesi "rotondi", o come se la concentrazione industriale fosse una invariante. Altre analisi tentano di dimostrare come l'Italia eccellesse 30 anni fa nella costruzione di infrastrutture e come successivamente si sia fermata. Nulla di più scorretto.

Queste analisi sembrano ignorare che il processo di industrializzazione del nostro Paese è ormai completato da anni e che oggi l'obiettivo è quello di sostenere (per quanto possibile) un apparato industriale costruito nella maggior parte dei casi già attorno alle autostrade. Il che assicura, evidentemente, l'efficienza del servizio autostradale esistente.

Il vero gap del Paese è, dunque, un gap di efficacia del sistema della mobilità. È sulle maglie mancanti, sui colli di bottiglia e sui "rami secchi" che si deve operare: ad esempio sviluppando il sistema delle metropolitane e del trasporto pubblico nelle città, o migliorando il collegamento tra autostrade e centri urbani.

Il problema infatti è quello di soddisfare innanzitutto la domanda di mobilità indipendentemente dal modo di trasporto e dalla natura giuridica di chi gestisce le infrastrutture.

3

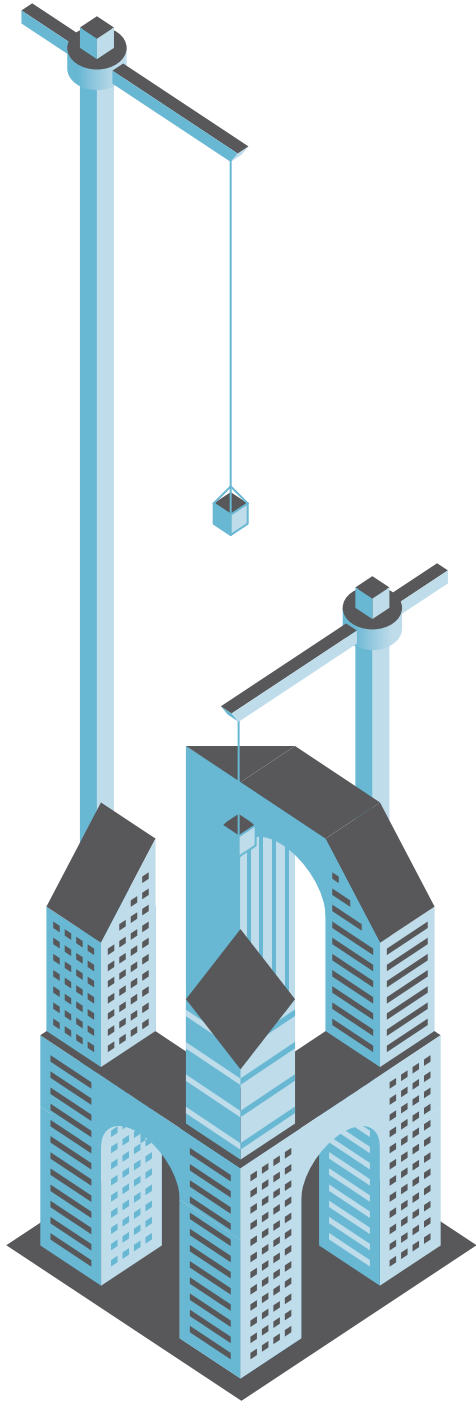


DALLE "GRANDI DIRETTRICI" AI "NODI"

La necessità di costruire il consenso popolare, e un campo per il compromesso, intorno alle grandi iniziative europee ha determinato l'enfasi su formule e messaggi scollegati dalla realtà. Parlare di "corridoio Lisbona-Kiev" appare infatti come un artificio: come se fossimo rimasti ai tempi della Via della Seta o della Strada dei Re (da Sardi a Susa). Nessun camion o treno partirà infatti mai da Lisbona per arrivare a Kiev!

L'enfasi sulle grandi direttrici ha così fatto perdere di vista alla politica e all'opinione pubblica il gravissimo gap dei collegamenti tratta per tratta delle direttrici e soprattutto dell'accessibilità ai "nodi", all'interno dei quali si sovrappongono e si intrecciano funzioni di lungo raggio con funzioni di servizio della mobilità di breve raggio. Intervenire sui nodi è meno immaginifico, e probabilmente porta meno consenso, ma consente di avere ritorni per la collettività di un ordine di grandezza superiore.

4

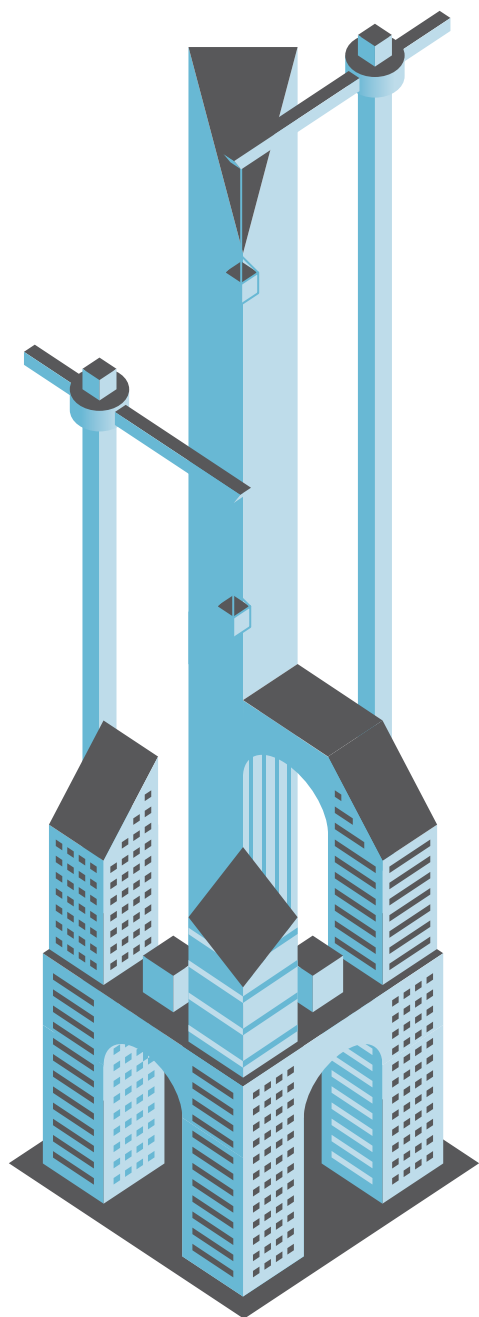


DALLA “LOGISTICA DELLE MERCI” ALLA “LOGISTICA DELLE PERSONE E DELLE IDEE”

È frequente leggere affermazioni da parte di politici o “sviluppisti” circa la necessità di fare viaggiare le merci più veloci e la conseguente indifferibilità della costruzione di una nuova rete infrastrutturale ancora più veloce. Come se la competitività, per un Paese in fase di deindustrializzazione come l’Italia, non si fondasse oggi sulla capacità di innovazione, sulla flessibilità e sulla produttività del lavoro e sull’aumento dell’occupazione, su un welfare attivo ed efficiente.

Oggi in realtà sono molto più rilevanti la “logistica delle idee” (fibra ottica, banda larga) e la “logistica delle persone” (reti intra-urbane ed extra-urbane, metropolitane, asili nido), rispetto a quella delle merci. Perché non si può ignorare che ormai una percentuale di PIL preponderante si produce in aree estremamente ristrette. Ed è lì che è necessario intervenire. Ma per “integrare” (cosa che fa meno “punti” per la politica) ciò che già esiste, non solo per “costruire”.

5



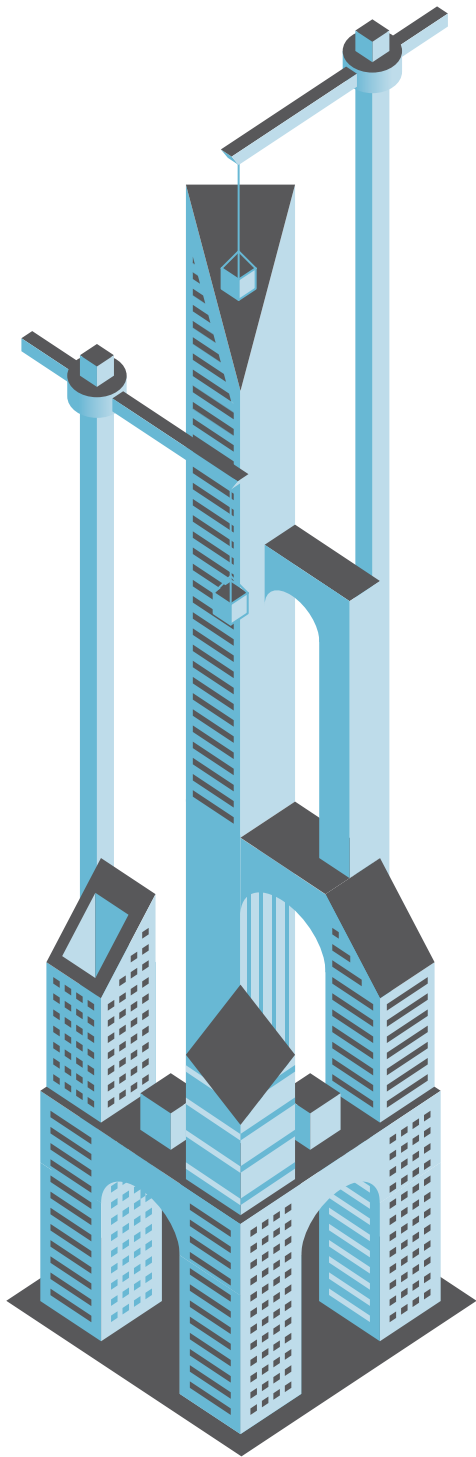
IL RUOLO DEI PRIVATI: DA “FORNITORI DI CAPITALE” AD “ASSUNTORI DI RISCHI”

Un argomento che è stato spesso utilizzato per superare (con scarso successo) diffidenze e opposizioni al ruolo dei privati nel settore delle infrastrutture è quello di affermare la necessità, per vincoli di bilancio, del capitale privato.

Ma invocare il motivo sbagliato può portare a una gestione sbagliata, ovvero inefficiente, del rapporto. È noto che i privati hanno bisogno di un’aspettativa (non “garanzia”) di ritorno superiore al rendimento *risk free* (che è, per convenzione, quanto paga di interessi lo Stato sul suo debito a lungo termine). Tale premio si qualifica come *equity risk premium*, ovvero “premio per il rischio”. L’investitore privato quindi si aspetta di correre rischi e di essere remunerato per questi. E auspica di essere in grado di saperli gestire meglio dei concorrenti.

Spetta allo Stato definire bene i rischi e decidere quali di essi trasferire al privato, assicurandosi che ciò avvenga in maniera soprattutto efficace e al minor costo possibile per lo Stato. Altrimenti il ruolo del privato rischia di costare molto di più di quanto porta alla collettività. E spetta al privato assumersi dei rischi: sapendo che se li gestirà bene potrà guadagnare, se li gestirà male potrà anche fallire.

6

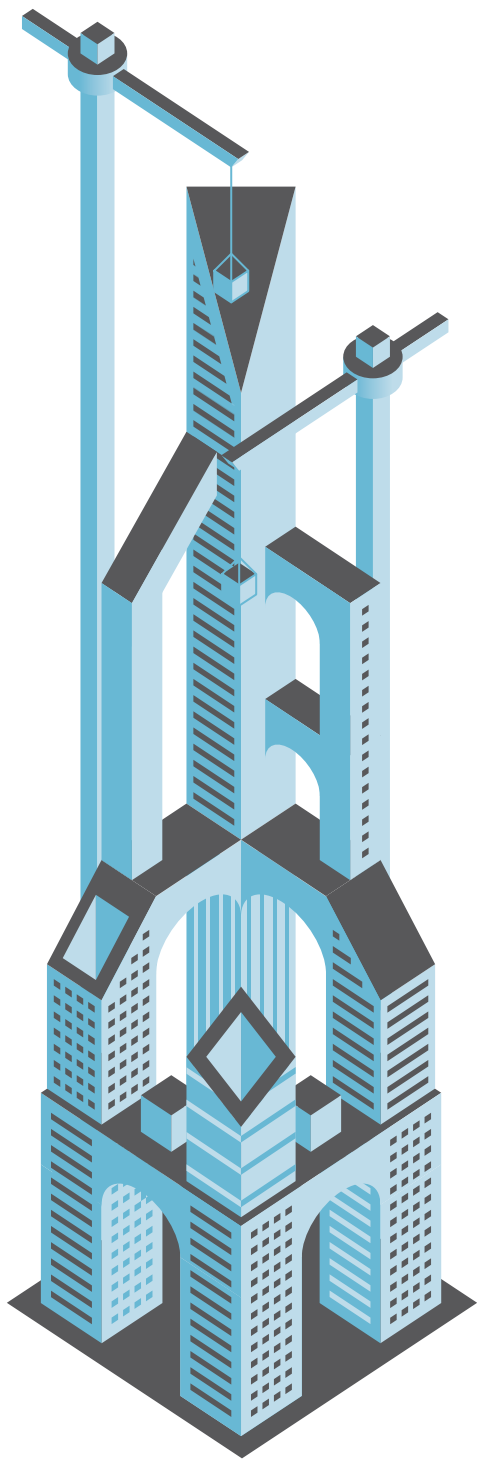


DALLA NECESSITÀ DI “GARANTIRE IL RITORNO ALL’INVESTITORE” ALLA NECESSITÀ DI GARANTIRE “ASSENZA DI SORPRESE”

Spesso viene dichiarato, più o meno testualmente: ci sono abbondantissime risorse private disponibili per investimenti in infrastrutture, ma c’è necessità di garantire il ritorno sull’investimento. Sono dichiarazioni apparentemente innocue e scontate, che nascondono in realtà un trasferimento di rischi alla collettività e una remunerazione al privato per rischi che non vengono sempre corsi.

Quali rischi è efficiente trasferire dallo Stato al privato e quali no? Dalle analisi dei modelli di successo emerge come sia corretto ed efficiente trasferire i rischi operativi (che di norma vengono accettati e “prezzati” correttamente, soprattutto dagli operatori efficienti). Mentre la disponibilità dei privati ad accettare un rischio regolatorio o di instabilità contrattuale è molto bassa. E, nel caso in cui accadesse, il costo caricato sulle spalle della collettività sarebbe estremamente alto. Per l’investitore privato, in sostanza, vale una regola fondamentale: rischi sì, sorprese no.

7



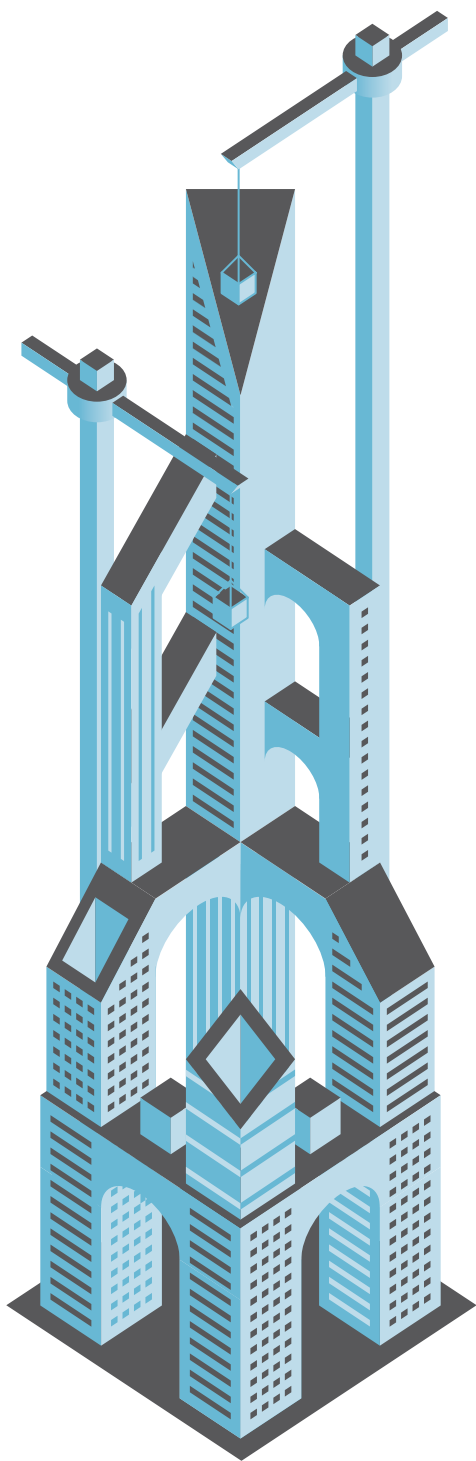
DALLA “STABILITÀ DELLE REGOLE” ALLA “STABILITÀ DEI CONTRATTI”

Apparentemente la stabilità delle regole è un'esigenza di tutti. Ma quale Stato si può permettere di avere regole di affidamento delle concessioni, di attribuzione e di ripartizione dei rischi immutabili nel tempo? Le situazioni cambiano. Le priorità anche. E le regolazioni dei rapporti concessori non hanno la natura di norma costituzionale. Ma fortunatamente ciò che rileva per un corretto rapporto tra pubblico e privato non è la “stabilità delle regole”. È il “rispetto dei contratti”.

I Paesi che meglio hanno valorizzato le capacità del capitale privato nel settore delle infrastrutture (come ad esempio Cile e Australia) hanno più volte cambiato il modo nel quale venivano impostate le regolazioni inserite nei contratti, perché non esiste un modello unico. Ma non hanno mai nemmeno ipotizzato di modificare le previsioni e le clausole inserite nei contratti.

Per lo Stato, per il Governo, per il legislatore cambiare idea è legittimo. Ma solo per i nuovi contratti di concessione.

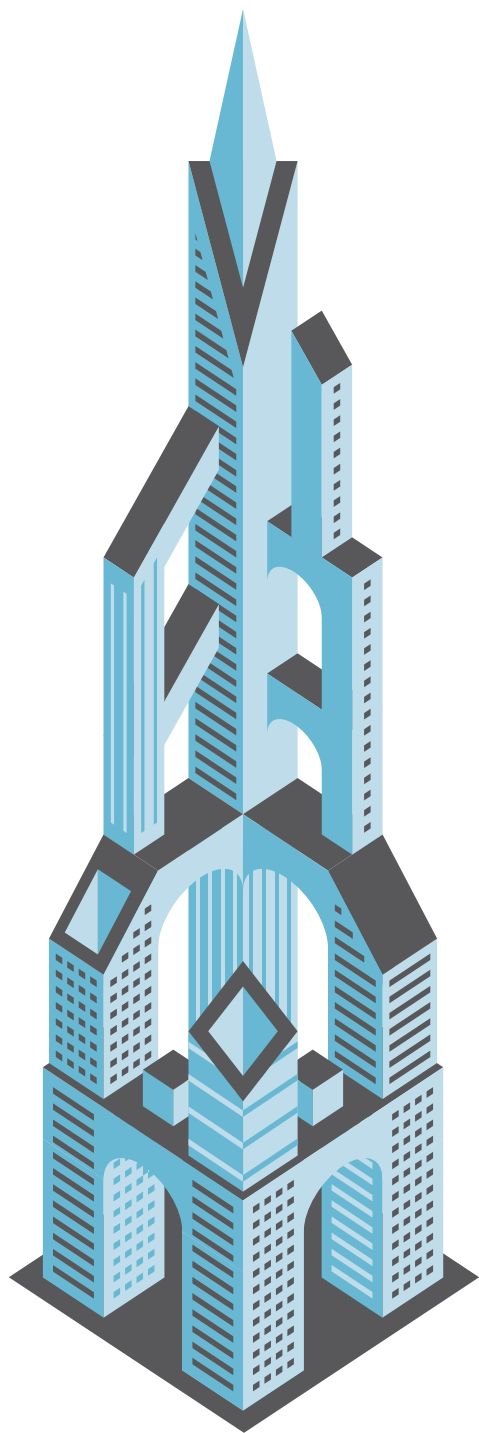
8



DALLA “REGOLAZIONE DEL MERCATO” ALLA “COMPETIZIONE PER IL MERCATO”

Che le concessioni di infrastrutture siano un monopolio è un fatto acquisito. La collettività deve preoccuparsi di estrarre tutto il valore economico delle stesse, attraverso la disponibilità di un’infrastruttura con le tariffe più basse possibili per la durata più corta possibile.

Ci sono due modi per ottenere questo risultato: prevedendo una “regolazione variabile e discrezionale” oppure, al contrario, puntando sulla massima competizione in fase di aggiudicazione della concessione. Con il secondo modello, vincono coloro i quali hanno più capacità di assumere e gestire i rischi a costo contenuto. Perché il modo di regolare le concessioni seleziona anche i concessionari: i più introdotti e disponibili ad assumersi un “rischio politico” nel primo modello, i più capaci di gestire i rischi nel secondo.



DA UN “CONTRATTO A FORMAZIONE PROGRESSIVA” A UN “CONTRATTO CHIUSO”

Un corretto ed efficace trasferimento dei rischi al privato richiede una chiara definizione degli impegni (soprattutto di costruzione e di investimento). Ma purtroppo, nella maggior parte dei casi, la gara o l’aggiudicazione avviene sulla base di un progetto preliminare che deve ancora superare tutti gli iter autorizzativi.

In questo modo il concessionario si trova un “titolo amministrativo” per costruire un oggetto che per larga parte è indefinito (rispetto agli investimenti necessari, alle tariffe applicabili e così via).

Operare una corretta selezione della migliore offerta, in tali casi, diventa illusorio. E aumenta il rischio che la collettività debba pagare per l’opera un prezzo più alto del necessario.

INFRASTRUTTURE PER LA COMPETITIVITÀ

di **Lanfranco Senn**

PER RINNOVARE LA PROPRIA ECONOMIA
UN PAESE DEVE SAPERSI RENDERE
ATTRATTIVO E COMPETITIVO: PRODURRE
A COSTI CONTENUTI ED ESSERE
EFFICIENTE. MA SENZA UN SISTEMA
RETICOLARE DI INFRASTRUTTURE CHE
RENDA I TERRITORI RAGGIUNGIBILI E
METTA IN CONNESSIONE GLI UTENTI,
ATTIRARE GLI INVESTIMENTI RESTA
UN MIRAGGIO.

fotografie

**J. Hicks / R. Tilley / S. de Wilde /
@Topic Photo Agency / D. Henderson /**



R

Ricominciare a crescere è la prospettiva unica e necessaria cui questo Paese deve mirare per affrontare i gravi problemi della disoccupazione (soprattutto giovanile), alzare il livello di benessere e migliorare la qualità della vita.

Un Paese, infatti, non dà segnali di speranza ai suoi cittadini, specialmente alle nuove generazioni, se non offre a tutti un'opportunità di lavoro, che si traduce in reddito e consumo.

Chi può offrire queste opportunità sono innanzitutto le imprese e l'imprenditorialità diffusa anche a livello individuale. In un'economia sviluppata, che non vuole fare passi indietro a livello globale, occorre perciò rilanciare l'attrattività del Paese e dei suoi territori, per investire e produrre, e la competitività per fare meglio degli altri.

Attrattività e competitività non sono la stessa cosa, anche se spesso si fa confusione tra i due concetti e i due obiettivi. Per un Paese, l'attrattività rappresenta un vantaggio "assoluto", indipendente dai livelli di sviluppo conseguiti da altri sistemi economici concorrenti, nazionali o regionali. Ma l'attrattività potrebbe non bastare, perché – nella "corsa globale" allo sviluppo – occorre anche conseguire maggiori vantaggi "relativi", essere cioè più competitivi di altre economie: produrre a costi più bassi, essere più efficienti e quindi in grado di esportare i propri beni e servizi. Solo





Le infrastrutture costituiscono un fattore fondamentale per garantire attrattività e competitività a un Paese e ai suoi sistemi produttivi locali, svolgendo appieno il loro ruolo di “strumento” per lo sviluppo

tipiche delle aree urbane e metropolitane congestionate). Ma per rendere attrattivo un territorio dovranno anche essere di qualità progettuale elevata, sicure, e caratterizzate da una continua manutenzione. Infine, dovranno essere programmate e realizzate “in rete”, per rispondere ai bisogni sempre più capillari e differenziati della domanda di mobilità.

I requisiti di attrattività che le infrastrutture possono offrire ai diversi territori del Paese rappresentano anche le condizioni necessarie, seppur non sufficienti, per la competitività dei sistemi produttivi che vi sono insediati o che vorrebbero insediarsi. Infrastrutture che garantiscano accessibilità, fluidità di spostamenti, qualità, manutenzione e sicurezza consentono alle imprese di ridurre

così si riesce a mettere in moto un processo cumulativo e vincente di crescita.

Le infrastrutture costituiscono un fattore fondamentale per garantire attrattività e competitività a un Paese e ai suoi sistemi produttivi locali, svolgendo appieno il ruolo di “strumento” per lo sviluppo (e non di fine ultimo).

La capacità di un Paese di attrarre investimenti – manifatturieri, terziari o primari – dipende innanzitutto dall’“accessibilità” dei suoi territori, che devono essere “raggiungibili” per le imprese che vi si vogliono localizzare, per i turisti che desiderano visitarli e soggiornarvi, per i cittadini che vi vivono e lavorano. Le infrastrutture per l’accessibilità – per essere utili – devono essere pensate in base agli scopi che si vogliono conseguire nelle diverse aree, con le differenze del caso. In diverse situazioni dovranno creare “convenienza” alla localizzazione degli impianti di produzione e distribuzione delle imprese (generando le cosiddette *economie esterne* oppure rimuovendo le *diseconomie esterne*,



i propri costi e le incentivano all'innovazione, permettono ai lavoratori di aumentare la propria produttività e ai turisti una maggiore fruibilità e qualificazione dei servizi.

La natura reticolare di infrastrutture ben programmate e realizzate consente, infine, alle varie categorie di "utenti" di integrare i loro bisogni di mobilità di breve e lunga distanza: la connessione di strade, autostrade e ferrovie con porti e aeroporti è la condizione perché un'impresa possa spostare le sue merci nel contesto locale e poi esportarle in tutto il mondo, e un turista possa giungere da lontano e poi muoversi agilmente tra le diverse mete di viaggio.

Il vero contributo delle infrastrutture alla competitività di un Paese è "indiretto" ma anche strutturale, perché esse consentono alle imprese e ai consumatori di assumere comportamenti virtuosi e disporre di condizioni adeguate per adottarli. Sono quindi in grado di generare quei *wider economic effects* che associano la competitività con l'efficienza di un sistema Paese.

Può essere utile richiamare alcuni "meccanismi" con cui si genera questa catena causale virtuosa tra infrastrutture, opportunità e comportamenti delle imprese e competitività del sistema Paese.

Innanzitutto, un'adeguata rete infrastrutturale consente alle imprese di aumentare le opportunità di scelta dei mercati su cui vendere (clienti) i propri prodotti o acquisire i propri *inputs* (fornitori), nonché di selezionare i percorsi per muovere persone e merci. Si riducono così i costi di trasporto e logistica, sia in termini monetari sia di tempo. In assenza di una rete infrastrutturale così concepita, le imprese dovranno invece assumerla come vincolo alla propria operatività ottimale, facendo salire i livelli dei prezzi e quindi anche a discapito dei consumatori finali.

In secondo luogo, una buona rete di infrastrutture migliorerà la mobilità dei fattori, specialmente del fattore lavoro, ma anche del capitale, con un evidente effetto sull'aumento della produttività.



In queste pagine: servizi e infrastrutture nelle città del mondo; Mosca, Milano, Liegi, Seul, Shanghai.

In terzo luogo, poiché una rete infrastrutturale – come ogni altra rete – è fatta di nodi e di tratte di collegamento, una rete efficiente che consenta accessibilità ai nodi (ad esempio, aree urbane e metropolitane, distretti o cluster produttivi...) favorisce l'agglomerazione localizzativa delle attività di produzione e lavoro, consente il raggiungimento di economie di scala (di impresa e di sistema), riduce i costi medi e favorisce gli *spillovers* di conoscenza, il *labor market pooling* e l'*input sharing*.

Ovviamente, come conseguenza di quanto si è detto, l'impatto "strutturale" delle infrastrutture sullo sviluppo territoriale e sulla competitività sarà difficilmente omogeneo, perché dipenderà appunto dalla capacità delle imprese e dei sistemi produttivi "locali" di cogliere le opportunità di una migliore infrastrutturazione per diventare più competitivi ed efficienti (e questo deve mettere sull'avviso del rischio di diseconomie di congestione).

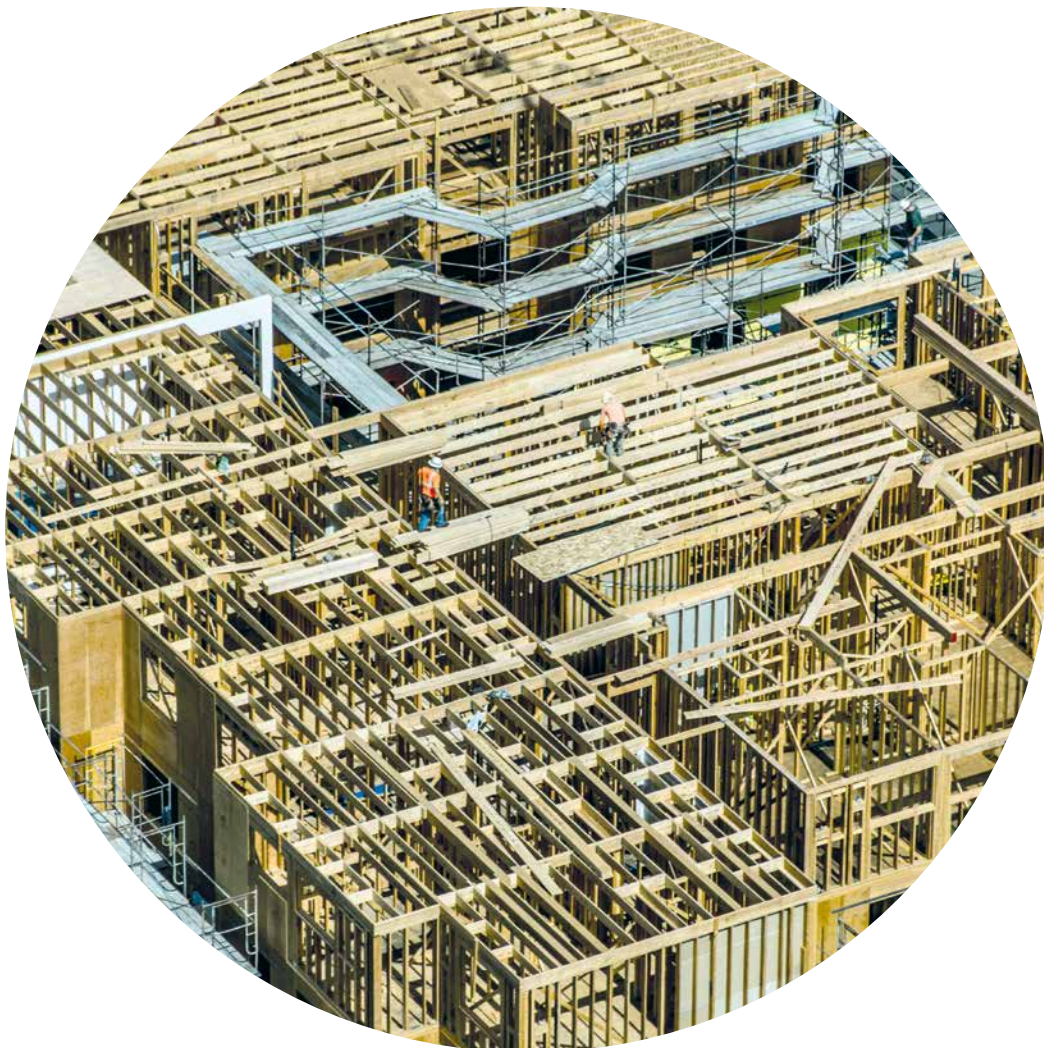
Ciò suggerisce che la programmazione delle infrastrutture sia "mirata" – e per questo



selettiva – a seconda della tipologia delle specializzazioni produttive (manifatturiere, agricole o terziarie); del posizionamento geografico delle aree (più o meno orientate ai flussi e ai mercati globali – i cosiddetti *gateways* del sistema – come porti e aeroporti, oppure orientate ai soli mercati domestici); e, infine, alle strutture e alle caratteristiche degli insediamenti produttivi serviti: le imprese a più bassa produttività cercano infatti sempre localizzazioni dove la competizione è più limitata, a differenza delle imprese tecnologicamente più avanzate e produttive che cercano localizzazioni più esposte alla competizione globale.

La conclusione di queste riflessioni sul ruolo che l'infrastrutturazione può svolgere sulla competitività del Paese – non consuete nella cultura del Paese stesso – è che programmare le infrastrutture e selezionare solo quelle necessarie non costituisce un processo decisionale indipendente dalla conoscenza e responsabilità di sviluppare le economie territoriali così ricche, ma anche così diversificate, nel nostro Paese.

Il vero contributo delle infrastrutture alla competitività di un Paese è "indiretto" ma anche strutturale. Perché le infrastrutture consentono alle imprese e ai consumatori di assumere comportamenti virtuosi e disporre di condizioni adeguate per adottarli



fotografie

**S. Proehl / G. Hammerstein / C. Davidson /
C. Bassetti / S. Doran**

CAPITALE PRIVATO PER LE INFRASTRUTTURE: *quali problemi e quali soluzioni?*

di **Stefano Gatti**

IL RAPPORTO TRA PUBBLICO E PRIVATO
DEVE BASARSI SU UNA CHIARA
IDENTIFICAZIONE DEI RISCHI SOTTESI
ALL'INFRASTRUTTURA. E SUL PRINCIPIO
CHE OGNUNA DELLE DUE PARTI DEVE
PRENDERSI LA RESPONSABILITÀ DEI
RISCHI CHE È MEGLIO IN GRADO DI
MISURARE, GESTIRE ED EVENTUALMENTE
COPRIRE.



*Il pieno utilizzo
del potenziale di
finanziamento del
settore privato può
emergere solo a fronte
di un atteggiamento
proattivo da parte del
settore pubblico*





Nel corso del 2014 ho avuto il piacere di lavorare sul tema del finanziamento privato delle infrastrutture con il team di ricercatori da me coordinato nell'ambito del "Laboratorio per le infrastrutture", promosso da Autostrade per l'Italia presso l'Università Bocconi di Milano. I risultati del nostro lavoro di ricerca hanno portato alla produzione del manifesto *Nove idee per una nuova cultura delle infrastrutture* di cui sono firmatario insieme a Giovanni Castellucci, Lanfranco Senn e Michele Polo.

I punti di contatto tra il nostro lavoro di ricerca e il manifesto sono numerosi. Tuttavia, sono tre quelli al cuore dei temi da noi trattati. Mi riferisco in particolare ai seguenti: 1. il ruolo dei privati, che da "fornitori di capitali" diventano "assuntori di rischi"; 2. il passaggio dalla necessità di "garantire il ritorno all'investitore" a quella di garantire "assenza di sorprese"; 3. il passaggio da un "contratto a formazione progressiva" a un "contratto chiuso".

Per quanto concerne il punto 1, è sufficiente ricordare alcuni dati: il fabbisogno di infrastrutture stimato dall'Unione europea entro il 2020 equivale a circa 2000 miliardi di euro. Tenuto conto dei rigidi vincoli di bilancio dei Paesi membri, la ricerca di capitale privato per sopperire alla riduzione di investimenti

Non è possibile pensare di investire capitali quando le regole del gioco cambiano dopo che i capitali stessi sono stati spesi

pubblici in questa tipologia di interventi diviene essenziale.

Se è vero che le infrastrutture dovrebbero essere il campo elettivo di investimento da parte del soggetto pubblico, che dovrebbe quindi assumersi anche l'onere del finanziamento delle opere stesse, alcune caratteristiche distintive delle infrastrutture le rendono una *alternative asset class* appetibile rispetto a investimenti più tradizionali in azioni o bond: settori regolamentati, alte barriere all'ingresso, strutture di mercato di monopolio o quasi monopolio, bassa elasticità della domanda sono tutti fattori che contribuiscono a una ridotta volatilità dei flussi di cassa prodotti dall'investimento su un arco temporale medio-lungo. Si tratta di un profilo gradito a *long term investors* come i fondi pensione o le compagnie di assicurazione vita che hanno, infatti, iniziato a convogliare su questa classe di attività maggiori risorse finanziarie rispetto a quanto accadeva solo a metà degli anni Duemila, tanto da portare alcuni analisti a parlare di un fenomeno di disintermediazione del più tradizionale circuito creditizio fondato sui prestiti sindacati organizzati nella forma del *project financing*.

Il crescente trend di disintermediazione che si sta imponendo a livello internazionale indica un chiaro interesse degli investitori istituzionali privati verso le infrastrutture. Tuttavia, il pieno utilizzo del potenziale di finanziamento del settore privato può emergere solo a fronte di un atteggiamento proattivo da parte di quello pubblico e un orientamento imprenditoriale che eviti di considerare il capitale privato come una facile scorciatoia per superare il problema di bilanci pubblici non sufficientemente capienti.

Tale atteggiamento può fondarsi sia sulla creazione di una classe di amministratori pubblici tecnicamente preparati ad affrontare la negoziazione con il settore

privato sulla base di profili rischio/rendimento accettabili dal privato stesso, sia sulla messa a disposizione di forme di back up finanziario in grado di migliorare lo stesso profilo nel caso in cui l'opera infrastrutturale non sia di per sé in grado di essere appetibile per investitori privati. Queste due condizioni sono alla base dei punti 2 e 3 prima indicati. Quanto al problema di assicurare un adeguato profilo rischio/rendimento, va chiarito che il rapporto tra pubblico e privato deve basarsi su una chiara identificazione dei rischi sottesi all'infrastruttura e sul principio che ciascuno deve prendersi la responsabilità di una porzione dei rischi: quella che la parte in gioco è meglio in grado di misurare, gestire ed eventualmente coprire. Ne consegue che il privato dovrebbe essere responsabile dei rischi derivanti dalla ge-

stione imprenditoriale dell'opera. Buoni sponsor industriali dovrebbero essere nella migliore condizione di assicurare una costruzione e una gestione efficace ed efficiente dell'opera. Il settore pubblico dovrebbe invece divenire il gestore dei rischi non controllabili dal privato: amministrativo, regolatorio, di cambio della regolamentazione, dell'emersione di fenomeni di illegalità.

Numerosi investitori istituzionali lamentano, nel caso specifico del nostro Paese, l'assoluta imprevedibilità della cornice normativa, regolatoria e istituzionale che non si concilia affatto con i tempi lunghi che tipicamente gli investimenti in infrastrutture richiedono. Non è possibile pensare di investire capitali quando le regole del gioco cambiano dopo che i capitali stessi sono stati spesi. Il tema della "certezza del diritto" è spesso un fenomeno frainteso che porta a scelte di politiche di finanza pubblica apparentemente illogiche.

Si pensi alle diverse forme di *credit enhancement* elaborate dalla Commissione europea, dapprima attraverso il 2020 *project bond initiative* e più recentemente attraverso la proposta del Presidente Juncker dell'EFSI (European Fund for Strategic Investment). Tali interventi vanno chiaramente nella direzione di migliorare o il rendimento o il rischio dell'operazione a favore dei finanziatori privati.

In realtà, meccanismi di garanzia di tal genere distorcono uno dei principi base delle *public private partnerships*: se il privato vede ridotto il rischio dell'investimento non si può essere certi che i rischi siano gestiti nel modo più efficace ed efficiente possibile.

Nell'ambito del nostro progetto di ricerca abbiamo dimostrato attraverso l'uso di una simulazione ad agenti multipli, che un'amministrazione pubblica poco esperta di temi di *public private partnerships* e l'uso rilevante di meccanismi di *credit enhancement* (o, se si preferisce,



di strumenti per la riduzione del rischio di perdita per gli investitori privati) ha come effetto quello di attrarre i peggiori soggetti privati nella costruzione, gestione e finanziamento dell'opera. Si tratta quindi di situazioni nelle quali la volontà, assolutamente legittima, di attrarre maggiore capitale privato, ha come effetto negativo l'emersione di selezione avversa (prima della concessione) e di azzardo morale (in seguito). Solo contratti chiusi, ben scritti e ben chiari sulla definizione degli impegni reciproci, affiancati a un quadro regolatorio non modificabile a "giochi fatti" sono la migliore garanzia per un pieno dispiegamento delle forze del capitale privato nel settore infrastrutturale, e questo indipendentemente da qualsiasi garanzia di rendimento minimo proponibile alle controparti private.



*Solo contratti chiusi,
ben scritti e chiari,
affiancati a un quadro
regolatorio non
modificabile sono la
migliore garanzia
per un pieno
dispiegamento
delle forze del
capitale privato*

IL CAPITALE PRIVATO

Una risorsa per costruire

di **Elisabetta Iossa**
e **Michele Polo**

QUANDO IL PRIVATO INTERVIENE COME
INVESTITORE NELLA COSTRUZIONE DI
OPERE PUBBLICHE ACQUISISCE UN RUOLO
CRUCIALE, MOLTO SPESSO CONSIDERATO
SOLO PER IL SUO ASPETTO MONETARIO E
QUINDI POCO COMPRESO. OCCORRE PER
QUESTO RACCONTARNE I VANTAGGI E I
RISCHI. E COSA DOVREBBE CAMBIARE.

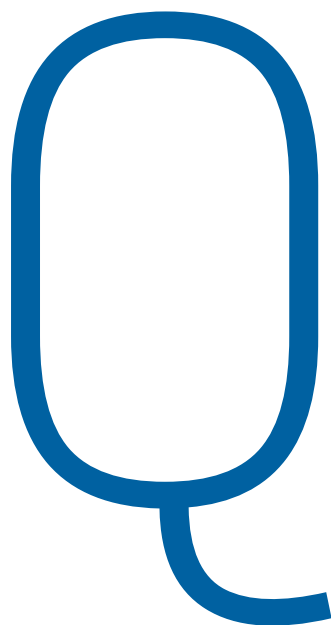
fotografie

C. Cazalis / F. De Luca / D. Sailors









Quando si insegnano i temi legati alle concessioni di servizi pubblici, accade talvolta che gli studenti, inizialmente, dimentichino di essere economisti e si lascino convincere da quanto scritto da qualche giornalista frettoloso o da qualche sito di parte, promotore di progetti piuttosto che del benessere sociale. E spesso capita che, chiamati a qualche riflessione iniziale, facciano affermazioni affrettate su qualche noto progetto infrastrutturale, e che una qualche ideologia politica si insinui subdolamente nel loro ragionamento logico.

Allora noi insegnanti e ricercatori ci appuntiamo queste osservazioni di inizio corso, nella speranza che, dopo decine di ore di lezione e di ragionamento puro, si possa ritornare con gli studenti su quelle affermazioni iniziali e constatare che il tempo trascorso insieme non è passato invano.

Il primo errore riscontrato di frequente è quello di pensare che il ruolo dei privati nel settore delle infrastrutture nasca dalla necessità di trovare finanziamenti privati a copertura dei costi del progetto che, per vincoli di bilancio, il pubblico potrebbe avere difficoltà a coprire. Il capitale privato, infatti, è tipicamente più costoso di quello pubblico perché richiede un rendimen-

Investendo capitale proprio, il concessionario privato acquisisce incentivi alla corretta realizzazione del progetto, allineando i suoi interessi a quelli di ente pubblico e utenti

to che copra anche il rischio d'impresa. Il ricorso al capitale privato è allora giustificabile non in quanto tale, ma perché diventa lo strumento attraverso cui si può ottenere un'allocazione efficiente dei rischi. Investendo capitale proprio e diventando responsabile della costruzione e gestione dell'infrastruttura, il concessionario privato acquisisce incentivi alla corretta realizzazione del progetto, allineando i suoi interessi a quelli dell'ente pubblico concessionario e degli utenti.

Chi pensa che sia necessario ricorrere al capitale privato per superare i vincoli di bilancio pubblico tende poi tipicamente a compiere un secondo, consequenziale, errore, cioè quello di pensare che sia necessario garantire il ritorno all'investitore, attraverso condizioni contrattuali favorevoli. Questo tipo di approccio mina alla base la ragione stessa per cui si ricorre al capitale privato. Garantire un ritorno all'imprenditore significa isolarlo dai rischi di costruzione e gestione dell'infrastruttura, che servono invece a fornire incentivi alla performance. Inoltre, senza il trasferimento di questi rischi al concessionario, viene a mancare l'incentivo per quest'ultimo a selezionare i progetti su cui investire basandosi su un piano eco-

nomico finanziario realistico e preciso. Nel lavoro *Contract and Procurement Design for PPPs in Highways: the Road Ahead*, del centro di ricerca IEFE della Bocconi, si è esaminata la prassi internazionale nelle concessioni autostradali, alla luce della teoria economica degli incentivi, del procurement e della regolamentazione e si è sottolineato come in assenza di una corretta allocazione dei rischi, il ricorso al capitale privato comporti necessariamente un aumento dei costi di costruzione e gestione dell'infrastruttura. Si è evidenziato, inoltre, quanto sia opportuno trasferire al concessionario anche parte del rischio di traffico, proponendo tuttavia che sia inferiore nel primo periodo del contratto, soprattutto per i progetti *greenfield* (quindi riferiti a opere ancora da costruire, ndr) dove inizialmente sono disponibili poche informazioni sul traffico.

Il terzo errore che spesso si compie è quello di pensare che lo Stato, in quanto ente regolatore, possa intervenire a modificare le regole di mercato ogni qual volta le condizioni economiche lo rendano auspicabile o che le preferenze della popolazione cambino. Se, infatti, non va garantito un ritorno all'investimento privato, va tuttavia garantito il rispetto dell'accordo stipulato, dato che è su questo che il privato basa le sue previsioni di spesa, guadagno e investimento. Il rispetto del contratto è una condizione imprescindibile per un efficiente sviluppo del mercato.

Le concessioni autostradali che si sono susseguite negli anni in Italia presentano approcci diversi su aspetti fondamentali e al momento esistono circa sei formule diverse di regolamentazione tariffaria. Per quelle che verranno, bisognerebbe ragionare sull'opportunità di introdurre tariffe differenziate in funzione della data di acquisto, della frequenza di utilizzo o dell'orario, e rivedere la regolazione tariffaria, di modo da evitare che il rischio di traffico venga trasferito agli utenti. Oggi, le concessioni "a riequilibrio" prevedono aumenti

In queste pagine:
tunnel e gallerie
in costruzione a
Città del Messico e
New York e i lavori
sulla Variante
di Valico e sul
Viadotto Aglio.

tariffari quando il livello di traffico è basso (di modo da compensare il concessionario per il mancato guadagno), peggiorando ulteriormente le condizioni di domanda e comportando una distorsione inaccettabile, economicamente e socialmente.

Occorre riflettere anche sulla fase di assegnazione della concessione. Una gara ben disegnata che si accompagni a una corretta allocazione dei rischi permette di selezionare le imprese che sono più in grado di costruire e gestire infrastrutture di qualità a costi contenuti. Inappropriate garanzie all'investimento o allocazioni dei rischi alterano la fase di selezione, portando a scegliere non il migliore offerente ma l'impresa maggiormente in grado di prevedere come approfittare delle garanzie e ottenere convenienti varianti in corso d'opera. Contratti tipo, con clausole standardizzate, liberamente disponibili al pubblico sono un passaggio necessario e dovuto per un sano sviluppo del mercato.

"There is a long road ahead", ma il cammino è indicato negli studi economici basati sul ragionamento puro e i dati empirici. Quando si insegnano i temi legati alle concessioni di servizi pubblici, accade spesso che gli studenti a fine corso esprimano anche un certo entusiasmo nel convergere verso le stesse posizioni.

*Una gara ben disegnata
permette di selezionare
le imprese che sono più
in grado di costruire e
gestire infrastrutture
di qualità a costi
contenuti*

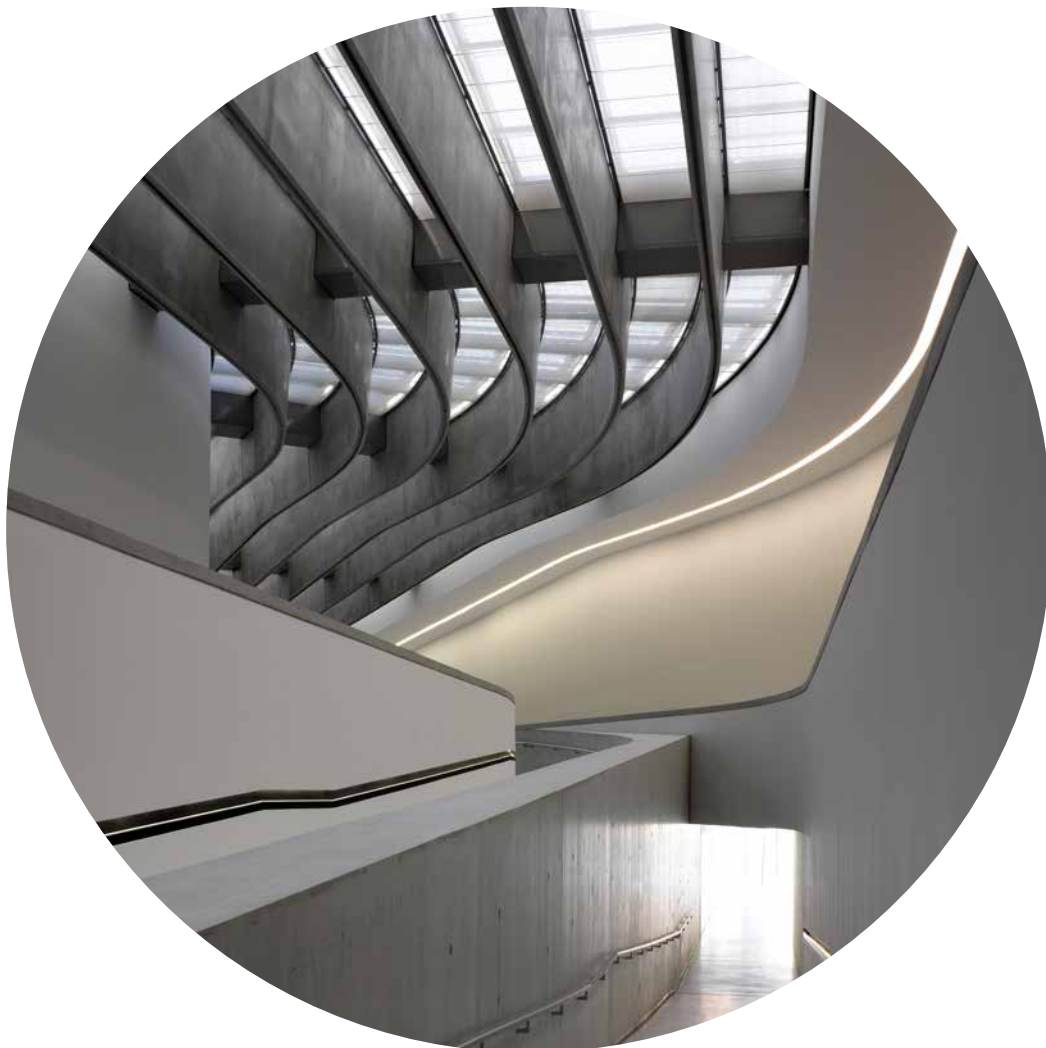


UN NUOVO SCENARIO PER LE GRANDI OPERE

intervista a
ERMETE REALACCI

di **Maria Chiara Voci**

LA LEGGE OBIETTIVO SI È RIVELATA
UN FALLIMENTO, SIA SOTTO L'ASPETTO
QUALITATIVO SIA QUANTITATIVO. PAROLA
DI ERMETE REALACCI, SECONDO CUI
IL "MANIFESTO INFRASTRUTTURE" PUÒ
ESSERE LA BASE DI UNA NUOVA ALLEANZA
CHE GUARDA AL FUTURO.



fotografie

**R. Bryant / G. Mendel / L. Halbauer / M. Caibarien /
M. Bird / P. Raftery**

D

Dieci anni fa, c'era chi progettava la realizzazione di una nuova centrale a carbone a Porto Tolle, chi – dati alla mano – scommetteva sulla necessità di opere faraoniche per far fronte alla crescita del traffico merci e chi, a Milano, predicava – totalmente inascoltato – forme di mobilità urbana alternativa. Oggi Enel sta per chiudere – senza licenziamenti – 23 impianti vecchi, inefficienti e inquinanti, il Governo sta ripensando le priorità infrastrutturali del Paese, mentre nel capoluogo lombardo sono già in 120.000 a usare il car sharing, fenomeno di massa che sta coinvolgendo a poco a poco tutte le aree metropolitane d'Italia e che viene erogato da società del calibro di Eni o Mercedes. «Il mondo sta cambiando, a una velocità che non era prevedibile ed è un mutamento di carattere culturale, perché ad esempio fra i giovani avere l'auto non è più uno status», riflette Ermete Realacci, presidente (oggi onorario) di Legambiente, presidente di Symbola, la Fondazione per le qualità italiane, e attuale presidente della Commissione Ambiente Territorio e Lavori Pubblici della Camera. «Il nuovo scenario che abbiamo di fronte – prosegue – ci costringe, anche nello sviluppo delle infrastrutture, a rivedere regole e priorità. Un percorso che dobbiamo però compiere partendo da un'attenta osservazione degli effettivi interessi del Paese. Per puntare su ciò che è veramente utile alla collettività».



*Siamo cresciuti
enormemente negli
ultimi decenni, ora
non c'è più spazio.
Dobbiamo "costruire
sul costruito",
riqualificare
l'edilizia esistente*



Patti e tempi chiari, garantiti da regole certe: un assunto che deve valere sia per le stazioni appaltanti sia per chi realizza le opere

Partiamo dallo strumento principe sul fronte della programmazione delle grandi opere negli ultimi 15 anni in Italia, cioè la legge Obiettivo. Era pensata per facilitare e velocizzare la realizzazione delle infrastrutture. È stato così?

Purtroppo no. La legge Obiettivo si è rivelata un fallimento, sia sotto l'aspetto qualitativo sia quantitativo. L'ultimo rapporto annuale del Cresme e del Servizio studi della Camera sull'attuazione della norma, realizzato come ogni anno per la Commissione di cui sono presidente, rivela come su un programma di 285 miliardi di opere, quelle ultimate valgano 23,8 miliardi di euro, pari ad appena l'8,4%. Per questo credo che la decisione del nuovo ministro Delrio di presentare – come allegato infrastrutture al Def – solo 25 opere, con un forte spostamento verso il trasporto su ferro e le metropolitane, rappresenti una scelta giusta e per certi aspetti rivoluzionaria.

Quali sono stati, a suo giudizio, i principali limiti della legge Obiettivo?

È mancato innanzitutto un ragionamento vero sulle priorità del Paese. La legge si è ridotta a un mare magnum di oltre 400 opere inserite nell'allegato infrastrutture. Molti sono stati anche i limiti strutturali

del provvedimento, che utilizza meccanismi che generano opacità. I General Contractor si sono rivelati scatole nere per una gestione poco trasparente delle commesse. Le concessioni affidate sulla base di progetti preliminari, gestiti completamente dal soggetto che si aggiudicava l'opera, hanno creato le condizioni per ribassi d'asta improbabili, recuperati in corso d'opera con opache varianti. Con il risultato che spesso è stato dato più lavoro agli avvocati che a ingegneri e architetti. Il mancato rigore nella distinzione fra progettista, società appaltante e ditta esecutrice dei lavori, componente essenziale quando si costruisce un'opera pubblica, ha portato a una grave perdita di qualità e al dilagare di un malcostume diffuso, che va al di là dei grandi scandali di cui leggiamo sui giornali.

In Italia c'è un problema di scarsa preparazione delle amministrazioni pubbliche nel redigere adeguate analisi costi-benefici per le opere in partenza?

Sicuramente. Ed è grave, perché fare una corretta analisi costi-benefici è sempre più importante in una fase in cui il mondo sta cambiando ad altissima velocità; occorre saper immaginare, prevedere e capire gli scenari futuri.

L'uso della finanza di progetto per drenare risorse private ha funzionato?

No. La questione del project financing è diventata una sostanziale truffa ai cittadini e allo Stato, oltre che un imbroglio ai danni del mercato. Sono state aggiudicate opere con la promessa di autofinanziamento, che nella realtà non si reggevano in piedi da sole. Alla fine il Governo è stato chiamato a pagare. Un caso fra tutti, quello della BreBeMi, infrastruttura che ha dimostrato di non autosostenersi. Stessa storia per la Quadrilatero, che ha svenato la regione Marche. Non credo che la musica cambierebbe se fossero affidate in project la Roma-Latina, la Tirrenica, la Orte-Mestre.



Come valuta il Manifesto per una Nuova Cultura delle Infrastrutture elaborato da Università Bocconi e Autostrade per l'Italia? Quali idee del manifesto ritiene più interessanti e necessarie da mettere in atto?

Ho trovato il manifesto molto importante e in linea con tante riflessioni fatte, non solo da me, in questi anni. Il dato più interessante, per quanto mi riguarda, è nei soggetti proponenti: una grande azienda del settore delle infrastrutture e dei trasporti e un'importante università. Può essere la base di una nuova riflessione, di una nuova alleanza che guarda al futuro.

Il rischio regolatorio, e in particolare il rischio che non vengano rispettati integralmente i contratti, è uno dei principali freni agli investimenti a livello mondiale. Come si può agire per evitare il problema in Italia?

La via d'uscita sono trasparenza e chiarezza. Patti e tempi chiari, garantiti da regole certe: un assunto che deve valere sia

per le stazioni appaltanti sia per chi realizza le opere. Anche le concessionarie, come lo Stato, devono garantire gli investimenti e rispettare gli impegni presi.

Lei è autore di un disegno di legge che punta alla riqualificazione del costruito. Qual è il meccanismo d'innovazione che sta alla base del testo?

La prima chiave del provvedimento è l'aver individuato il problema. Siamo cresciuti enormemente negli ultimi decenni, ora non c'è più spazio. Dobbiamo "costruire sul costruito", riqualificare l'edilizia esistente. Del resto si tratta di un volano economico formidabile. Basti pensare al successo dell'ecobonus in edilizia, per cui mi sono speso a lungo. Secondo i dati del Cresme e del Servizio studi della Camera, il credito di imposta per ristrutturazioni ed efficienza energetica da solo ha prodotto, in un settore in crisi, 28 miliardi di investimenti privati l'anno nell'ultimo biennio, attivando 340.000 posti di lavoro nel 2013 e quasi 425.000 nel 2014.

Sul fronte delle infrastrutture, però, cosa significa "costruire sul costruito"?

Una recente indagine dell'Ispira e dell'Ordine degli architetti rivela come la parte più importante del consumo di suolo sia legata, oggi, proprio alla realizzazione di nuove infrastrutture. Un rischio concreto, di fronte al quale occorre con urgenza cambiare rotta verso un nuovo modo di pensare e selezionare le infrastrutture. Prendiamo per esempio il caso dell'alta velocità Milano-Venezia, realizzata solo in parte e in affiancamento alla linea storica nelle tratte Milano-Treviglio e Padova-Venezia Mestre. Per il completamento dell'arteria, in particolare per la tratta Brescia-Verona, ci sono due ipotesi. La prima, per molto tempo la più accreditata, prevede un tracciato più lungo, più costoso, che non serve il nodo di Brescia né l'importante distretto turistico

del Garda e che per giunta comprometterebbe 245 ettari di vigne nella zona di produzione del Lugana, uno dei nostri vini più conosciuti. La seconda, presa in considerazione solo di recente e che ritengo preferibile, prevede il quadruplicamento dei binari in affiancamento alla linea esistente e un tracciato più utile ai territori interessati, proprio a partire da Brescia e dal comprensorio turistico del Garda. Viene il legittimo sospetto che, se fino a pochi mesi fa la scelta ricadeva sull'ipotesi più costosa e meno utile al Paese, le motivazioni non fossero dettate dagli interessi generali.

Se facessimo il caso della Torino-Lione?

Sull'alta velocità Torino-Lione siamo ormai molto avanti. Se dovessimo oggi partire da zero, forse faremmo altre scelte. Sarà fondamentale il ruolo che giocheranno le comunità e i piccoli comuni. Il territorio e il paesaggio sono uno dei fattori competitivi dell'Italia e sono legati alla qualità dei nostri prodotti. L'Italia è forte quando fa l'Italia e quando riconosce come propria missione quella di «produrre all'ombra dei campanili cose che piacciono al mondo», per dirla con Cipolla.

Sulla Torino-Lione il grande peccato originale è stato proprio il mancato coinvolgimento dei cittadini nella fase di ideazione dell'opera. Ritieni che il modello del *débat public* francese, per garantire più voce alla popolazione in fase di avvio di una grande opera pubblica, possa contribuire ad accelerarne la realizzazione e a garantire una migliore qualità?

Credo sia essenziale. Non a caso, questa richiesta è contenuta nella proposta di legge n. 916, di cui sono primo firmatario e che ho presentato a inizio Legislatura. Sarà un impegno della mia Commissione inserire questa partita nella delega al Governo per la riscrittura del codice appalti.



Una corretta analisi costi-benefici è sempre più importante in una fase in cui il mondo sta cambiando ad altissima velocità



NORME PIÙ CHIARE PER GLI INVESTIMENTI PRIVATI

intervista a
LUCIANO VIOLANTE

di **Stefano Milano**

IL RUOLO DEL LEGISLATORE NELLO SVILUPPO INFRASTRUTTURALE DI UN PAESE È DI GRANDE IMPORTANZA. POTREBBE, INFATTI, CONTRIBUIRE A COSTRUIRE UN SISTEMA SEMPLIFICATO CHE AIUTI A VELOCIZZARE E FACILITARE LE PROCEDURE, RENDENDO GLI INVESTIMENTI PIÙ ALLETTANTI. MA PER RIUSCIRE NEL SUO INTENTO, IL LEGISLATORE DEVE ESSERE SOSTENUTO DA UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EFFICIENTE, DA UN PRIVATO INTRAPRENDENTE E DA UN GOVERNO STABILE. L'OPINIONE DI LUCIANO VIOLANTE, PRESIDENTE DI ITALIA DECIDE.

fotografie

**J. Mann / M. Yamashita / M. Camille /
E. Prine / M. Romulić / D. Stojčić**







*Una classe dirigente
deve saper dire i
“no” necessari alle
corporazioni per poi
poter dire i “sì” che
servono al Paese*

U

Uno dei temi principali affrontati negli anni dall'Associazione Italia Decide è quello dello sviluppo, del finanziamento e delle regole per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture. Da quali riflessioni nasce questa scelta? Quali sono i principali gap che, sotto questo profilo, separano l'Italia dai Paesi più avanzati?

Noi siamo un'associazione a-partisan per la qualità delle politiche pubbliche. Una delle più significative politiche pubbliche per la modernizzazione permanente del Paese è proprio quella che riguarda le infrastrutture, materiali e immateriali. L'Italia è stata leader globale in questo campo nei primi decenni di vita della Repubblica. Poi la competitività ha subito colpi duri. Sono state determinanti la mancata

modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e l'instabilità politica, che ha comportato mutevolezza o assenza delle scelte strategiche. Ora dobbiamo rincorrere, ma abbiamo la forza per rimetterci al passo.

Il Laboratorio Infrastrutture – creato tre anni fa da Università Bocconi e Autostrade per l'Italia – ha di recente proposto al dibattito pubblico un Manifesto per una nuova cultura delle infrastrutture. In primis, secondo il manifesto, è necessario passare dalla “cultura del fare” a quella del “fare ciò che è utile”, abbandonando la logica della Legge Obiettivo e rafforzando molto la capacità di selezionare le grandi opere realmente utili per la competitività del Paese. Lei stesso ha dichiarato più volte che in Italia si ha difficoltà a dire “no” ai progetti non necessari. Come favorire questo cambiamento?

Una classe dirigente deve saper dire i “no” necessari alle corporazioni per poi poter dire i “sì” che servono al Paese. La tradizionale instabilità dei governi, e il conseguente succedersi delle elezioni, hanno fatto spesso prevalere la necessità del consenso di breve periodo rispetto ai progetti strategici. È la stessa ragione per la quale presentiamo per i fondi europei decine e decine di microprogetti invece che due o tre grandi scelte strategiche. Forse, con il governo Renzi, questa stagione si è chiusa. E quindi possiamo essere cautamente fiduciosi.

In che modo potrebbe essere più efficacemente regolato, a suo giudizio, il rapporto pubblico-privato in questo settore?

L'unico modo per regolare meglio il rapporto pubblico-privato è semplificare il sistema e renderlo più stabile. Gli investitori privati, sia italiani sia esteri, o evi-



L'instabilità delle regole, che colpisce anche i contratti in corso, è una delle maggiori remore agli investimenti privati

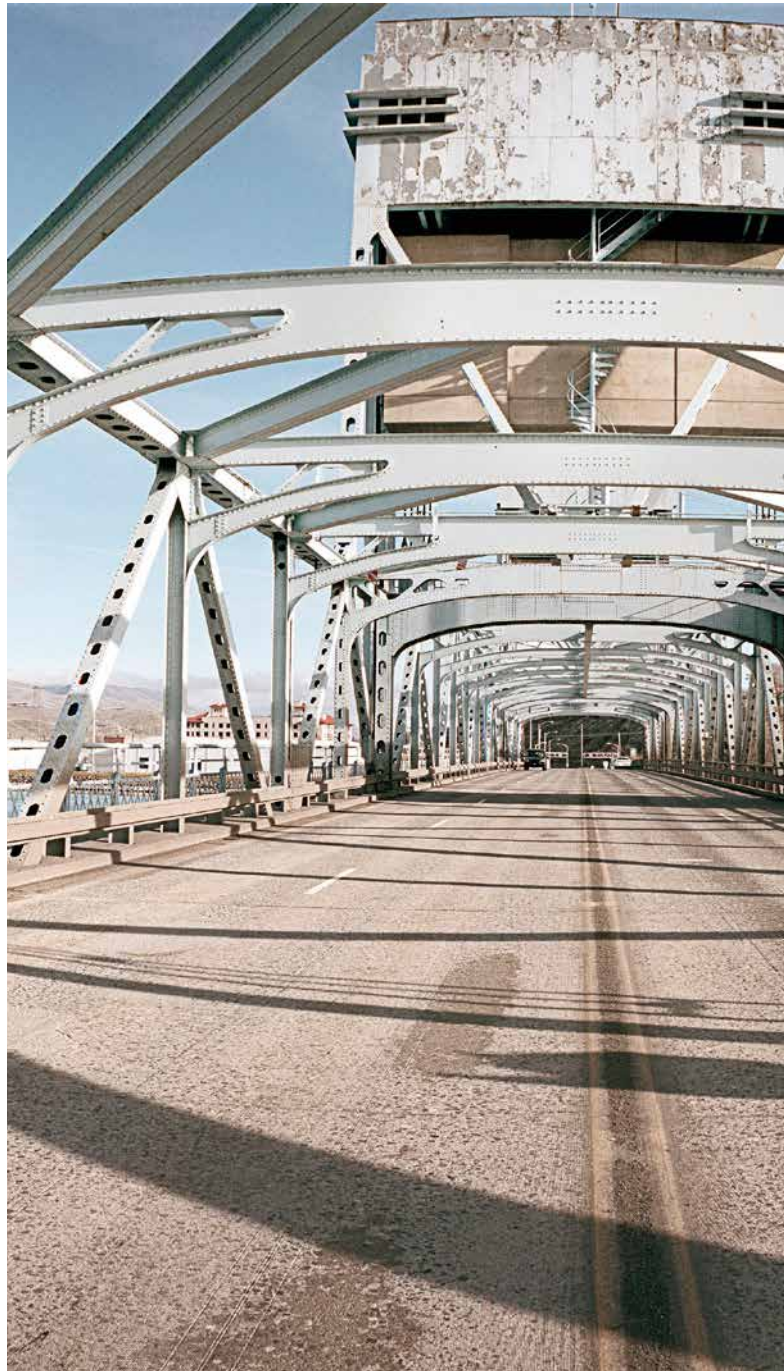
tano di intervenire in questo settore economico o, quando lo fanno, cercano con ogni mezzo di cautelarsi da eventi non prevedibili. Ma questa ricerca di garanzie può sconfinare nella situazione – patologica – in cui il privato tende a eliminare ogni forma di rischio. Quando si giunge a questo punto è ormai difficile capire dove sta il comportamento più opportunistico, se nel privato che non vuole rischiare o nel pubblico che può ritornare sempre su una decisione già assunta, senza essere peraltro chiamato a risponderne. In realtà sono due patologie inter dipendenti e che si alimentano a vicenda.

Se vogliamo che anche nel nostro Paese gli investitori privati partecipino più massicciamente e con più fiducia a iniziative economiche nel settore dei lavori pubblici dovremo affrontare con coraggio questo duplice nodo: semplificare e rendere più stabile.

Sulla semplificazione, il disegno di legge delega di recepimento delle direttive 23/2014, 24/2014 e 25/2014 e di riforma del codice degli appalti indica con nettezza questo obiettivo. Sono convinto che sarebbe auspicabile che il legislatore delegato ispirasse l'intero lavoro di attuazione della delega a questo principio, considerandolo quasi come un principio sovraordinato. Ma ci vuole molto coraggio per farlo. E anche molta fiducia in una pubblica amministrazione moderna ed efficiente.

Uno dei problemi più rilevanti nell'ambito delle opere pubbliche è il cosiddetto "rischio regolatorio". Il manifesto enfatizza la necessità di garantire la certezza e la stabilità dei contratti in essere, nella consapevolezza che è pienamente legittimo per il legislatore modificare le regole relative alle nuove concessioni. Qual è la sua valutazione in merito?

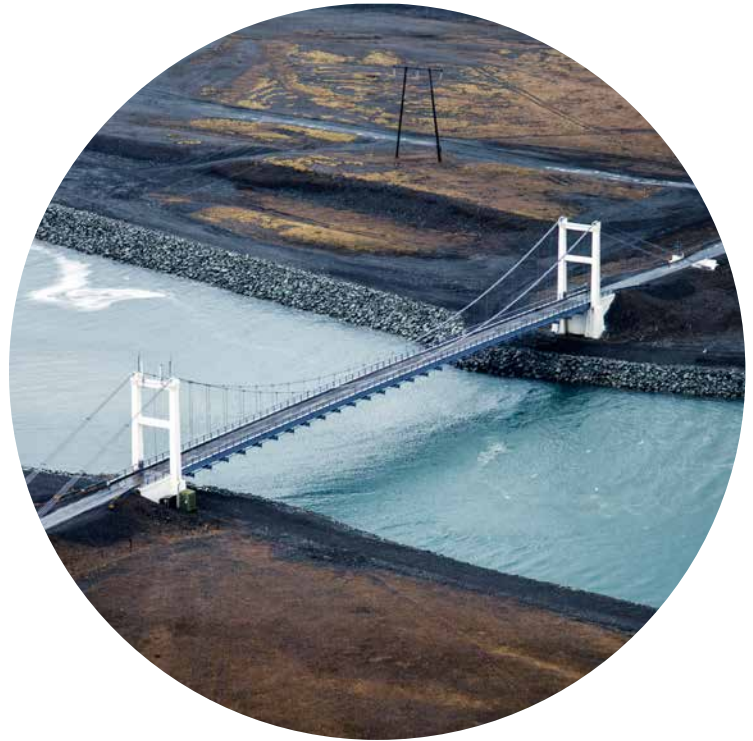
L'instabilità delle regole, che colpisce



anche i contratti in corso, è una delle maggiori remore agli investimenti privati. Va detto però che tanto la giurisprudenza nazionale ed europea, quanto l'Autorità nazionale per i contratti pubblici hanno fissato limiti rigorosi in ordine alla possibilità del concedente di modificare unilateralmente i contratti in corso di esecuzione. Diversa valutazione va fatta per le modifiche legislative. Qui occorrerebbe una norma costituzionale che fissi il principio della maggioranza assoluta quando si interviene sui contratti della pubblica amministrazione in corso di esecuzione. È lo stesso principio che si applica in materia di equilibrio finanziario dei conti dello Stato. Si tratta però di un passaggio difficile. Credo che sarebbe sufficiente che il Governo garantisse che non consentirà modifiche irragionevoli ed estranee ai criteri fissati dalle autorità europee e nazionali. Naturalmente è un impegno a cui bisogna tener fede.

Lei ha affermato più volte che in Italia esiste una “cultura procedurale”, che guarda molto più al rispetto delle procedure formali che al raggiungimento dei risultati. È questo che limita la riuscita del PPP in Italia? Sotto questo profilo, il settore pubblico sta facendo passi in avanti significativi?

Sostengo da tempo che nelle pubbliche amministrazioni c'è eccesso di esperti di diritto e carenza di economisti. Come è noto, i primi sono i guardiani della procedure mentre gli altri sono orientati al risultato. La mancanza di risultati dipende da questa sproporzione. Aggiungo la tradizionale aleatorietà dei criteri di imputazione delle responsabilità contabili e penali che ha indotto molti pubblici funzionari a trincerarsi dietro le procedure. La riforma della pubblica amministrazione, in discussione ora presso il Senato, dovrebbe aiutare a uscire da questo labirinto.



Una delle più significative politiche pubbliche per la modernizzazione del Paese è proprio quella che riguarda le infrastrutture

RIGENERARE LE CITTÀ

intervista a
LEOPOLDO FREYRIE

di **Paola Pierotti**

LE INFRASTRUTTURE PIÙ URGENTI
PER IL PAESE SONO TUTTE QUELLE
CHE PERMETTONO ALLA VITA DI
“FUNZIONARE”. È LA VISIONE DEL
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI ARCHITETTI.

fotografie
J. James / R. Watts / J. E. Linden /
M. Hanson / C. Davidson

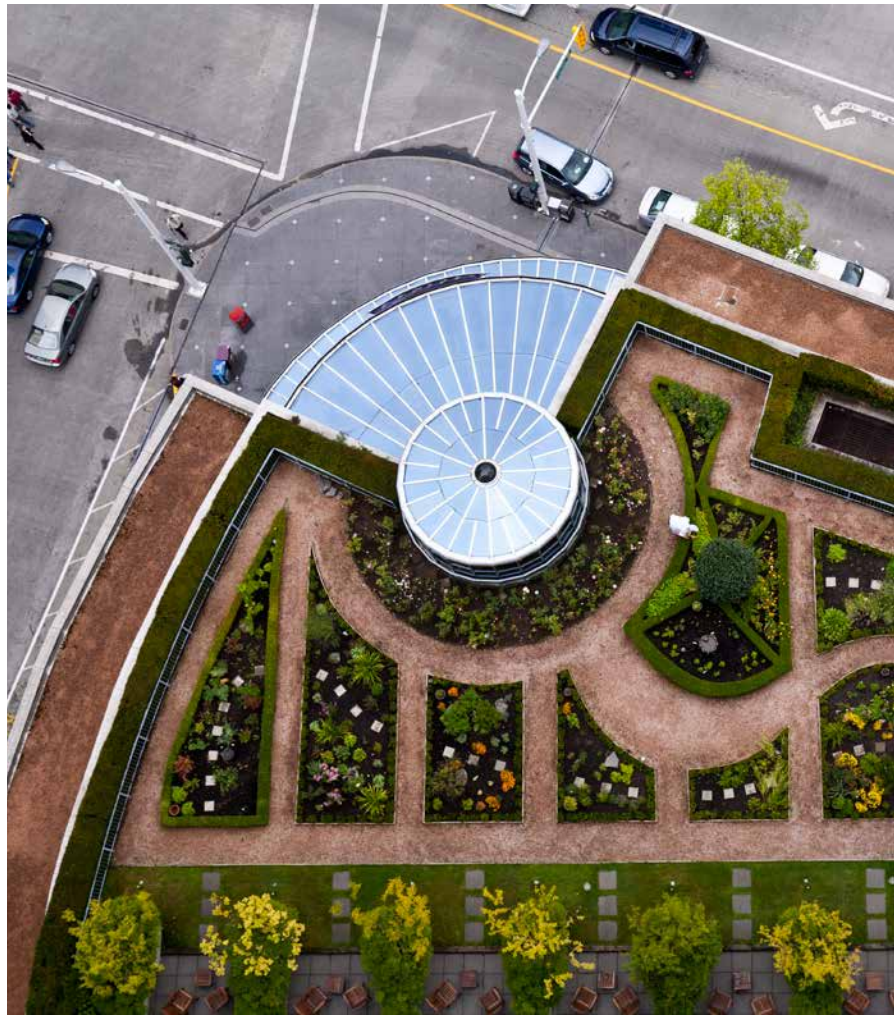




La rigenerazione urbana sostenibile è la priorità espressa dal Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori che al neo-ministro delle Infrastrutture e Trasporti, Graziano Delrio, ha chiesto di istituire un'agenzia nazionale per aiutare, con denari pubblici, i processi di rigenerazione di Comuni e Regioni, anche attraendo capitale privato. Leopoldo Freyrie, presidente del CNAPPC, elenca le priorità: accelerare il nuovo Codice degli Appalti, mettere fine alla bulimia burocratica, arrivare rapidamente a un Regolamento edilizio unico finalizzato al riuso, dare vita alla tanto attesa Legge urbanistica. Tutto questo ridando un ruolo centrale al progetto e con una precisa vision per lo sviluppo delle città.

Presidente Freyrie a cosa serve un'agenzia nazionale per la rigenerazione urbana?

Le infrastrutture prioritarie, la questione suolo, il risparmio energetico, la valorizzazione del patrimonio esistente, il social housing e la riqualificazione urbana sono attività che richiedono un'unica regia e serve un'apposita agenzia che definisca le priorità. Un'agenzia che colleghi e connetta gli interventi dei diversi settori e faccia in modo che questi abbiano un effetto positivo e geometrico, mettendo in fila le risorse che oggi sono frazionate per capitoli. Le risorse vanno riequilibrate: se si decide di investire 300 milioni di euro per le città non si riuscirà a realizzare





Risparmio energetico, utilità delle infrastrutture, consumo del suolo, opinione pubblica, competenze. Questi alcuni degli aspetti di cui si dovrebbe tenere conto quando si parla di infrastrutture



nulla. Bisogna lavorare sul sistema, non sui singoli tasselli: non ha senso realizzare un'autostrada se non si ragiona anche sui luoghi dove questa infrastruttura passerà.

Che ruolo hanno le infrastrutture e le grandi opere in questa strategia che rimette al centro le città?

Le infrastrutture sono tutto. Bisogna fare attenzione alle parole e quindi alla loro definizione: le infrastrutture non sono solo le reti di comunicazione. Le città e il territorio sono infrastrutture. Le grandi opere invece sono state l'esito di un approccio culturale e politico-storico italiano, sbagliato. Con la Legge Obiettivo si pensava che si sarebbe fatta funzionare meglio l'Italia, ma quella politica evidentemente ha fallito.

Non è un problema di dimensione ma di priorità; la grandezza di un'opera è questione che riguarda prettamente la comunicazione. Faccio un esempio: la rete dell'alta velocità è stata centrale per lo sviluppo delle città metropolitane in via di costituzione, ma mentre si lavorava sulle reti a lunga percorrenza si sarebbe dovuta attivare anche una politica infrastrutturale più diffusa. Serve una politica di bilanciamento; in alternativa si avranno due Italie a diverse velocità, con tutti i cittadini italiani che pagano l'alta velocità ma solo alcuni che ne usufruiscono.

La realizzazione delle infrastrutture deve uscire da un permanente stato di emergenza e leggi speciali. Dall'osservatorio degli architetti quali sono stati gli elementi critici che hanno frenato la crescita?

La Legge Obiettivo è un'esplicita dichiarazione di fallimento dello Stato che non riuscendo a uscire dalle complicazioni burocratiche si è inventato una legge per evitare una serie di passaggi. Gli effetti sono sotto gli occhi di tutti, dal Mose a Expo, l'Italia è piena di opere che richiedono il doppio del tempo in cantiere; anche le grandi stazioni sono nate sotto questa stella con conferenze dei servizi approvate sul progetto preliminare. Bisogna riuscire

a semplificare le procedure continuando a garantire la compatibilità delle opere, la loro sicurezza e qualità.

E sulla base di quali criteri si definiscono le priorità per una città, per le sue infrastrutture e per le grandi opere?

Il tema dei costi e dei benefici è strettamente legato alla discussione pubblica, cosa serve e cosa no ai cittadini. Se per la Città dello Sport di Roma a Tor Vergata sono stati spesi 500 milioni e altrettanti devono essere spesi, è giusto interrogarsi se quest'opera sia di pubblica utilità o meno; magari con lo stesso investimento si potrebbe incidere diversamente su una zona periferica più densamente abitata. L'Italia sconta questa carenza: troppo spesso si trattano singolarmente le iniziative e non si valuta il quadro complessivo.

Serve un'idea chiara su "la città che vorrei" e su questo tema anche la mobilità deve allinearsi. La questione parcheggi in Italia è spaventosa: negli ultimi 20 anni si sono moltiplicati, ma in questo modo non si è incentivata la mobilità dolce e il trasporto pubblico.

Per gli architetti quali sono le infrastrutture più urgenti per il Paese?

Dalle scuole agli spazi pubblici, dalla rigenerazione del patrimonio alla gestione del ciclo dei rifiuti: tutte quelle iniziative che permettono alla vita di funzionare. Tutto quello che viene prima dell'economia.

Nel dopoguerra si facevano le autostrade per dare lavoro i disoccupati, ora le cose sono cambiate. Sul tema scuole gli architetti stanno da tempo collaborando al fianco del Governo: avremo fatto davvero passi avanti quando usciranno le nuove linee guida; a quel punto bisognerà fare qualcosa perché i singoli episodi non rimangano sconnessi dal sistema. Non resterà che trovare risorse pubbliche che oggi non ci sono: finché non ci sarà un investimento iniziale pubblico non ci sarà il parco progetti di cui ha bisogno il Paese e si continueranno a tirare fuori dai cassetti progetti vecchi e superati.

Le infrastrutture più urgenti per il Paese sono le scuole e gli spazi pubblici, la rigenerazione del patrimonio e la gestione del ciclo dei rifiuti: tutte quelle iniziative che permettono alla vita di funzionare

Le opere pubbliche incompiute sono un pessimo biglietto da visita. Cosa fare per evitare nuovi casi e come valorizzare (anche temporaneamente) quelle che ci sono?

Il viceministro Riccardo Nencini sta preparando un decreto su questo tema. Noi come architetti abbiamo proposto un processo che parte da una disamina seria delle incompiute e che prevede di differenziare quelle che vanno finite perché assolvono ancora funzioni utili, quelle da completare con nuovi usi e quelle che non servono più. Ci sono esempi virtuosi come lo stadio del polo di Giarre, in Sicilia, dove la Protezione Civile con 400.000 euro ha restituito alla cittadinanza una pista di atletica e un sistema di servizi e spogliatoi sotto le gradinate. Questo caso dimostra che con poche risorse si può mettere in sicurezza un'incompiuta e restituire ai cittadini quella che era un'opera-scandalo.

Il ruolo del progetto?

È fondamentale. Senza mettere al centro l'idea e il progetto non si avrà il successo auspicato.

Che ruolo hanno gli architetti quando si parla di infrastrutture?

Senza integrazione di competenze non c'è opera, grande o piccola, che arrivi a buon fine. Quando si tratta di lavorare a una nuova infrastruttura ci sono problemi geopolitici, di inserimento nel paesaggio, di compatibilità con l'agricoltura locale. Non basta un settore professionale per trovare una soluzione a questa complessità.

Il tema delle infrastrutture è strettamente collegato alla difesa del suolo e al progetto di paesaggio. Qual è la situazione in Italia?

Basta leggere i dati: il 70% del consumo di suolo è dato dalle opere infrastrutturali, piazzali, parcheggi, strade e fer-

rovie. Cento chilometri di autostrada equivalgono all'area del centro storico di Palermo. Noi come architetti ci battiamo contro lo *sprawl* (la disordinata crescita dello spazio urbano) ma il problema del consumo di suolo non si risolve solo così: il territorio va trattato con cautela. Non si possono asfaltare tutte le strade di campagna anche dove passa un'auto ogni 20 minuti; ancora, quando si fa un piazzale di interscambio merci bisogna tenere presenti le conseguenze di decine di ettari di asfalto, l'equivalente di un pezzo di città.

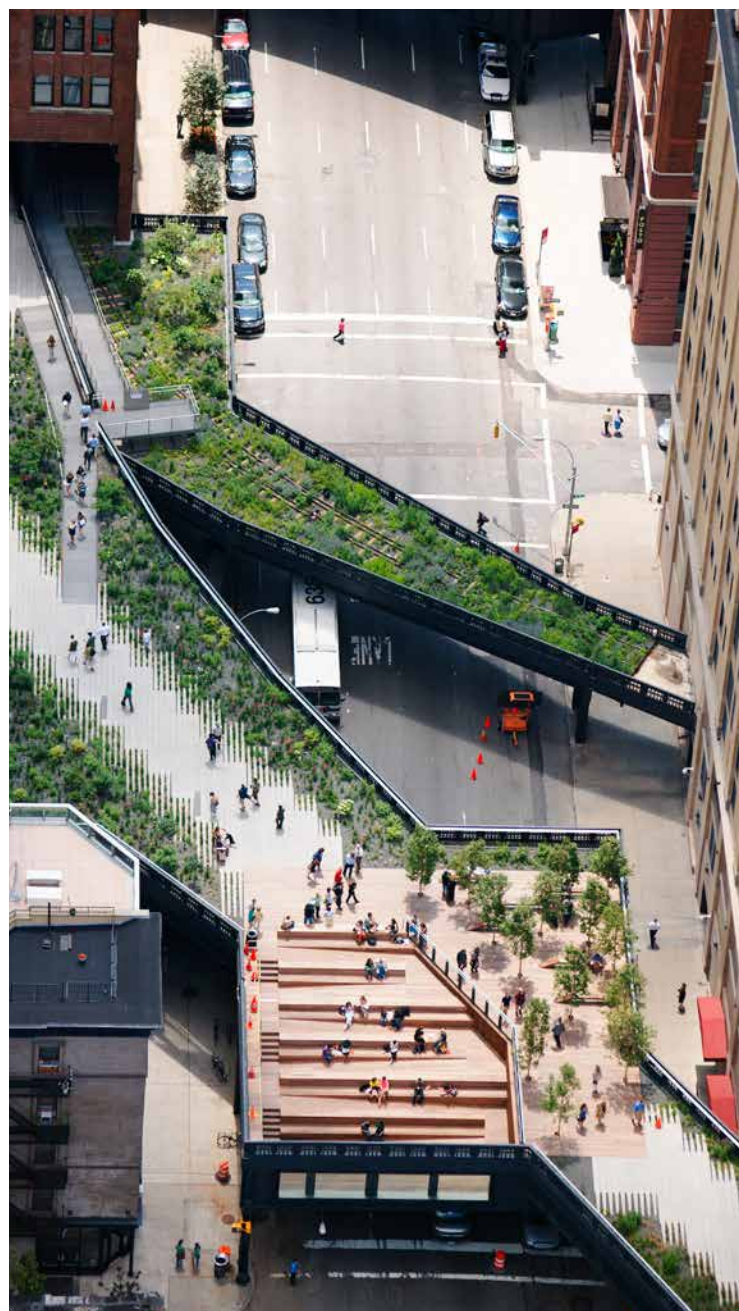
Cosa serve per attirare in Italia l'interesse dei privati?

Bisogna creare le condizioni perché i privati capiscano che se investono in un pezzo di città, questa nei prossimi 10-20 anni cambierà volto. I grandi operatori dell'immobiliare raramente intervengono su singoli oggetti perché guardano al valore immobiliare di un'area infrastrutturata. Basta guardare a Milano, piacciono o meno i due progetti: Porta Nuova sta funzionando perché è frutto di un disegno unitario e complessivo; Citylife è un'operazione immobiliare senza visione.

I grandi investitori privati ma anche i singoli cittadini devono vedere cosa diventerà l'area oggetto della trasformazione, partecipare e scoprire direttamente i vantaggi dei nuovi progetti.

I comitati del “no” sono ormai sempre più diffusi. Come affrontare il tema del consenso e della partecipazione?

Dovrebbe essere la normalità e non riguarda solo le grandi opere. La programmazione non è sicuramente un tema da sottoporre a referendum ma è necessaria la condivisione con la comunità per rendere consapevoli i cittadini dei vantaggi e degli svantaggi, non per un'approvazione. Bisogna saper comunicare il valore delle trasformazioni.



Bisogna riuscire a semplificare le procedure continuando a garantire la compatibilità delle opere, la loro sicurezza e qualità

autostrade // *per l'italia*

my way



11 km - 285,0 HD (tuner e nord)





GENTE DI AUTOSTRADALE

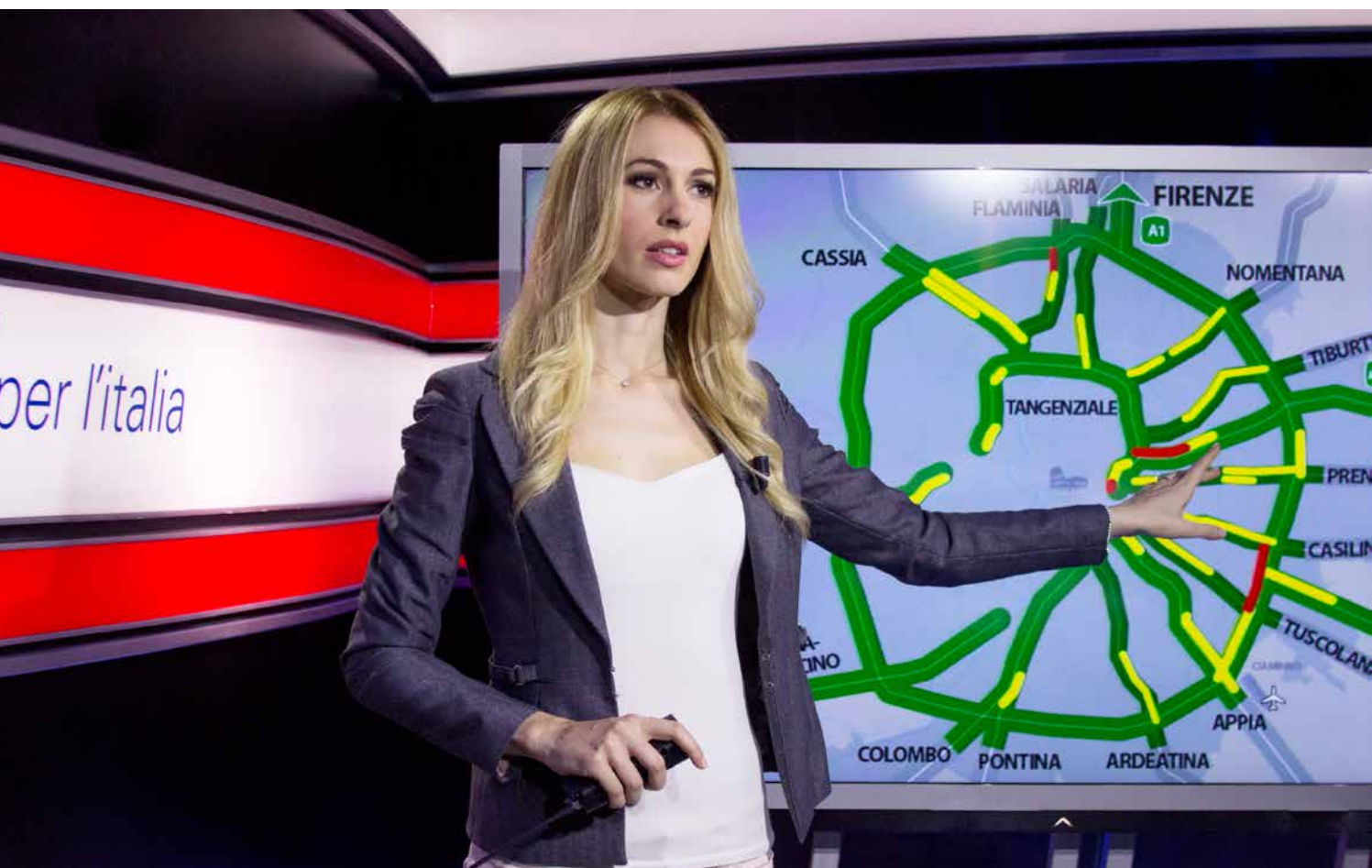
MY WAY: TUTTO IL MONDO DI AUTOSTRADALE IN TV

di Davide Coero Borga

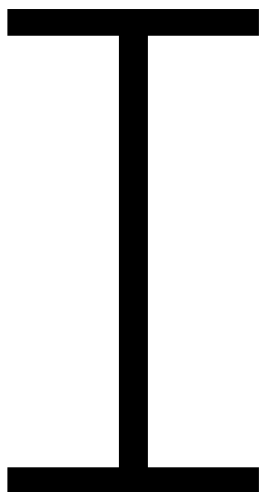
Fotografie - Carlotta Petracci

e Autostrade per l'Italia

INFORMAZIONI IN TEMPO REALE SUL TRAFFICO AUTOSTRADALE. MA ANCHE CONSIGLI PER IL VIAGGIO, TREND SU CODE E INCIDENTI, SUGGERIMENTI PER SCOPRIRE LE BELLEZZE INTORNO ALL'AUTOSTRADA. FANTASCIENZA? PER NIENTE, SOLO TELEVISIONE. QUELLA CHE AUTOSTRADALE PER L'ITALIA HA CREATO NEL 2013 E CHE È GIÀ DIVENTATA UNA COMPAGNA INDISPENSABILE PER OGNI VIAGGIATORE.



MyWay va in onda tutti i giorni, tutto l'anno sul canale meteo della piattaforma Sky (Sky Meteo 24), sul canale all news Sky Tg24 e sul canale 27 del Digitale Terrestre. MyWay è visibile anche su autostrade.it e sul sito web di Sky Tg24



Immaginate un servizio di informazione costante sul traffico, capace di raccontare non solo quanto succede sulla rete autostradale italiana, bensì di immaginare cosa sta per succedere al traffico su strada: dove si sta per creare un imbottigliamento, dove invece la situazione guadagna scorrevolezza, qual è la soluzione più smart per raggiungere la vostra destinazione.

Immaginate un servizio di previsione della viabilità, un sistema di navigazione così intelligente da conoscere il trend del traffico, un consulente dedicato che offre soluzioni nell'immediato. Fantascienza? Previsioni serie e affidabili sulla viabilità oggi le possiamo fare. Davvero. Presidio continuo della rete, informazioni in tempo reale, coordinamento degli interventi ordinari e straordinari sulle strade ci consentono di avere una mappatura completa del flusso di autoveicoli sul territorio, una descrizione tanto puntuale da consentire l'elaborazione di una previsione concreta del traffico.

Autostrade per l'Italia, all'avanguardia da sempre sul tema viabilità, è stata la prima a raccontare il trend del traffico sulla sua rete autostradale. E il medium scelto per comunicare informazioni e previsioni sulla viabilità è la TV, con il primo canale televisivo interamente dedicato all'informazione su viabilità in autostrada e attorno alle grandi città, con aggiornamenti in tempo reale: MyWay. Nato grazie a una partnership con Sky, da di-

A sinistra:
Elena Ramognino
e Marco Zanetti
della redazione
MyWay.

cembre 2013 MyWay va in onda tutti i giorni, tutto l'anno sul canale meteo della piattaforma, SkyMeteo24 e sul canale all news SkyTG24, che oggi viene trasmesso con le edizioni principali del telegiornale anche in chiaro sul canale 27 del digitale terrestre. In tutto 30 collegamenti quotidiani e, dal lunedì al venerdì, due focus sulla viabilità attorno alle grandi città per SkyTG24. E MyWay è visibile anche su www.autostrade.it, sul sito web di SkyTG24 e anche nelle zone ristoro delle principali aree di servizio della rete autostradale (oltre 100), grazie al canale televisivo dedicato Infomoving.

In redazione una squadra tutta al femminile, con cinque anchor – Elena Ramognino, Federica Ambrogio, Elisa Sciuto, Marilù Pipitone ed Eleonora Arosio – volto televisivo di Autostrade per l'Italia, e sette responsabili di produzione: Daniela Lello, Chiara Tomassetti, Veronica Sprizzi, Delia La Sala, Laura Collura, Marisa Centrone e Mariangela Rodà. A coordinare il team Marco Zanetti, responsabile di contenuti e produzione MyWay.

«L'idea di portare l'informazione sul traffico in TV ha preso piede nel corso del 2013, quando Autostrade per l'Italia ha ricostruito una mappatura dei bisogni dell'utenza», spiega Zanetti. «Abbiamo scoperto che, come le persone controllano il meteo in televisione prima di intraprendere un viaggio importante o, più banalmente, prima di cominciare la giornata, così esiste un bisogno di previsioni sul traffico che si potrà trovare una volta saliti in macchina».

Prima di MyWay, le informazioni sul traffico sono state un tema ad appannaggio quasi esclusivo della radio. «Oggi, grazie al contatto quotidiano e costante con le nove sale radio presenti sulla rete, e una rete di telecamere capillare – vengono utilizzate oltre 1000 telecamere, più di mille obiettivi puntati sulle autostrade italiane – riusciamo a conoscere nel dettaglio cosa sta avvenendo e cosa avverrà... quindi a raccontare l'evoluzione delle notizie nei testi redatti dalla nostra redazione», continua Zanetti.

Il racconto della viabilità italiana passa via TV. Con una marcia in più: la capacità di descrivere cosa sta per succedere sulla strada.

«MyWay fa questo. Cerca di capire come si muovono gli automobilisti sulla rete, cosa Autostrade per l'Italia sta già facendo per risolvere il problema e cosa sta per succedere sulla rete autostradale», prosegue Zanetti. «Non possiamo fermarci a una mera descrizione puntuale dello stato dell'arte. Abbiamo il bisogno di comunicare ai viaggiatori – e soprattutto a chi sta per mettersi in viaggio – come una situazione di congestione viene gestita dalle nostre squadre operative e mezzi di soccorso, quali sono i tempi per il ripristino della regolarità e quali sono i percorsi alternativi che consigliamo per aggirare il problema. Tutto già prima di partire».

Da questo punto di vista MyWay è molto più di info traffico. Con MyWay Autostrade per l'Italia fa servizio pubblico, cultura dell'informazione, prevenzione. «Comunicando in modo corretto ai viaggiatori quale equipaggiamento e comportamenti bisogna adottare in condizioni meteo avverse ed eventi eccezionali. Evitiamo disagi alla circolazione e gestiamo al meglio l'infrastruttura di cui siamo responsabili».

In questa pagina: il traffico nell'area di Roma; due delle ragazze della redazione MyWay Chiara Tomassetti e Veronica Sprizzi.



Cosa succede quando scatta un'emergenza?

«La macchina operativa è costruita per gestire bene anche le situazioni eccezionali», sottolinea Zanetti. «Il nostro valore aggiunto è conoscere i trend di traffico e sapere quando e dove possono crearsi addensamenti. Negli ultimi dieci anni è cambiato radicalmente il modo di viaggiare. Non esiste più il grande esodo estivo – sui mesi di luglio e agosto c'è una distribuzione lineare del traffico. Le persone viaggiano più volte, magari nel weekend. Quando si verifica un'emergenza apriamo un canale diretto con Sky, raccontiamo cosa sta succedendo, come viene gestita la situazione e come evolverà. Il nostro sguardo è sempre rivolto al futuro. Ogni giorno». E il racconto puntuale di MyWay non trascura anche quanto esula dalla quotidianità. Dal venerdì pomeriggio alla domenica sera occhi puntati sul traffico del weekend, con attenzione ai flussi in uscita e in entrata attorno alle principali città. In concomitanza con le partite di campionato un servizio per i tifosi di calcio diretti agli stadi dove si giocano i match di serie A.

Ma la vera sfida è accompagnare tutti gli italiani con un sistema di diffusione delle informazioni leggero e veloce: per questo motivo Autostrade per l'Italia sta per lanciare l'app MyWay, grazie alla quale si potrà fruire dei collegamenti MyWay da smartphone e tablet, con aggiornamenti in tempo reale ogni mezz'ora, proprio come in TV.

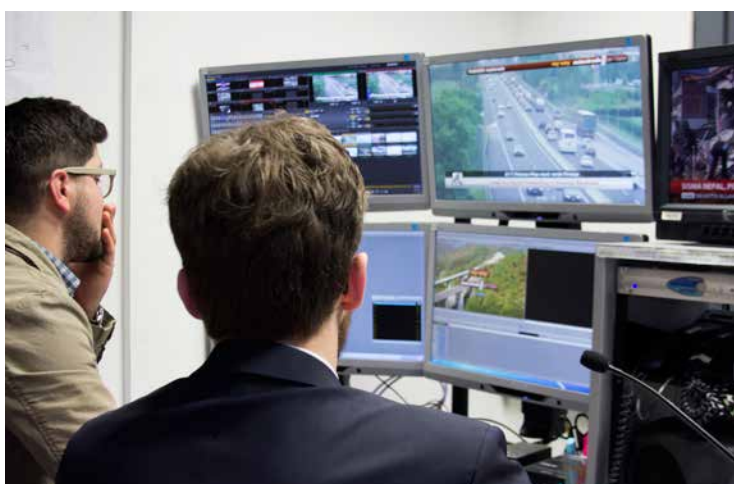




Elena Ramognino si prepara per andare in onda.



Le anchor di MyWay: da sinistra a destra Marilù Pipitone, Elena Ramognino, Federica Ambrogio, Elisa Sciuto ed Eleonora Arosio.



La situazione delle autostrade controllata in tempo reale dalle oltre 1000 telecamere di MyWay.

SEI IN UN PAESE MERAVIGLIOSO

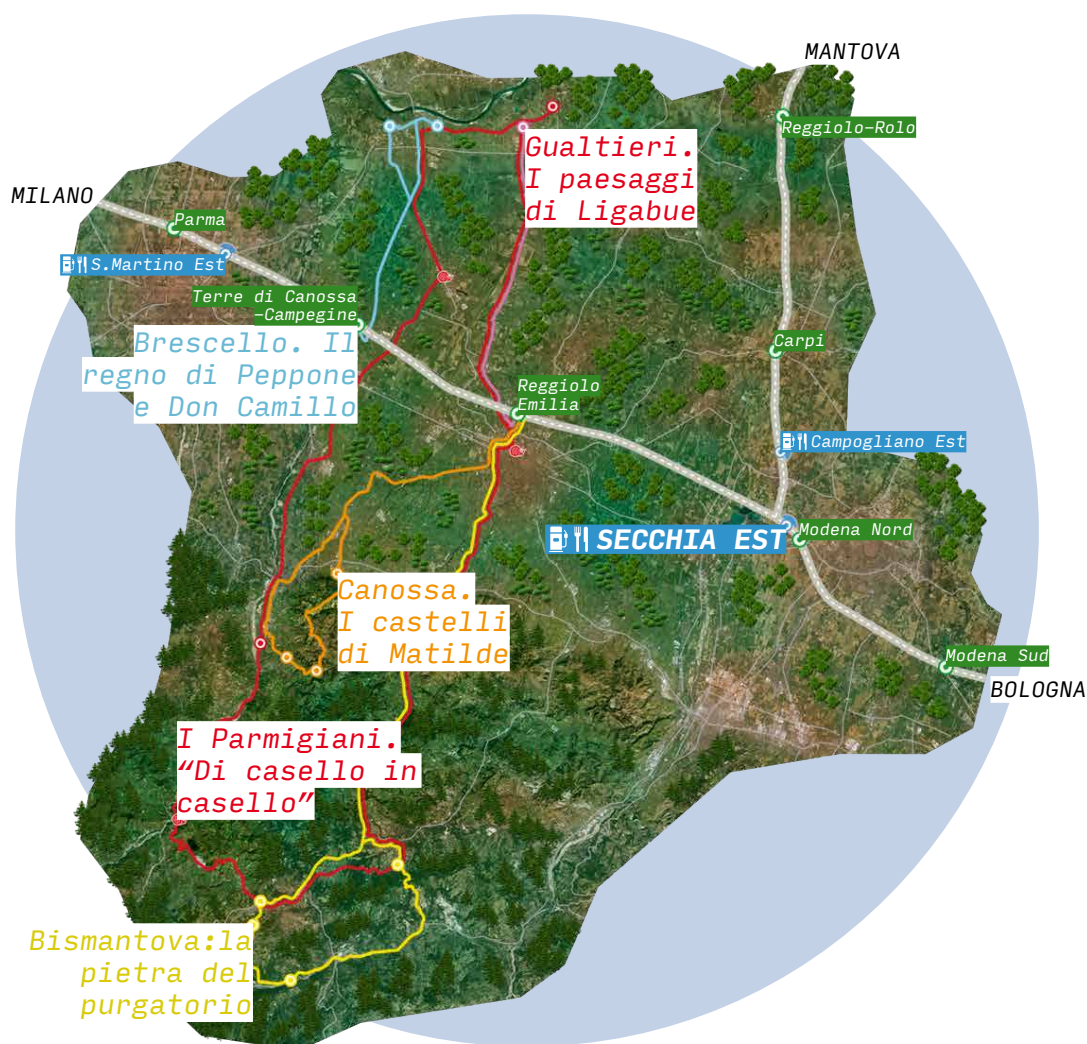
SECCHIA EST

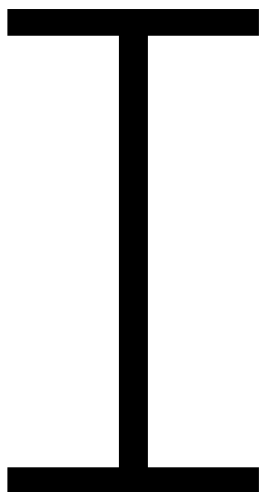
DALLE RIVE ALLA

RUPE DEL PO

di Elisa Barberis

Fotografie - Mario Vianelli





I viandanti sulle vie della Toscana la usavano come inconfondibile punto di riferimento. Scrittori e poeti le hanno dedicato pagine e pagine, come Dante che, paragonandola alla vetta del Purgatorio, affermò a chiare lettere che arrivar lassù è possibile a condizione di aver almeno un paio d'ali. È la Pietra di Bismantova, piantata nel mezzo dei rilievi reggiani laddove le colline cominciano a diventare vere montagne, il primo profilo che si intravede dall'autostrada. Nell'indistinta catena di cime azzurrognole degli Appennini, solo una spicca sulle altre, come se fosse un tronco di quercia tagliato alla base, le pareti ripide e frastagliate. È attorno a questa straordinaria rupe, su cui si condensano storia e leggenda, che ruota l'itinerario di Sei in un Paese Meraviglioso che, dall'uscita autostradale Reggio Emilia sull'autostrada A1, si inoltra nella valle scavata dall'omonimo fiume, tra antichi castelli e chiesette, sorgenti d'acqua salata e scarpate di gesso. Posto all'incrocio delle vie che risalivano dalla pianura verso il Passo dell'Ospedaletto, vicino all'odierno valico del Cerreto, si incontra subito Castelnuovo ne' Monti, immerso nel verde di un'imponente pineta, che si allunga con i suoi antichi borghi verso le colline della Grancontessa Matilde di Canossa. Duchessa, marchesa e vicaria imperiale, la sua importante figura fu sempre avvolta da un alone leggenda-



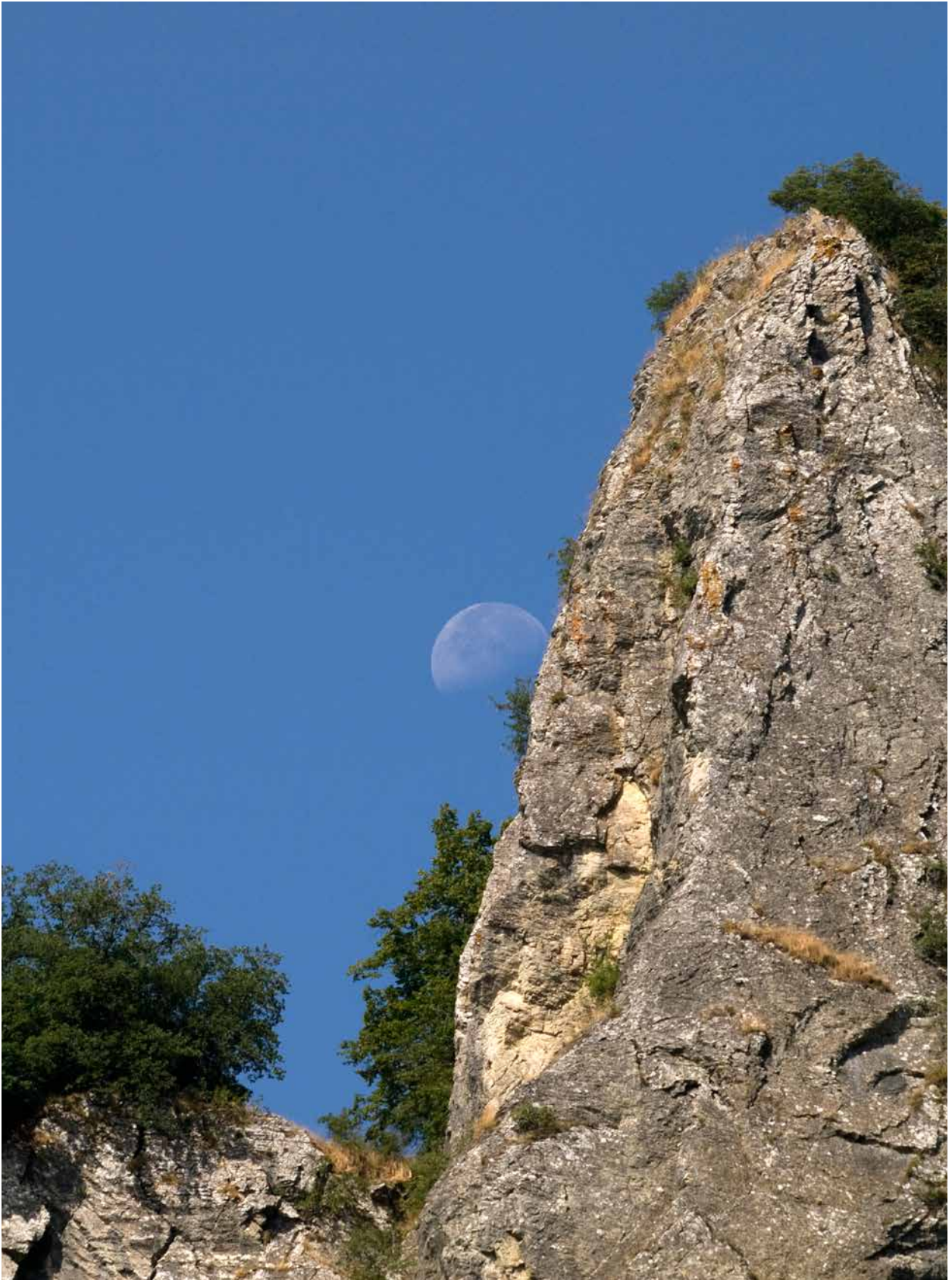
La neve sulla Pietra di Bismantova
e sull'Appennino reggiano



Il Castello di Carpineti sulla
vetta del monte Antognano



Le colline attorno alla
Pietra di Bismantova



La luna dietro la Pietra
del Purgatorio



Il castello e il borgo
di Rossena, a Canossa

rio: minuta e tenace, seppe tenere testa agli uomini più potenti del suo tempo, lasciando un segno profondo in un'epoca feudale in cui le donne erano considerate di rango inferiore. Fu lei a volere che la Corte di Villola fosse affiancata dal Castrum novum che ancora si intravede tra le vie del paese, fulcro della resistenza dei montanari reggiani contro l'esosa legge sul macinato dopo l'annessione al Regno d'Italia, distrutto dalla guerra e oggi piccolo polo industriale. Tra i castelli di Matilde visitabili nella zona, il più imponente e meglio conservato è quello di Rossena – borgo situato su una rupe vulcanica di colore rossastro da cui prende il nome – che, nonostante le ricostruzioni, mantiene la sua arcigna aria medievale.

Ma rieccoci alla Pietra di Bismantova. A vederla dal basso raggiungere la vetta si direbbe un'impresa da *climbers* provetti, ma tra i mille intagli della lunga parete di arenaria si nascondono facilissimi percorsi. In auto si arriva fino al parcheggio di piazzale Dante: dopo poche decine di metri, sulla sinistra si incrocia un viottolo che conduce alla vicina foresteria dell'Eremo, riparata all'ombra di un monumentale acero montano sovrastato da un costone di roccia che pare stia per cedere. Tra i percorsi consigliati, l'Anello della Pietra – un paio d'ore di cammino – è quello che consente di apprezzare meglio la montagna. La larga strada cinge dapprima la base della scarpata poi pian piano ne guadagna il fianco, dalla parte che volge verso Castelnovo ne' Monti. Una breve rampa conduce infine sul pianoro, dove si stendono ampie radure e macchie di noccioli, aceri, roverelle. Antica fortezza naturale utilizzata già dai Bizantini, porta ancora i segni di quel glorioso passato: seguendo il segnavia 697, si aggira dal basso la punta nordorientale della Pietra, fino a condurre in una zona brulla, frutto dello sgretolamento della parete arenacea. Qui sorge la necropoli di Campo Pianelli, dove gli scavi archeologici nella seconda metà dell'Ottocento hanno portato alla luce

*L'itinerario di Sei in
un Paese Meraviglioso
dall'uscita
autostradale Reggio
Emilia sull'autostrada
A1 si inoltra nella
valle scavata
dall'omonimo fiume,
tra antichi castelli
e chiesette, sorgenti
d'acqua salata e
scarpate di gesso*



La piazza della
chiesa di Brescello

reperti dell'Età del Bronzo e una necropoli dell'Età del Ferro.

Natura e cultura, storica e popolare, per questo viaggio reggiano. Se Canossa fece la storia per la sua Matilde, proseguendo il nostro itinerario la cultura si fa più recente. Fu a Brescello, infatti, che nel 1948 Guareschi ambientò la prima saga delle vicende di Don Camillo e del sindaco Peppone, che hanno segnato la cultura popolare italiana in quegli anni e in quelli a venire, grazie anche all'indimenticabile serie di film, con il duo interpretato da Fernandel e Gino Cervi. Qui a Brescello, un percorso attraverso le stradine del paese guida alla scoperta dei

luoghi-simbolo delle schermaglie dei nemici-amici: dalla casa di Peppone e quella di Don Camillo alla chiesa dei celebri dialoghi col Crocifisso parlante. Nella piazza principale due statue in bronzo a grandezza naturale raffigurano i protagonisti.

Uscendo dai centri abitati e passeggiando sulle rive solitarie del Po, i boschi e i pioppeti possono diventare giungle con bestie feroci in lotta tra loro... se visti con l'occhio di Antonio Ligabue. Fu a Gualtieri, infatti, che il pittore giunse dalla Svizzera dopo una vita randagia e infelice. "Al matt", com'era chiamato in paese, si aggirava solitario nelle golene del Po imitando i versi degli animali e parlando male un italiano che non aveva mai imparato del tutto. A riscattare la sua vita solitaria ci furono però un'immaginazione prodigiosa e grande genialità artistica: fu capace di trasformare incubi e inquietudini in visioni incantate di grande potenza, dove spesso sono gli animali al centro della scena con le loro zanne e i loro artigli. Ligabue li ammirava e li capiva, sentendosi più parte di loro che di un'umanità per lui incomprensibile.

Eccentrico e incompreso fino alla sua morte, fu uno dei più grandi artisti del Novecento italiano, definito talvolta "naif" talaltra "espressionista tragico". A Gualtieri il Palazzo Bentivoglio custodisce alcune sue opere pregevoli.



Il borgo
di Rossena



La statua di Don
Camillo a Brescello



Piazza Bentivoglio a Gualtieri,
città in cui visse Ligabue

*Uscendo dai
centri abitati e
passeggiando sulle
rive solitarie del
Po, i boschi e i
pioppeti possono
diventare giungle
con bestie feroci in
lotta tra loro... se
visti con l'occhio
di Antonio Ligabue*



LA VIA DEL LATTE

a cura di **Slow Food**



01

Parmigiano Reggiano

01 – I PARMIGIANI. “DI CASELLO IN CASELLO”

Si è abituati a chiamarlo al singolare, Parmigiano Reggiano, ma sarebbe più corretto pensarlo al plurale. Perché a seconda che sia prodotto in pianura o in collina o, ancora, che sia ottenuto da latte di rossa reggiana o di vacca frisona il risultato cambia, e di molto. Scoprire questa diversità andando di casello in casello (così sono chiamati i produttori di Parmigiano) è una delle attività più interessanti da fare in questi luoghi. Dopo aver incontrato i produttori di pianura a Guastalla e Campegine ci si sposterà a sud, sulle colline di Matilde di Canossa, dove piccoli casari trasformano latti profumati e più grassi per poi tornare verso Reggio Emilia e fermarsi a conoscere l'intenso Parmigiano ottenuto con il latte di vacca rossa.



02

Vacca rossa reggiana

02 – LA VACCA ROSSA REGGIANA

La vacca rossa reggiana, l'animale che ha fornito il latte con cui i monaci benedettini e cistercensi hanno inventato il parmigiano reggiano tra il XII e il XIII secolo, ha rischiato di scomparire negli anni Ottanta, quando, complici le strategie commerciali che tendevano a selezionare le razze più produttive, è stata sostituita dalla frisona, vera macchina da latte. Il latte delle rosse reggiane è più ricco di proteine, caseina in particolare, e coagula più rapidamente donando una cagliata consistente ed elastica. Il tempo di stagionatura è di minimo 24 mesi, contro i 12 del parmigiano normale, e ha caratteristiche di maggiore digeribilità. La produzione è di poco superiore alle 4000 forme l'anno.



ITINERARIO: USCITA REGGIO EMILIA

a cura di **Slow Food**

1. REGGIO EMILIA – GUASTALLA (27 KM)

Agostino Benatti
Frazione San Martino
Via Ville, 1
0522 825778

A due chilometri dal centro di Guastalla, Agostino Benatti alleva le vacche rosse. Gli ampi pascoli della fattoria Benatti forniscono il latte al vicino caseificio in località San Girolamo.

2. GUASTALLA – CAMPEGINE (26 KM)

Caseificio Agricolo del Milanello
Via Milanello, 1
0522 672215

Il caseificio esiste dagli anni Trenta e associa 17 aziende agricole, gestendo tutta la filiera, dai campi al magazzino, che ospita fino a 10.000 forme.

3. CAMPEGINE – SELVAPIANA (27 KM)

Latteria Sociale Selvapiana
Località Selvapiana, 19
0522 578512

Dai numerosi premi e riconoscimenti ottenuti dalla Latteria sociale Selvapiana proviene la meritata fama del suo parmigiano, considerato uno dei migliori del comprensorio collinare. Anche la posizione del caseificio è attraente, a breve distanza dal castello matildico di Rossena.

4. SELVAPIANA – VETTO (17 KM)

Antica Trattoria del Sole
Località Buvolo, 8
0522 815194
Orario: a pranzo, la sera su prenotazione
Chiuso il lunedì
Prezzi: 25-30 euro vini esclusi

All'Antica Trattoria del Sole è facile incontrare escursionisti di passaggio verso l'Appennino Reggiano che si rifocillano. Dagli antipasti con bruschette, frittate ed erbazzone, passando per primi piatti d'eccellenza, come i cappelletti in brodo di cappone, si consiglia di provare la tagliata di cavallo e quella di scottona, acquistate da un macellaio locale. Possibilità anche di pernottare.

5. VETTO – CASTELNUOVO NE' MONTI (13 KM)

Il Fornacione
Frazione Felina
Via Fornacione, 3
0522 814401

Una latteria sociale che produce il parmigiano reggiano di montagna, ubicata tra il castello matildico di Carpineti e la Pietra di Bismantova, un monolite roccioso tra i boschi e i pascoli. Complici l'ambiente e la ricerca continua della qualità, il parmigiano è tra i più apprezzati nel suo genere.

6. CASTELNUOVO NE' MONTI – CARPINETI (12 KM)

Caseificio Sociale di Toano Cavola
Via Colombaia, 13 G
0522816419
www.993.it

Nato nel 1929, il Casello 993, a cui corrisponde il Caseificio Sociale di Toano, è considerato un monumento alla storia del parmigiano. Il prodotto è composto dal latte di frisona ma anche di reggiana e bruna alpina.

7. CARPINETI – RIVALTA (30 KM)

Biogold
Via Garavaldi, 1
0522 569593

Biogold è stata la prima azienda dell'Emilia a produrre parmigiano biologico, riuscendo a controllare tutto il ciclo di produzione.

8. RIVALTA – COVIOLO (4,5 KM)

Consorzio di Valorizzazione Prodotti Antica Razza Reggiana
Via Fratelli Rosselli, 14
0522 294655

Il consorzio ha contribuito, negli anni Novanta, al rilancio delle vacche rosse reggiane. Vi aderisce il caseificio Notari di Coviolo, l'unico che produce parmigiano dal latte di sole vacche rosse. Qui potrete trovare anche altri prodotti derivanti dalle vacche rosse: dai tradizionali ricotta e burro, ai più "moderni" panna cotta, gelato e yogurt, fino al ragu di carne.





MUOVERSI CON LE PAROLE

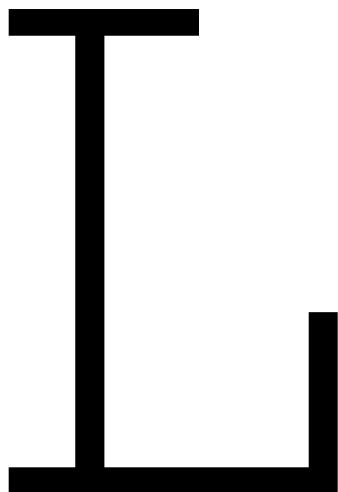
IL ROMANZO DELLA CITTÀ

di Enrico Remmert

Fotografie - C. Miller / L. Bridgman / D. Mirer /
M. Puddy / S. Fremont / P. Giardino / M. Jones



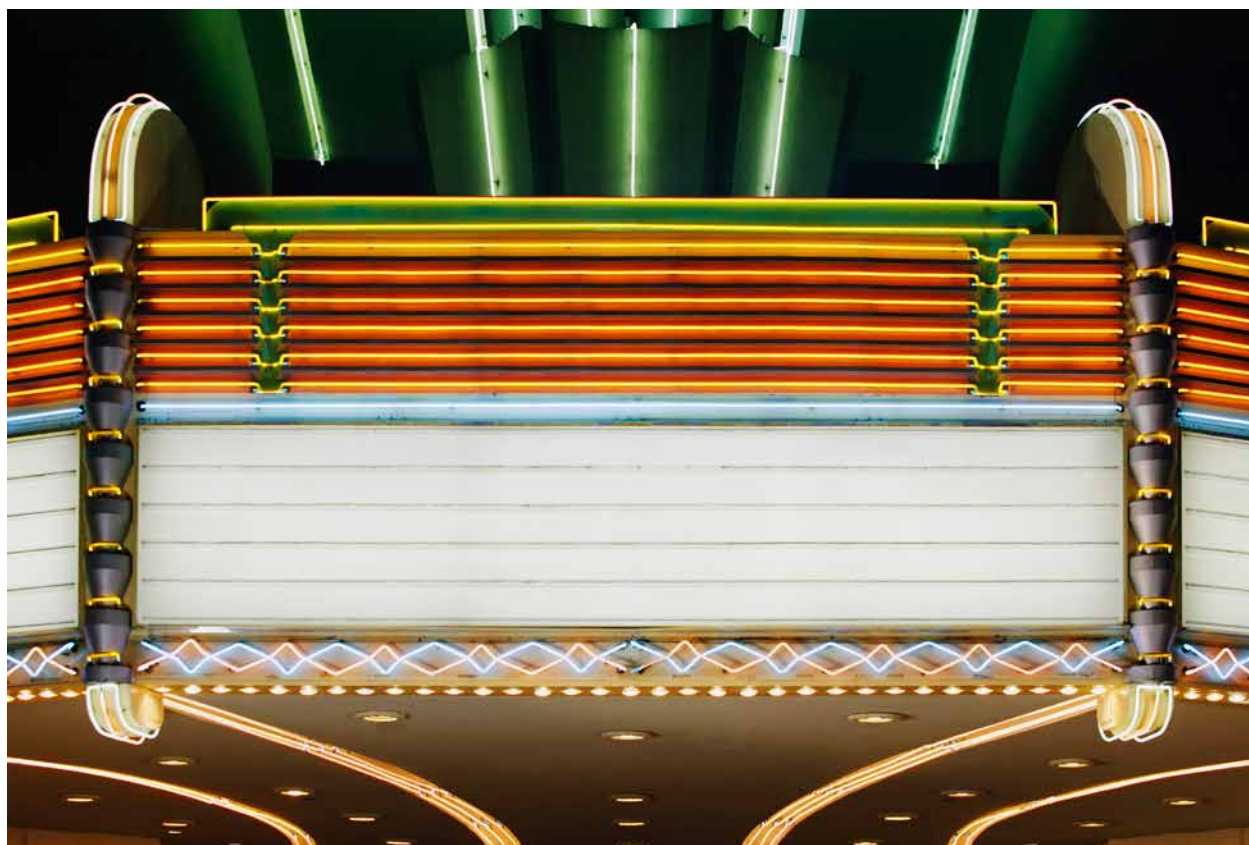
CHI DI NOI NON HA IN MENTE UNA "SUA" LOS ANGELES, O NEW YORK O PARIGI? UN'IMMAGINE CHE ESISTE A PRESCINDERE DALL' AVER VISITATO O MENO QUELLE CITTÀ, E CHE È NATA GRAZIE ALLE PAGINE DI UN LIBRO. O DI PIÙ LIBRI; VOCI DI SCRITTORI CHE HANNO PLASMATO PER NOI STRADE E PAESAGGI URBANI, PIAZZE E ANGOLI REMOTI, AFFIDANDOCOLI PERCHÉ A NOSTRA VOLTA, CON L'IMMAGINAZIONE, POTESSIMO ARRICCHIRLI DI PARTICOLARI E PERCORRERLI NEL TEMPO E NELLO SPAZIO, SENZA NEPPURE STANCARCI.



La città moderna, con i suoi pregi ma soprattutto con i suoi difetti e le sue contraddizioni, diventa un tema letterario praticamente in contemporanea alla sua nascita. Nella prima metà dell'Ottocento, infatti, la città è già il quadro centrale del romanzo moderno: un contesto perfetto per raccontare ricchezza, povertà e speranza, in genere legandole all'irruzione della nascente borghesia a scapito della vecchia società nobiliare. Gran parte dell'opera di scrittori come Balzac o Dickens (e più avanti di Émile Zola) è pervasa da quest'idea della nuova città metropolitana come polo d'attrazione di illeciti, sporcizia, inquinamento e sfruttamento. E, da questo momento in poi, la città faticherà per decenni a scrollarsi di dosso il suo ruolo letterario di cornice, di sfondo morale, di scenario mimetico perfetto per la rappresentazione delle passioni e delle bassezze umane. Uno dei primi ad accorgersi che una città può essere anche altro è Walter Benjamin che, in *Parigi, capitale del XIX secolo*, dà vita a una delle prime grandi riflessioni letterarie sulla modernità e sull'uomo "urbano", descrivendo con lo stesso trasporto di un romanzo le grandi trasformazioni urbanistiche della capitale francese a opera del Barone Haussmann. Contemporaneamente il connubio tra romanzo e città, tra luogo e scrittore, si fa più che mai stretto: così all'inizio del Novecento leggiamo la



Manhattan di Dos Passos, la Berlino di Döblin, la Dublino di Joyce, e così via, lungo una strada che non si è mai interrotta e arriva, con le sue differenti toponomastiche, fino alla Brooklyn di Hubert Selby Jr., alla Los Angeles di Bret Easton Ellis, alla Detroit di Eugenides, giusto per fare qualche esempio più vicino a noi. Ma se in Europa e negli Stati Uniti la città continua a essere più che altro un'ambientazione, un contenitore, è in Sudamerica che essa diventa il vero e proprio contesto delle storie narrate: assistiamo così a un racconto che si potrebbe definire "nascita e caduta di una città", come succede alla *Tocaia grande* del brasiliano Jorge Amado oppure come succede alla Macondo di Gabriel García Márquez nel suo libro più celebre, *Cent'anni di solitudine*. L'espedito ha una potenza straordinaria e gli scrittori occidentali tenteranno di imitarlo anni dopo, chiedendo al tempo quello che non possono ottenere dallo spazio. Nasceranno così due romanzi bestseller di ambientazione medioevale, incentrati proprio sullo sviluppo di una città: i *Pilastrini della terra* di Ken Follett e, in tempi più vicini, *La cattedrale del mare* di Falcones. Ma il tema della città non si esaurisce certo nei bestseller di cassetta: le trasformazioni urbane sono uno dei cardini della narrativa fantascientifica, con le sue città futuribili, costruite su più livelli, magari nello spazio o in altri piani-



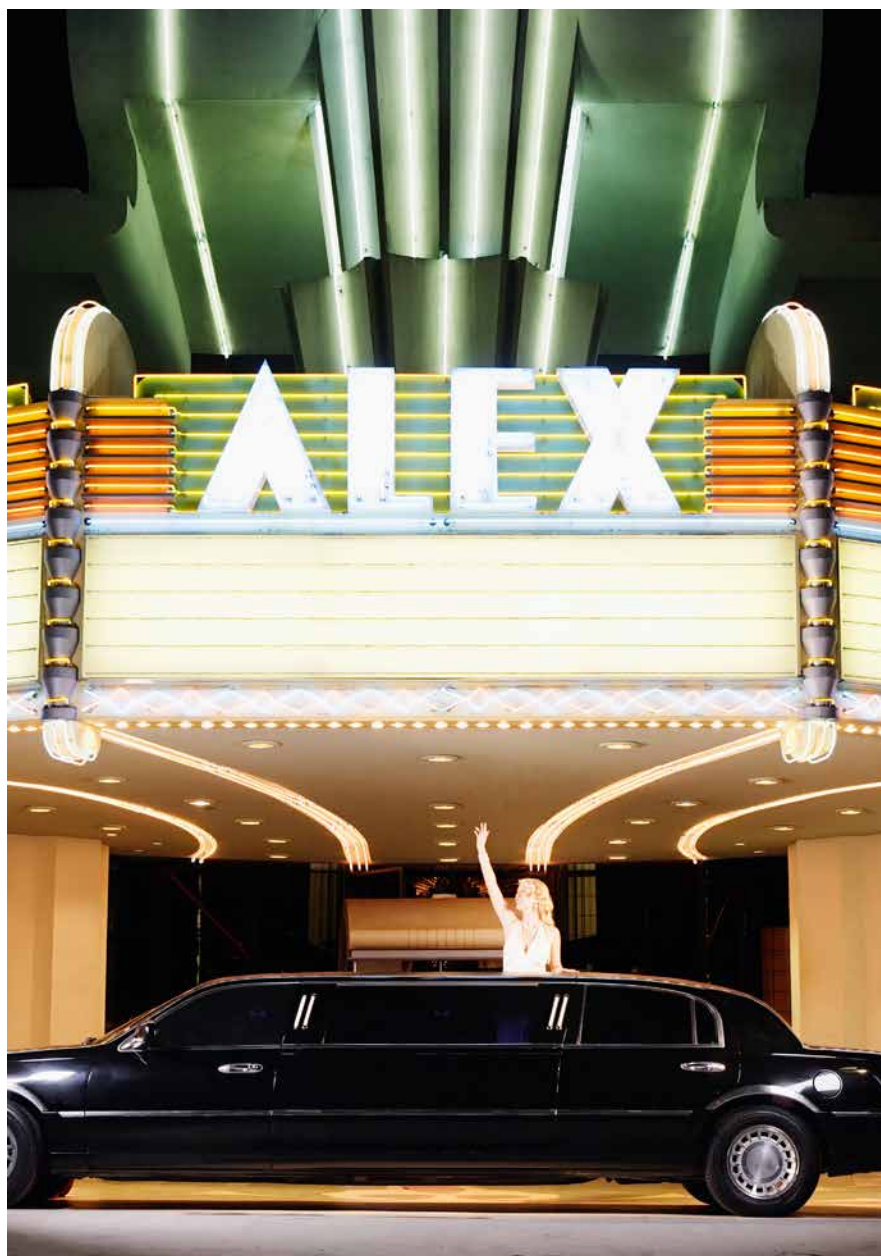
*Dall'Ottocento in poi,
la città faticherà a
scrollarsi di dosso il
suo ruolo letterario
di cornice, di sfondo
morale, di scenario
mimetico perfetto per
la rappresentazione
delle passioni e delle
bassezze umane*

ti. Farne una sommaria lista sarebbe impossibile, ma vale la pena di citare almeno qualche romanzo “alto”, incentrato su una lettura distopica del futuro. Si passa così dalla finta perfezione de *Il mondo nuovo* di Aldous Huxley ai casermoni grigi di Orwell in *1984*, fino ad arrivare a James Ballard, uno degli autori che più ha approfondito in chiave negativa il tema dell'iper-sviluppo urbano, che è presente in tantissime sue opere, da *Condominium* a *L'isola di cemento*, da *Super-Cannes* a *Regno a venire*. A fare da contraltare a questa visione c'è quella, tanto sperimentale quanto legata alla realtà presente, di Georges Perec. Suo, per esempio, è il più grande esperimento di osservazione di una città: in *Tentativo di esaurimento di un luogo parigino*, infatti, lo scrittore francese si limita a stare seduto per tre giorni consecutivi ai tavolini di un caffè in place Saint Sulpice, annotando ciò che vede. Il risultato è uno straordinario caleidoscopio fatto di innumerevoli (ma non impercettibili) variazioni. Sempre di Perec è impossibile non citare *Specie di spazi*, una delle più profonde riflessioni mai scritte sui concetti di luogo e di spazio, con ovviamente uno specifico capitolo dedicato alla città. E in Italia? Beh, per cominciare possiamo mettere in campo uno dei nostri nomi forti del Novecento, Italo Calvino. La prima associazione è quella a *Le città invisibili*, una fantasiosa (anzi: fantastica) serie di descrizioni di città che Marco Polo avrebbe visitato lungo il suo viaggio verso le terre del Kublai Kan. Ma più inerenti al tema in oggetto sono altre tre opere: *Marcovaldo*, raccolta di racconti incentrata sul tema del rapporto tra uomo e contesto urbano, e poi *La nuvola di smog* e *La speculazione edilizia*, i cui titoli sono auto-esplicativi. Ma l'elenco di scrittori italiani che sono in qualche modo legati al tema dello sviluppo urbanistico è lungo: vengono in mente Pratolini e Savinio, Levi e Vassalli; viene in mente *Canale Mussolini* di Pennacchi, premio Strega 2010, dove si descrive la bonifica dell'Agro Pontino e la

Il tema della città non si esaurisce nei bestseller di cassetta: le trasformazioni urbane sono uno dei cardini della narrativa fantascientifica, con le sue città futuribili, costruite su più livelli, magari nello spazio o in altri pianeti

nascita di una città di nuova fondazione (Littoria/Latina); vengono in mente molti nomi recenti (Dario Voltolini, Tommaso Pincio, Gianni Biondillo, Massimiliano Santarossa, ecc.) nelle cui opere il contesto urbano riveste spesso un ruolo primario; viene in mente la Roma disastrosa descritta da Francesco Pecoraro in *La vita in tempo di pace*, uno dei romanzi italiani più interessanti dello scorso anno. Ma se dovessimo dare un solo consiglio di lettura? Beh, in questo caso toccherebbe ad Alan Moore, considerato uno dei più grandi autori di fumetti al mondo (*V per vendetta*, per citare un solo titolo), ma anche raffinatissimo narratore in prosa. Nel suo romanzo *La voce del fuoco* Moore racconta, infatti, la storia della città di Northampton dal 4000 a.C. fino ai giorni nostri: e seimila anni di storia (per quanto romanizzata e fitta di leggende, semi-realtà e stregonerie di ogni sorta) sono un arco temporale decisamente interessante per riflettere su quanto l'uomo abbia cambiato – e per forza di cose alterato – lo spazio in cui vivere.





COSA LEGGERE:

Charles Dickens

Racconto di due città (1859)

Walter Benjamin

Parigi, capitale del XIX secolo (1939)

Italo Calvino

La speculazione edilizia (1963)

Hubert Selby Jr

Ultima Fermata Brooklyn (1964)

James Ballard

Super-Cannes (2000)

EDITORIAL

T The title of this issue of *Agorà* – *A New Infrastructure Culture*

– requires an explanation so as to avoid the risk of sounding vague or foreshadowing a sort of “revolution” based on the introduction of innovative principles.

In fact, in the *Infrastructure Manifesto*, which we developed in partnership with Bocconi University and which the reflections contained in these pages stem from, there is reference to a “revolution of common sense”. There would be no need for this revolution if the last 15 years had not been marked by an escalation of generalizations and ideologization concerning infrastructures, with various slogans prevailing, starting with the abuse of the concept of public-private partnership. As if a sharing of the risks were natural. As if the public and private sectors were “in the same boat”. Nothing could be more misleading.

The *Manifesto* is revolutionary with regard to good management rules about an economic relationship between public and private sectors, an awareness of the strong asymmetry between the two parties in the field (asymmetric infor-



mation, long-term stability of the interlocutors, goals) and that – outside of generalizations and ideologizations – allows for finding the optimal balance between the parties. It is a sort of “Holy Grail” of infrastructure strategies for a country and public-private partnerships.

As regards infrastructure strategies, the “revolution of common sense” consists of bringing choices back to the criteria and values of directly measurable practicality, by investing the few resources available where labor is concentrated (large urban areas) and outside the ambitions of a modal shift or a reactivation of some kinds of production relocation.

As regards the public – private relationship, the “revolution of common sense” consists of transferring maximum operational risk from the State to the private party, while giving the private party maximum guarantees of compliance with their contract.

This is the only way that good administrators (those who are better at transferring risks) and good operators (those most able to manage the risks) will emerge, within a real competition for the market, which is the only guarantee for the public-private relationship to function properly and efficiently.

Giovanni Castellucci



Manifesto

NINE IDEAS FOR A NEW INFRASTRUCTURE CULTURE

Edited by the Infrastructure Laboratory of
Bocconi University – Autostrade per l'Italia



Università Commerciale
Luigi Bocconi

autostrade//per l'italia

1

From the Culture of Doing to a Culture of Doing what is useful

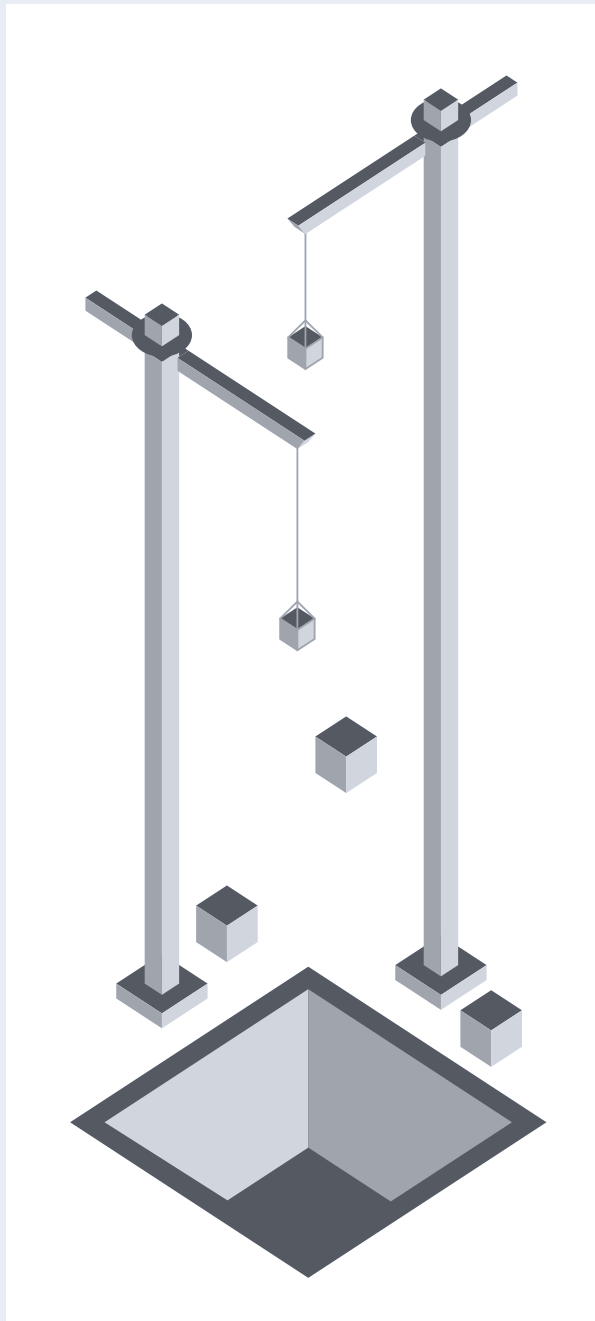
In Italy, infrastructures have recently been a battleground for ideological and highly polarized views of priority.

On the one hand, there is the 'culture of inaction', the *a priori* hostility to new infrastructures. This is motivated by a mixture of reasons that are often convergent: from 'happy degrowth' to distrust concerning the ability to handle large projects, from the presumption of corruption to the theoretical protection of the environment, and concern about the lack of control of the work by private sectors.

On the other hand, the 'culture of doing' has developed, which considers 'doing' a positive value in itself. Assessments range from the Keynesian effect on the economy to the generic denunciation of the infrastructure deficit in the country, and from the need to improve the logistics of goods to the concern for jobs.

Both are manifestations of 'extreme thinking'. One is justified by the existence of the other and draws its strength from the extremism of the other, and vice versa. If applied without mediation, both philosophies would lead any country into decline. The only way out is through a much greater selectivity of works that are actually necessary and have an economic return – and through a greater sharing of decision-making with the communities concerned.

By definition, infrastructures are neither necessary nor sufficient. They must be useful: to the mobility of a community, to the competitiveness of industry, and to the development of tourism in an area.



2

From the infrastructure gap to the effectiveness gap

Many analyses are published every so often to demonstrate the infrastructure gap in Italy, using parameters such as the number of kilometers of highways per inhabitant or per square kilometer. As if it were possible to compare elongated countries (better conditions) with "round" countries, or as if the industrial concentration were invariant. Other analyses attempt to show that Italy excelled in the construction of infrastructures 30 years ago and that it has subsequently stopped. Nothing could be more incorrect. These analyses seem to ignore that the industrialization of Italy was completed many years ago and now the goal is to support (where possible) an industrial apparatus that, in most cases, has already been constructed around the highways. This apparently ensures the efficiency of the existing highway service.

The country's real gap is therefore a gap of the effectiveness of the mobility system. Work has to be done on the missing links, the bottlenecks, and the 'deadwood': for example, by developing the system of subways and public transport in cities, or by improving the links between the highways and urban centers.

First of all, the problem is to meet the demand for mobility regardless of the mode of transport and the legal nature of the infrastructure operators.

3

From major routes to nodes

The need to build popular support, and a playing field for compromise, for major European initiatives has led to the emphasis on formulas and messages that are disconnected from reality. Talking about the Lisbon Kiev corridor seems like a ruse: as if we were still living in the days of the Silk Road or the King's Highway (from Sardinia to Susa). No truck or train will ever actually depart from Lisbon and arrive in Kiev! Emphasis on the major routes has made politics and public opinion lose sight of the gap regarding the connections, segment by segment, of routes and above all, the accessibility to 'nodes', inside of which long-range functions overlap and intertwine with service functions of short-range mobility. Intervening on the nodes is less imaginative, and would probably lead to less consensus, but it allows the community to have higher returns.

4

From logistics of goods to logistics of people and ideas

We often read statements by politicians or 'developmentalists' about the need to make goods travel faster and the resulting necessity to build a new infrastructure network even faster. As if competitiveness, for a country undergoing de-industrialization such as Italy, were not based today on innovation, flexibility, productivity of labor, and increasing employment, and on an active and efficient welfare system.

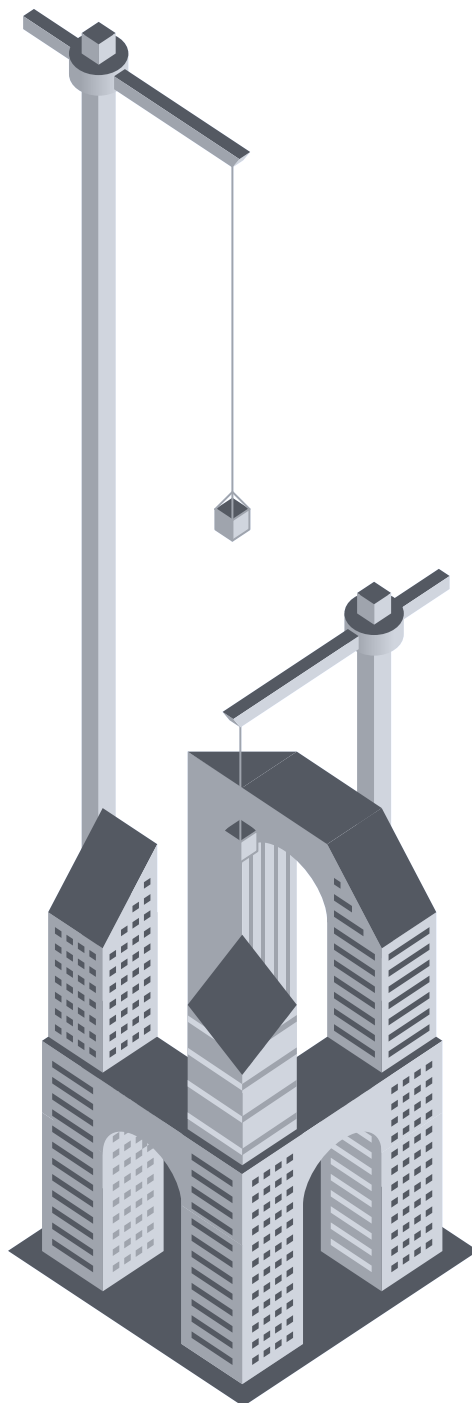
Today the 'logistics of ideas' (fiber optics, broadband) and the 'logistics of people' (intra-urban and extra-urban networks, subways, nursery schools), are far more important than of goods. It is undeniable that an overwhelming percentage of the GDP is now produced in extremely limited areas. And that is where there is a need to intervene, but by 'integrating' (resulting in fewer political 'points') what already exists, not just by 'building'.

5

The role of the private sector: from capital providers to risk takers

An argument often used to overcome (with little success) distrust and opposition to the role of the private parties in the infrastructure sector is that of establishing the 'necessity' of private capital because of budget constraints. But invoking the wrong reason can lead to a mismanagement, or inefficiency, of the relationship. It is known that individuals need an expectation (not a 'guarantee') of a higher return than the risk free return (which, by convention, is the interest the State pays on its long-term debt). This premium qualifies as an 'equity risk premium', or 'risk premium'. So private investors expect to take risks and be remunerated for them. They hope they will know how to manage them better than other competitors.

It is up to the State to clearly define the risks and decide which of them are to be transferred to private investors, making sure that this is done effectively, and above all, at the lowest possible cost to the State. Otherwise the role of private investors is likely to cost much more than it brings to the community. It is up to the private sector to take on the risks: knowing that if they are managed well, they will be able to earn, but also, if they are handled poorly, they will fail.



6

From the need to guarantee the investors' returns to guaranteeing

no surprises

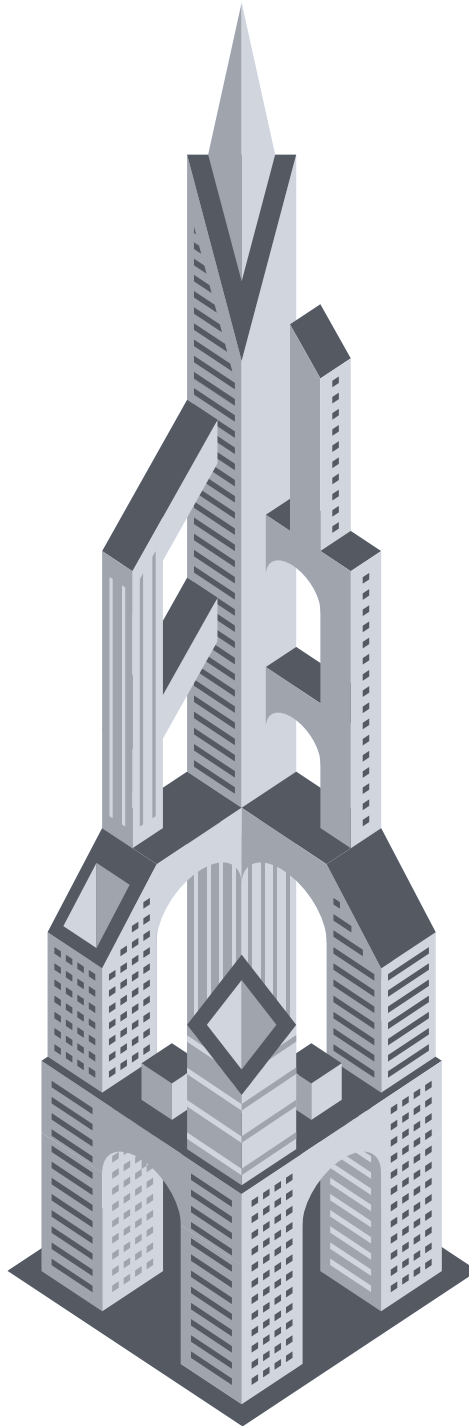
It has often been said, more or less verbatim: there are abundant private resources available for investments in infrastructures, but there is a need to ensure the return on investment. These seemingly innocuous and obvious statements, are actually a transfer of risks to the community and a return to the private sector for risks that are not always incurred. What risks can be transferred from the State to private parties efficiently and which can not? The analysis of successful models indicates that the transfer of operational risks (which are normally accepted and properly "priced", especially by efficient operators) is both fair and efficient, whereas the willingness of individuals to accept a risk of regulatory or contractual instability is very low. In the event that this were to happen, the burden of cost on the community would be extremely high. Essentially, private investors have a fundamental rule: yes to risks, no to surprises.

7

From stability of rules to contract compliance

Everyone apparently needs stable rules, but which government can afford to have rules on contracts, allocations and risk diversification that have not changed in the course of time? Situations change, as do priorities. And the adjustment of existing contracts does not have the nature of constitutional regulation. Fortunately, what is important for a correct relationship between the public and private sectors is not the stability of rules, but contract compliance.

Countries that have best enhanced the entrance of private capital into their infrastructure sector (such as Chile and Australia) have repeatedly changed the way regulations are applied in the contracts, because they have no single model. But they never even hypothesized amending the provisions and clauses in contracts. It is legitimate for the State, the Government, or the legislature to change their minds, but only regarding new contracts.



8

From regulations for the market to competitiveness for the market

It is a fact that there is a monopoly on infrastructure contracts. Society must be concerned about extracting everything from the economic value of the same, through the availability of an infrastructure with the lowest possible rates for as short as possible a period.

There are two ways to accomplish this: by providing a "variable and discretionary adjustment" or, on the contrary, by focusing on maximum competitiveness when awarding a contract.

With the second model, those who win have more ability to assume and manage risk at low cost, because the way to regulate the contracts is also by selecting the contractors: those who are the best introduced and able to take a 'political risk' in the first model, those who are most able to manage risks in the second.

9

From a progressive contract to a closed contract

A proper and effective transfer of risk to private parties requires a clear definition of their commitments (especially to construction and investment). Unfortunately, in most cases, the tender is awarded on the basis of a preliminary draft that still has to undergo the entire authorization process.

Thus, the contractor has an "administrative title" to build an object, which to a large extent, is undefined (with regard to the required investments, applicable tariffs and so on).

In such cases, making the correct selection of the best offer becomes an illusion. It increases the risk that society has to pay a higher price for the work than is necessary.

INFRASTRUCTURES FOR COMPETITIVENESS

In order to renew its economy, a country must be able to make itself attractive and competitive: low cost and efficient production. But without a network system of infrastructures making areas reachable and connecting the users, attracting investments will continue to be illusory.

by Lanfranco Senn

The major perspective that Italy needs to focus on to address the serious problems concerning unemployment (especially of youth), raising the standard of living, and improving the quality of life is to start growing again. A country does not give any cause for hope to its citizens, especially the younger generation, if it does not offer everyone an opportunity to work, thereby resulting in income and consumption. It is primarily businesses and entrepreneurship, widespread even at the individual level, that can offer these opportunities. Therefore, a developed economy, one which does not want to fall behind at a global level, has to boost the attractiveness of the country and its regions, to invest and produce, and have the competitiveness to do better than others. Attractiveness and competitiveness are not the same thing, although there is often confusion regarding the two concepts and the two goals. Attractiveness is an 'absolute' advantage for a country, independently of the level of development achieved by other competing economic systems, whether national or regional. But attractiveness may not be enough, because – in the 'global race' for development – more 'relative' benefits must also be achieved, such as being competitive with other economies: to produce at lower costs and be more efficient, and thus able to export its goods and services. That is the only way a successful, cumulative process of growth can be set in motion. Infrastructures are a key factor in

ensuring the attractiveness and competitiveness of a country and its local production systems, fully performing the role of an 'instrument' for development (and not as the ultimate goal).

The ability of a country to attract investments – manufacturing, tertiary, or primary – depends primarily on the *accessibility* of its territory, which must be *accessible* for companies that want to locate there, for tourists who wish to visit and stay there, and for citizens who live and work there. Infrastructures for accessibility – to be useful – must be designed according to the purposes that are to be achieved in different areas, with the different cases in point. Depending on the various situations, convenience to the location of businesses' production and distribution facilities will have to be created (by creating so-called external economies or by removing the external dis-economies, typical of congested urban and metropolitan areas). But in order to make an area attractive, these must also be of high quality design, secure, and characterized by continuous maintenance. Finally, they must be planned and executed "in the network", to meet the needs of the increasingly extensive and diversified demand for mobility.

The requisites of attractiveness that infrastructures can offer different areas of the country are also necessary, even if insufficient, conditions for the competitiveness of production systems that have settled or would like to settle there. Infrastructures ensuring accessibility, fluidity of movement, quality, maintenance,



and security allow companies to reduce their costs and they encourage innovation, enabling workers to increase their productivity and tourists to enjoy better services.

In the end, the network aspect of well-planned and well-made infrastructures allows the various categories of users to integrate their short and long distance mobility needs: the connection of roads, highways, and railways to ports and airports is the essential condition for a company to move its goods locally and then export them around the world, and for a tourist who has come from far away to then be able to move easily between different destinations. The infrastructures' real contribution to the competitiveness of a country is 'indirect' but also structural, because they allow companies and consumers to adopt good behavior by providing the adequate conditions to foster this. Thus, they are able to generate those wider economic effects that associate competitiveness with the efficiency of a country's system.

It might be useful to mention some "mechanisms" that generate this virtuous causal chain between infrastructures, opportunities, and the behavior of businesses and the competitiveness of the national system.

Firstly, an adequate infrastructural network allows companies to increase their opportunities in choosing the markets on which to sell (customers) its products or acquire their inputs (suppliers) as well as in selecting routes for moving people and goods. This reduces the costs of transport and

logistics, in terms of both money and time. The absence of a well-conceived infrastructure network means that businesses will have to accept this as a constraint to their optimum operation, driving up price levels and therefore also to the detriment of final consumers. Secondly, a good infrastructure network will improve the mobility of factors, particularly the work factor, but also of capital, with an obvious effect on increasing productivity.

Thirdly, seeing as an infrastructure network – like any other network – is made up of nodes and routes of connection, an efficient network that allows access to the nodes (for example, urban and metropolitan areas, districts or productive clusters ...) promotes the localized agglomeration of production and work, allows the achievement of economies of scale (enterprise and system), reduces average costs, and facilitates knowledge spillovers, labor market pooling, and input sharing. Obviously, as a result of all this, the 'structural' impact of infrastructures on territorial development and competitiveness is unlikely to be uniform, precisely because it depends on the ability of "local" businesses and production systems to seize the opportunities of a better infrastructure in order to become more competitive and efficient (and this should be a warning of the risk of the diseconomies of congestion).

This suggests that infrastructure planning is targeted – and thus selective – depending on the type of specialized production (manufacturing, agricultural, or tertiary); the geographical location of



the areas (more or less oriented to the flows and global markets – the so-called gateways of the system – such as ports and airports, or oriented to domestic markets only); and, finally, the structures and characteristics of production plants served: businesses with lower productivity, in fact, are always seeking localizations where competition is more limited, unlike the more technologically advanced and productive companies which seek locations that are more exposed to global competition.

The conclusion of these reflections on the role that infrastructures can play in the competitiveness of a country – not intrinsic to the culture of the country itself – is that planning infrastructures and selecting only those necessary is a decision-making process that is not independent of the knowledge and responsibility of developing local economies, which are so rich yet so diversified in Italy.

PRIVATE CAPITAL FOR INFRASTRUCTURES: WHAT ARE THE PROBLEMS AND WHAT ARE THE SOLUTIONS?

The relationship between the public and private sectors must be based on a clear identification of the infrastructure's underlying risks. And on the principle that each party must take responsibility for the risks that it is best able to measure, manage, and eventually cover.

by Stefano Gatti

In 2014, I had the pleasure of working on the subject of the private financing of infrastructures with the team of researchers I coordinated as part of the "Workshop on infrastructures", promoted by Autostrade per l'Italia at the Bocconi University of Milan. The results of our research led to the document *Nine ideas for a new culture of infrastructures*, which I signed along with Giovanni Castellucci, Lanfranco Senn, and Michele Polo.

There are many points of contact between our research and the document. However, three of them are at the heart of the issues we dealt with. In particular, I am referring to the following: 1. the role of private investors, who from "capital providers" become "risk takers"; 2. the transition from the need to "guarantee the investors' returns" to that of guaranteeing "no surprises"; 3. the transition from a "gradually developing contract" to a "closed contract".

Regarding the first point, some figures should suffice: the need for infrastructures estimated by the European Union by 2020 is equivalent to an expenditure of about 2,000 billion euros. Given the tight budgetary constraints of the member countries, the search for private capital to make up for the reduction of public investments in this type of intervention has become essential.

While it is true that infrastructures should be the elective field of investment by the public entities, which therefore should also

take on the burden of financing the works, some distinctive characteristics of infrastructures make them a desirable alternative asset class compared to more traditional investments in shares or bonds: regulated sectors, high barriers to entry, market structures of a monopoly or near monopoly, and the low elasticity of demand are all factors that contribute to a reduced volatility of cash flows from investments over a medium-long time span. This profile is acceptable to long-term investors such as for pension funds or life insurance companies, which, in fact, have begun to channel more financial resources into this asset class than only half-way through the first decade of the twenty-first century, enough to lead some analysts to speak of a phenomenon of disintermediation of the traditional banking circuit based on the syndicated loans organized in the form of project financing.

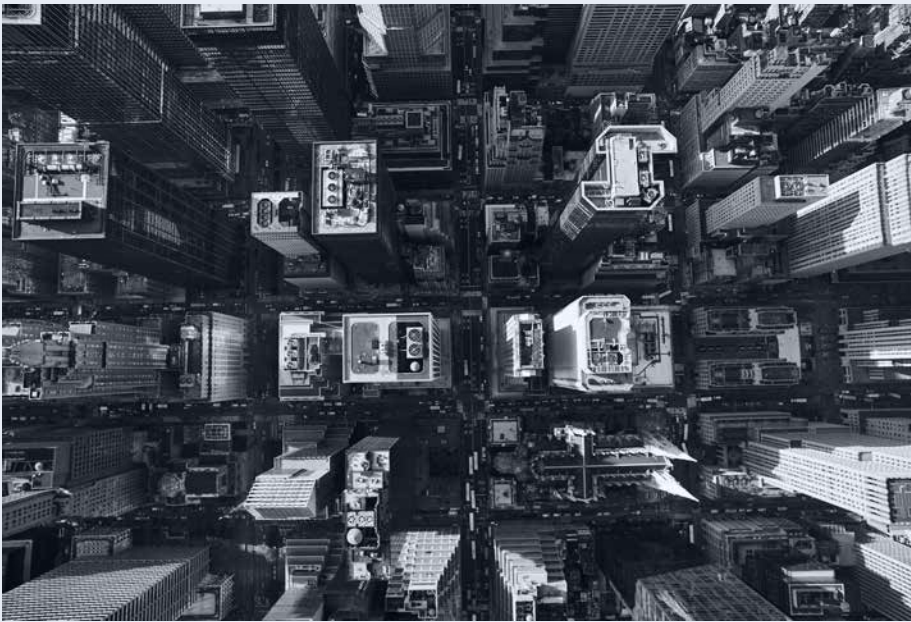
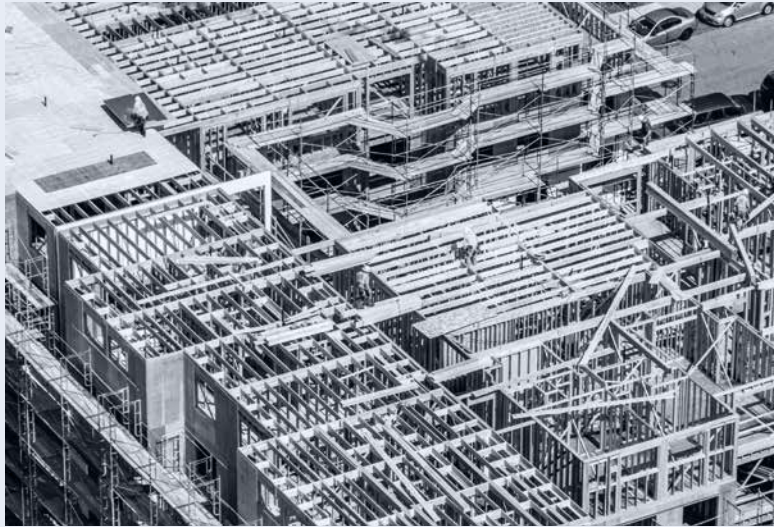
The growing trend of disintermediation that is emerging at the international level shows the clear interest shown by private institutional investors in infrastructures. Nevertheless, the full use of the financing potential of the private sector can only emerge in the face of a proactive attitude by the public sector and an entrepreneurial orientation that manages to avoid considering private capital as an easy shortcut to overcome the problem of insufficient public budgets.

This attitude may be based both on the creation of a class of public officials technically prepared to

enter negotiations with the private sector on the basis of risk/return profiles acceptable to the individual parties, and on the availability of forms of financial back up that can improve the same profile in the case in which the infrastructure work itself is not found to be attractive to private investors. These two conditions are at the basis of points 2 and 3 indicated previously.

As for the problem of ensuring an adequate risk/return profile, it should be clear that the relationship between the public and private sectors must be based on a clear identification of the underlying risks with regard to the infrastructure and on the principle that each party must take responsibility for a portion of the risks: the one that the party in play can better measure, manage, and possibly cover. Thus, it follows that the private party should be responsible for risks arising from the business management of the work. Good industrial sponsors should be in the best position to ensure the construction and the effective and efficient management of the work. On the other hand, the public sector should manage the risks that cannot be controlled by the private party: the administrative risk, the regulatory risk, the risk of regulation changes, and the risk of the emergence of illegal phenomena.

In the specific case of Italy, many institutional investors complain about the absolute unpredictability of the regulatory framework, the legal and institutional framework that is not at all compatible



with the long time that investments in infrastructures typically require. It is not possible to think about investing capital when the rules of the game change after that same capital has been spent. The issue of 'legal certainty' is an often misunderstood phenomenon that leads to seeming illogical choices in public finance policies. Just think of the various forms of credit enhancement developed by the European Commission, initially through the 2020 Project Bond Initiative and more recently through the proposal by President Juncker of the EFSI (European Fund for Strategic Investment). Such interventions are clearly heading in the direction of improving either the perfor-

mance or the risk of the operation in favor of private lenders. Guarantee mechanisms of this kind effectively distort one of the basic principles of the public-private partnerships: if the private parties see the investment risk reduced, they cannot be certain that the risks are being managed as effectively and efficiently as possible. As part of our research project, through a simulation of multiple agents, we demonstrated that a public administration which is inexperienced in issues of public-private partnerships and the use of the relevant mechanisms of credit enhancement (or, if you prefer, tools for reducing the risk of loss for private investors) has the effect of attracting the worst private en-

tities in the construction, management, and financing of the work. Therefore, these are situations in which the absolutely legitimate desire to attract more private capital has the negative effect of the emergence of an adverse selection (prior to the award) and of moral hazard (afterwards). Only closed contracts that are well-written and very clear about the definition of mutual commitments, accompanied by a regulatory framework that will not be changed once "the game has begun" are the best guarantee for a full deployment of the forces of private capital in the infrastructure sector and this is regardless of any guarantee of a feasible minimum return for the private entities.



PRIVATE CAPITAL. A RESOURCE FOR BUILDING

When the private sector acts as an investor in the construction of public works, it takes on a crucial role that is very often considered only for its monetary aspect and thus, not easily understood. This is why it is necessary to talk about the benefits and what should change.

by Elisabetta Iossa and Michele Polo





When teaching issues related to public service contracts, students sometimes initially forget they are training to be economists and let themselves be persuaded by what some journalists have hurriedly written or by some biased website, promoting projects rather than social welfare.

Students, required to make some initial reflections, often make hasty statements about some well-known infrastructure project, and some political ideology can creep insidiously into their logical reasoning.

So, as teachers and researchers, we note down these observations at the beginning of the course, in the hope that, after dozens of hours of lessons and pure reasoning with the students, we can go back to those initial statements and state that the time spent together has not been in vain.

The first frequent error is thinking that the role of the private party in the infrastructure sector stems from the need to find private funding to cover the costs of the projects that the public sector may find difficult to cover, due to budget constraints. In fact, private capital is typically more expensive than public capital, because it requires a return that covers the business risk.

So recourse to private capital is justifiable not as such, but because it becomes the instrument through

which one can obtain an efficient allocation of risks. Investing equity capital and becoming responsible for the construction and management of an infrastructure, the private contractor acquires incentives for the proper implementation of the project, aligning their interests with those of the public contractor and the users.

Whoever thinks it is necessary to resort to private capital to overcome public budget constraints also typically tends to make a second, consequential error, that is, thinking that it is necessary to ensure the return to the investor, through favorable contract terms. This approach undermines the very reason why we resort to private capital. Ensuring a return to the entrepreneur means isolating the risks of construction and infrastructure management, and acting to provide performance incentives. Furthermore, without the transfer of these risks to the contractor, there is a lack of any incentive for the latter to choose to invest in projects based on a realistic and accurate financial plan.

Contract and Procurement Design for PPPs in Highways: the Road Ahead, by the IEFER research center of Bocconi University, has examined the international practice in highway contracts, in the light of the economic theory of incentives, procurement, and regulation, and it emphasized that in the absence of a proper allocation of risks, the use of private capital

will necessarily lead to increased construction and infrastructure management costs. It also highlighted that it is also appropriate to transfer some of the traffic risk (i.e. the financial risk associated with incorrect predictions about traffic and the earnings that come from it, on the road under consideration) to the contractor, proposing, however, that it be lower in the first period of the contract, especially for greenfield projects – referring to works yet to be built – where initially little information on the traffic is available. The third mistake that is often made is thinking that the State, as regulator, can intervene to change the rules of the market whenever the economic conditions make it desirable or when the preferences of the population change. If there is no guarantee of a return to the private investor, nevertheless, compliance with the signed agreement must be ensured, since that is what the private party bases its estimates of expenditure, income, and investment on. Respecting the contract is a prerequisite for efficient market development.

The highway contracts awarded over the years in Italy have had different approaches on key issues, and there are currently about six different formulas for tariff regulation. For those to come, we should think about introducing different rates depending on the date of purchase, frequency of use or time, and re-

vising the tariff regulation, so as to prevent the traffic risk from being transferred to the users. Today, the ‘rebalancing’ contracts provide for tariff increases when the traffic level is low (in order to compensate the contractor for the loss of earnings), further worsening the conditions of the demand and acting unacceptably, both economically and socially.

There also needs to be some serious reflection on the phase of the contract award. A well-designed call for tenders that is accompanied by a proper risk allocation allows selecting companies that are able to build and manage low-cost high-quality infrastructures. Inappropriate guarantees for investments or allocations of risk alter the selection phase, leading to the choice of not the highest bidder but the company that is best able to predict how to take advantage of the guarantees and obtain affordable variations during construction. Contracts with standard clauses, freely available to the public sector, are a necessary step for a healthy development of the market.

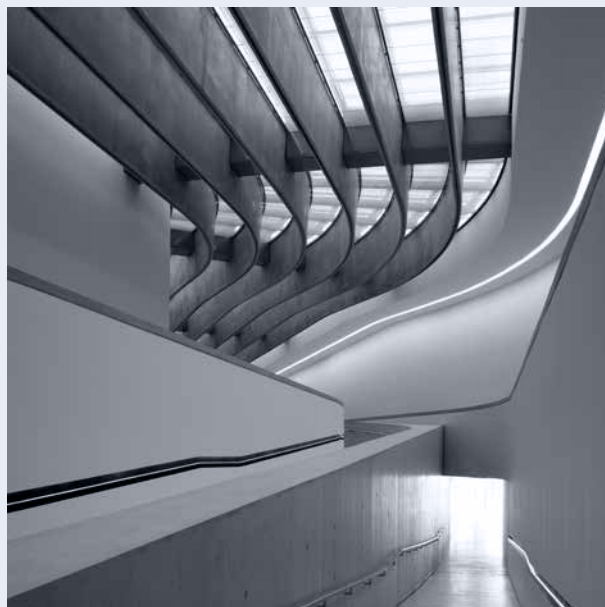
There is a long road ahead, but the path is shown by the economic studies based on pure reasoning and empirical data. When teaching issues related to public service contracts, by the end of the course, it is also common for students to express some enthusiasm about converging toward these same positions.

A NEW SCENARIO FOR MAJOR WORKS

Interview with Ermete Realacci

Law 443/2001 has failed, both in terms of quality and quantity. This is the opinion of Ermete Realacci, which according to the "Infrastructure Manifesto" can be the basis of a new alliance that looks to the future.

by Maria Chiara Voci



Ten years ago, there were those who were planning the construction of a new coal power plant in Porto Tolle and – data in hand – were betting on the need for monumental works to cope with the growth in freight traffic and those who, in Milan, were preaching – totally unheeded – alternative forms of urban mobility. Today Enel is about to close down – without any layoffs – 23 old, inefficient and polluting power plants, the government is rethinking the infrastructure priorities of the country, while in Milan, there are already 120,000 vehicles for car-sharing, a mass phenomenon that is gradually affecting all the metropolitan areas in Italy, and that have been provided by such companies

as Eni or Mercedes. "The world is changing at an unpredictable rate and it is a cultural change, because for example, among young people, having a car is no longer a status symbol", reflects Ermete Realacci, president (now honorary) of Legambiente (Environment League), the creator and president of Simbola, the Foundation for Italian Quality, and the current President of the Environment, Land, and Public Works Commission of the Italian Chamber of Deputies. "The new scenario that we have to deal with is forcing us to revise rules and priorities in infrastructure development as well. However, the path we take needs to be based on a detailed observation of the actual interests of the country, and focusing on what is really useful to the community."

Let's start with Law 443/2001, the main instrument used in the planning of major projects in Italy over the last 15 years. It was designed to facilitate and speed up the construction of infrastructures. Has it done that?

Unfortunately not. Law 443/2001 has turned out to be a failure, both in terms of quality and quantity. The last annual report of Cresme and the Research Department of the Chamber of Deputies on the implementation of the standards, drawn up every year for the Commission of which I am President, reveals that in a program of 285 billion euros invested in works, those that have been completed are worth 23.8 billion euros, or just 8.4%. So I think that the new minister Mr Delrio's decision to present – as an annex to the Def infrastructure – only 25 works, with a strong shift towards rail transport and subways, represents the right choice, and in some ways, a revolutionary one.

What do you think are the main limits of Law 443/2001?

First of all, there is a lack of any real reasoning about the country's priorities. The law has been reduced to a vast sea of over 400 works included in the infrastructure annex. There were also many structural limits of the measure, using mechanisms that generate opacity. The General Contractors have turned out to be black boxes for an opaque management of the orders. The contracts awarded on the basis of preliminary projects, managed entirely by the party that had always won the work, have created the conditions for improbable bid markdowns, re-



covered in the course of work with opaque variants. With the result that often more work is given to lawyers than to engineers and architects. The lack of rigor in the distinction between designer, contracting company, and the company carrying out the work, an essential component when building a public work, has led to a serious loss of quality and widespread malpractice, that goes beyond the great scandals we have read about in the newspapers.

Is there a problem in Italy of poor preparation by public administrations in drafting adequate cost-benefit analysis for the works right from the start?

Definitely. And it is serious, because making a proper cost-benefit analysis is increasingly important at a time when the world is changing very rapidly, and we must learn to imagine, predict, and understand future scenarios.

Has the financing of projects through private resources worked?

No. The issue of project financing has substantially become a fraud against citizens and the state, as well as damaging the market. Artworks have been auctioned with the promise of self-financing, which in reality, could never stand alone. As a case in point, in the end, the Government has been called upon to pay for the BreBeMi, a highway infrastructure that has proven not to be self-sustaining. It is the same story for the Quadrilateral, which has bled the Marche region dry. I don't think things would change if they were entrusted with the Roma-Latina, the Tyrrhenian, and the Orte-Mestre projects.

What do you think of the Manifesto for a New Infrastructure Culture developed by Bocconi University and Autostrade per l'Italia? What ideas in the Manifesto do you believe are the most interesting and necessary to act on? I found the Manifesto very interesting and in line with many reflections made, not only by me, over the past few years. In my opinion, the most interesting fact is the proponents: a large company in the sector of infrastructures and transport and a major university. It can be the basis

of new thinking, a new alliance that looks to the future.

Regulatory risk, and particularly the risk that contracts are not respected in full, is one of the major drawbacks to investments worldwide. What can be done to avoid this problem in Italy?

The way out is transparency and clarity. Pacts and times that are clear and guaranteed by certain rules: an assumption that must apply both to the contracting and to those who create the works. The contractors too, such as the State, must guarantee their investments and meet all commitments.

You are the author of a bill that aims at upgrading what has already been built. What innovation mechanism is at the basis of this text?

The first key measure is to have identified the problem. We have grown tremendously in recent decades, and now there is no more room. We must "build on the built", by redeveloping the existing constructions. Moreover, this is a tremendous economic driver. Just think of the success of the ecobonus in construction, on which I spent a long time. According to data of the Cresme and the Research Department of the Chamber of Deputies, the tax credit for renovations and energy efficiency alone has produced, in a sector in crisis, 28 billion euros of private investments a year in the last two years, activating 340,000 jobs in 2013 and nearly 425,000 in 2014.

In terms of infrastructures, however, what does "build on the built" entail?

A recent survey by ISPRA and the Architects Association reveals that the most important part of land use today is linked to building new infrastructures. This is a real risk that we must deal with by urgently changing course toward a new way of thinking about and selecting infrastructures. Take for example the case of the high-speed Milan-Venice track, only partly built and running alongside the old Milan-Treviglio and Padua-Venice Mestre track. There are two hypotheses for the comple-

tion of the route, in particular the Brescia-Verona stretch. The first, and for a long time the most accredited, provides for a longer, more expensive path that does not serve the Brescia node nor the important tourist district of Garda and that, moreover, would affect 245 hectares of vineyards in the production area of Lugana, one of our most popular wines. The second, considered only recently and which I consider preferable, quadruples the tracks alongside the existing line and follows a route that is more useful to the areas concerned, starting with Brescia and tourism in the Garda area. There is the legitimate suspicion that, if until a few months ago, the choice fell on the hypothesis that was the most expensive and less useful to the country, the reasons were not dictated by the general interest.

What about the Turin-Lyon route?

The high-speed Turin-Lyon track is well advanced now. If we were starting from scratch today, perhaps we would make other choices. The roles played by the communities and small municipalities will be fundamental. Its territory and landscape are some of Italy's competitive factors and are related to the quality of its products. Italy is strong when it is actually Italy and when it recognizes that its mission is to "make the shadow of steeples things that please the world," to quote Cipolla.

The great original sin of the Turin-Lyon was the lack of citizens' involvement in the planning phase of the work. Do you think that the model of the French public debate to ensure the people have a greater voice in the process of launching a major public work will help speed up implementation and ensure better quality?

I think it is essential. Not surprisingly, this request is contained in bill no. 916, which I have signed and which will be presented at the beginning of the Legislature session. My Commission has made the commitment to include it in the delegation to the Government to rewrite the law on procurement.



CLEARER RULES FOR PRIVATE INVESTMENTS

Interview with Luciano Violante

When it comes to the infrastructure development of a country, its legislators play a very important role. They can contribute to creating a simplified system to help speed up and facilitate procedures, thereby making investing more attractive. But to succeed in this aim, the lawmakers must be supported by an efficient public administration, an enterprising private sector, and a stable government. That is the opinion of Luciano Violante, President of Italy Decides.

by Stefano Milano



One of the main issues that the Association Italy Decides has dealt with for years is the development, financing, and rules for the construction and management of infrastructures. What was this choice based on? What are the main gaps, in this respect, that separate Italy from the more advanced countries? We are a nonpartisan association for the quality of public policies. One of the most significant public policies for the ongoing modernization of the country is the one referring to tangible and intangible infrastructures. Italy was a global leader in this field in the first decades of the Republic's life. Then its competitiveness suffered harsh blows. The failure to modernize the public administration and political instability were instrumental, and brought about changeability or the absence of strategic choices. Now we have to catch up, but we have the strength to do so.

The Infrastructure Laboratory – created three years ago by Bocconi University and Autostrade per l'Italia – recently proposed its Manifesto for a new infrastructure culture for public debate. First and foremost, according to the Manifesto, there needs to be a shift from a “culture of doing” to one of “doing

what is useful”, by abandoning the logic of Law 443/2001 and strengthening the ability to select the major works that really are useful to the country's competitiveness. You yourself have said several times that in Italy, it is hard to say “no” to unnecessary projects. How can this change be encouraged?

A ruling class must know how to say “no” to the corporations before it can say “yes” to what the country needs. The traditional instability of governments, and subsequently the succession of elections, have made the need for agreement on short-term projects prevail over strategic ones. That is the same reason why we present dozens of micro-projects for European funding instead of two or three major strategic choices. This season has perhaps come to an end with the Renzi government, so we can be cautiously confident.

In your opinion, how could the public-private relationship in this sector be more effectively regulated?

The only way to regulate the public-private relationship better is to simplify the system and make it more stable. Private investors, both Italian and foreign, abstain from intervening in this economic sector or, when they do, they try in every way to pro-

protect themselves from unforeseen events. But this search for guarantees can lead to the – pathological – situation in which the private party tends to eliminate all forms of risk. When you reach this point, it is then difficult to understand whose behavior is more opportunistic, if it is the private party who does not want to take any risks or the public sector, which can always go back on a decision it has already made, without being called to account. In fact, these are two diseases that are interdependent and mutually feed off each other.

If we want private investors to participate in economic initiatives in the field of public works in Italy in greater numbers and with more confidence, we must courageously face this dual node: by simplifying and making it more stable.

On simplification, the draft law transposing the Directives 23/2014, 24/2014 and 25/2014 and the reform of the procurement code clearly indicate this goal. I am convinced that it would be desirable if the delegated legislator aspired to adhere to this principle in the entire implementation of a work, considering it almost as an overriding principle. But it takes a lot of courage to do that – and also a lot of trust in a modern and efficient public administration.

One of the most significant problems in the field of public works is the so-called “regulatory risk”. The Manifesto emphasizes the need to ensure legal certainty and stability of contracts, in the knowledge that it is fully legitimate for the legislator to change the rules relating to new contracts. What is your assessment of this?

The instability of the rules, which also affects current contracts, is one of the major impediments to private investments. It must be said, however, that both the national and European courts, and the national authority for public contracts have set strict limits on the possibility of the grantor to unilaterally change contracts in progress. A different assessment should be made for the legislative changes. There should be a constitutional provision that



establishes the principle of an absolute majority when working on government contracts in progress. This same principle applies to the financial balance of the State's accounts. But this is a difficult passage. I think that it would be enough for the Government to ensure that it will not allow unreasonable and unrelated changes to the criteria set by European and national authorities. Of course, then we have to abide by this commitment.

You have repeatedly said that in Italy there is a “procedural culture”, which is more about complying with formal procedures than achieving results. Is that what limits the success of the PPP in Italy? Is the public sector making any significant progress in this respect?

I have long advocated that in public administration, there are too many legal experts and a lack of economists. As is known, the former are the guardians of procedures while the latter are result-oriented. The lack of results is due to this disproportion. In addition, there is the traditional uncertainty about the criteria for allocating financial liability and penalties which has prompted many public officials to hide behind the procedures. The public administration reform, now under discussion in the Senate, would help get us out of this maze.



REDEVELOPING CITIES

Interview with Leopoldo Freyrie

The most urgent infrastructures for Italy are the ones that allow life to “work”. This is the point of view of the President of the National Council of Architects.

by Paola Pierotti

Sustainable urban redevelopment is the priority according to the National Board of Architects, Planners, Landscape Architects and Conservation Architects (CNAP-PC) who asked the new Minister of Infrastructures and Transport, Graziano Delrio, to establish, with public money, a national agency to help the redevelopment processes of Municipalities and Regions, by attracting private capital as well. Leopoldo Freyrie, President of the CNAPPC, lists its priorities: accelerating the new Procurement Law, putting an end to bureaucratic bulimia, quickly achieving a single Building Regulations for re-use, and creating the long-awaited urban planning law. All this can be done by restoring a central role to the project, and having a clear vision for the development of cities.

President Freyrie, what is the purpose of a national agency for urban redevelopment?

Infrastructure priorities, the issue of soil, energy saving, the enhancement of existing buildings, social housing, and urban redevelopment are activities that require a single guidance and a special agency is needed to establish priorities. This agency would connect and link the actions of the different sectors, so that these have a positive and geometric effect by lining up the resources that today are divided into chapters. Resources must be rebalanced: if you decide to

invest 300 million euros in cities, you won't be able to accomplish anything. You have to work on the system, not the individual pieces: it doesn't make sense to build a highway unless one has also thought about the places this infrastructure will run through.

What role do infrastructures and major works have in this strategy that considers cities central?

Infrastructures are everything. We need to pay attention to the words and their meanings: infrastructures are not just communication networks. Cities and territories are infrastructures. On the other hand, major works were the result of an Italian cultural and political-historical approach that was wrong. With Law 443/2001, it was thought that Italy would have been able to function better, but that policy has clearly failed.

It is not a matter of size but of priority; the greatness of a work is purely a matter of communication. I'll give you an example: the AV (Alta-Velocità or high-speed) rail network has been crucial for the development of emergent metropolitan cities, but while work was being done on long-distance networks, a more widespread infrastructure policy should also have been activated. There needs to be a policy of balance; otherwise there will be two Italys, a country traveling at different speeds, with all Italian citizens paying for the high-speed trains but only a few who are using them.

The construction of infrastructures has to get out of a permanent state of emergency and special laws. According to the Observatory of Architects, what are the critical elements that have slowed down their growth?

Law 443/2001 is an explicit declaration of failure by the State, which has been unable to extricate itself from bureaucratic complications and has invented a law to prevent a series of steps. The effects are there for everyone to see: from the Moses project (in Venice) to the Expo, Italy is full of works are always twice as long in the pipeline; even the large train stations were created this way, with conferences on the services approved in the preliminary draft. We must be able to simplify the procedures while continuing to ensure the compatibility of the works, as well as their safety and quality.

On the basis of which criteria are the priorities for a city, for its infrastructures, and for major works defined?

The issue of costs and benefits is closely linked to public discussion, what the citizens do or don't need. If 500 million euros have already been spent on the Sports City of Rome in the Tor Vergata neighborhood and the same amount still needs to be spent, it is right to wonder whether or not this work is in the public interest; perhaps the same amount of investment could have had a different impact on a more densely inhabited suburban area. Italy is paying for this deficiency: all too often, it deals with



initiatives individually, without evaluating the overall picture.

What we need is a clear idea of “the city that I would like” and on this issue, mobility must be in line with this. The parking problem in Italy is appalling: in the last 20 years, the number of places have increased but this approach has not stimulated soft mobility and public transport.

According to the architects, what infrastructures are urgently needed in Italy?

They range from schools to public spaces, from the protection of the heritage to the management of the waste cycle: these are all initiatives that allow life to function. Everything that comes before the economy.

After the Second World War, highways were built in order to create work for the unemployed, but now things have changed. On the issue of schools, architects have long been working alongside the Government: we will really have made progress when the new guidelines are implemented; then we really will have to do something so that the individual episodes do not remain disconnected from the system. We'll just have to find public resources that are not there today: until there is an initial public investment, there will be no pool of projects that the country needs, and old and outdated projects will continue to be dragged out.

Unfinished public works make for a bad business card. What can be done to prevent new cases and how can we improve (even temporarily) those that are already there?

Deputy Minister Riccardo Nencini is preparing a bill on this issue. As architects, we have proposed a process that starts with a serious examination of the unfinished works and entails differentiating between those that are to be completed because they still carry out useful functions, those to be completed with new uses, and those that are no longer needed. There are some good examples, such as the polo stadium in Giarre, Sicily, where the Civil Defense, with an expenditure of 400,000 euros, has given the citizens an athletics track and

a system of services and changing rooms under the bleachers. This case shows that, even with few resources, what had been a scandalous example of unfinished work can be made safe and given back to the citizenry.

And the role of the project?

It is critical. You will not have the success you hope for unless the idea and the project are at its core.

What role do architects have when it comes to infrastructures?

Without the integration of skills, there is no work, large or small, that comes to fruition. When it comes to working on a new infrastructure, there are problems of a geopolitical nature, of integration into the landscape, and compatibility with local farming. One professional sector alone is not enough for finding a solution to this complexity.

The issue of infrastructures is closely related to soil conservation and the landscape project. What is the situation in Italy?

Just read the data: 70% of land use is due to work regarding infrastructures, service areas, parking lots, roads, and railways. One hundred kilometers of highway are equivalent to the area of the historic center of Palermo. As architects, we are fighting against the sprawl but the issue of land use is not so easily resolved: land must be treated with caution. You cannot pave all the roads in the countryside, even where a car passes every 20 minutes; yet, when you create a service area for intermodal freight transfer, you must be aware of the consequences of dozens of acres of asphalt, equivalent to a portion of a city.

What does Italy need in order to attract private interests?

It needs to create the conditions so that private individuals understand that if they invest in a piece of a city, its aspect will change within the next 10-20 years. The big real estate players rarely intervene concerning individual items because they are looking at the property value of an area with infrastructures. Just look at Milan, whether you like its two projects or not: Porta Nuova is working because it is the result of

a single overall plan; Citylife is a real estate transaction without any vision.

The big private investors as well as individual citizens have to see what will happen to the area being transformed, by participating directly and discovering the advantages of the new projects.

The “no” committees are becoming increasingly prevalent. How should the issue of consent and participation be dealt with?

It should be the norm and not just with regard to major works. Planning is definitely not an issue to be submitted to a referendum but sharing with the community is necessary in order to make citizens aware of the advantages and disadvantages, not just for their approval. One must know how to communicate the value of the transformations.



Highway people

MYWAY: THE WHOLE WORLD OF HIGHWAYS ON TV

Real-time information on highway traffic. But also travel advice, trends of queues and accidents, and tips for discovering the beauty around the highway. Science fiction? Not at all, just television. Autostrade per l'Italia created its own TV transmission in 2013 and it has already become an indispensable companion for any traveler.

by Davide Coero Borga



I Imagine a constant traffic information service, able to tell you not only what is happening on the Italian highway network, but also to imagine what is going to happen to the traffic on the road: where a traffic jam is going to be created, where the situation is beginning to flow again, and which is the best way to reach your destination.

Imagine a traffic forecasting service, a navigation system smart enough to know the trends of the traffic, a dedicated consultant who offers immediate solutions. Science fiction?

Today serious and reliable predictions can be made about mobility. Really. There is continuous surveillance of the road network,

real-time information, coordination of ordinary and extraordinary works on roads allowing us to have a complete map of the flow of vehicles in the area, and a description so detailed as to enable the development of a concrete traffic forecast.

Autostrade per l'Italia, always on the cutting edge of mobility, was the first to describe the traffic trends on its motorway network. And its chosen medium for communicating information and forecasts on road conditions is TV, on the first television channel dedicated entirely to information on traffic on the highways and around large cities, with live updates: MyWay.

Created in partnership with Sky, since December 2013 MyWay has aired every day year-round on

the weather channel of the Sky platform, SkyMeteo24, and the news channel SkyTG24, which is now also being broadcast with the main editions of the news on the DTT channel 27. There are 30 daily broadcasts in all and, from Monday to Friday on SkyTG24, two of them focus on roads around large cities. MyWay can be viewed on the website of SkyTG24 at www.autostrade.it, as well as in the dining areas of the main service stations of the highway network (more than 100), thanks to the TV channel Infomoving.

The editorial staff is an all-female team, with five anchor-women – Elena Ramognino, Federica Ambrogio, Elisa Sciuto, Marilù Pipitone, and Eleonora Arosio – as the faces of Autostrade per

l'Italia, and seven production managers: Daniela Lello, Chiara Tomassetti, Veronica Sprizzi, Delia La Sala, Laura Collura, Marisa Centrone, and Mariangela Rodà. The team is coordinated by Marco Zanetti, the head of MyWay's contents and production.

"The idea of bringing traffic information onto TV took shape in 2013, when Autostrade per l'Italia reconstructed a mapping of user needs," Zanetti explained. "We found that, just as people check the weather on television before embarking on an important trip or simply before starting their day, likewise there is a need for traffic forecasts on what you may find after getting into your car." Before MyWay, traffic information had been almost exclusively broadcast on the radio. Today,



thanks to the constant contact daily with the network's nine radio rooms and a capillary network of cameras (with more than a thousand focused on Italian highways) we can know in detail what is happening and what will happen ... and therefore tell you the evolution of news with texts written by our editorial team. The story of Italian mobility is being told via TV. With a plus: the ability to describe what is going to happen on the road.

"This is what MyWay does. It tries to understand how motorists are moving on the motorway network, something that Autostrade per l'Italia has already been doing to solve problems, and what is about to happen on the road network," Zanetti continued. "We cannot stop at just a description

of the situation at a given time. We need to communicate to travelers – and especially those who are about to set out – how a congestion situation is being handled by our operational teams and emergency vehicles, how long it will take to get back to normal, and the alternative routes that we can recommend to avoid it. All this even before leaving."

From this point of view, MyWay is much more than traffic information. With MyWay, Autostrade per l'Italia is a public service offering information and a culture of prevention. "By communicating properly to travelers the equipment and behavior need to be adopted in adverse weather conditions and exceptional events. We can avoid disruption to traffic and better manage the infra-

structure we are responsible for." What happens when an emergency occurs? "The operative mechanism is built to handle even exceptional situations well," says Zanetti. "Our added value is knowing about traffic trends and knowing when and where congestion can be created. The way we travel has fundamentally changed in the last ten years. There is no longer the peak holiday season – in the months of July and August, there is a linear distribution of traffic. People are traveling much more, for example over the weekends. When there is an emergency, we open a direct channel with Sky to tell people what is going on, how it is being dealt with, and how the situation will evolve. Our attention is always look-

ing to the future. Every day." And MyWay's timely telling does not neglect what is also beyond the everyday. From Friday afternoon to Sunday evening, it keeps an eye on the weekend traffic, paying attention to incoming and outgoing flows around the major cities. In conjunction with the league games, there is a service for football fans heading to the stadiums where the A Series matches are played.

But the real challenge is to accompany all Italians with a lightweight and fast system of information dissemination: this is why Autostrade per l'Italia is launching the app My Way, through which you can use the MyWay links from smartphones and tablets, with real-time updates every half hour, just like on TV.



Moving with words CITY NOVELS

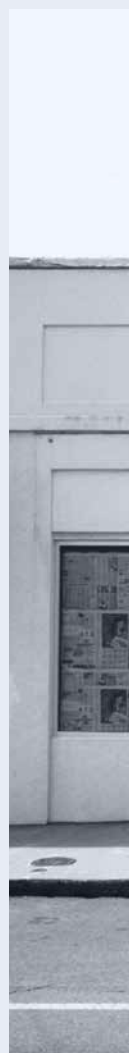
Who doesn't have "their" L.A., or New York or Paris in their minds? It is an image that exists regardless of whether we have visited those cities or not, and which has come into being thanks to the pages of a book or several books; voices of writers who have moulded for us streets and urban landscapes, squares and remote corners, entrusting them to us so that in our turn, with our imagination, we can enrich them with details and travel through them, in time and space, without even getting tired.

by Enrico Remmert



The modern city, with its advantages but also with its flaws and contradictions, became a literary theme almost simultaneously with its actual birth. By the first half of the 19th century, the city is already the central framework of the modern novel: a perfect backdrop for stories about wealth, poverty, and hope, generally linked to the inroads of the rising bourgeoisie at the expense of the old aristocratic society. Much of the work of writers like Balzac or Dickens (and later on, Emile Zola) is pervaded by the idea of the new metropolitan city as a center of attraction for illegality, filth, pollution, and exploitation. And from then on, the city will struggle for decades to shake off its literary role as a framework, a moral backdrop, and the perfect camouflage setting for the representation of human passions and baseness. One of the first to realize that a city can also be something else was Walter Benjamin who, in *Paris, Capital of the Nineteenth Century*, gave rise to one of the first great literary reflections on modernity and 'urban' humanity, describing the major urban transformations of the French capital by Baron Haussmann, with the same abandon as is found in a novel. At the same time, the association between novels and cities, and place and writer, becomes closer than ever: thus, at the beginning of the twentieth century we can read about the Manhattan of Dos Pas-

sos, the Berlin of Döblin, Joyce's Dublin, and so on, along a road that has never stopped and with its different place names, stretches up to the Brooklyn of Hubert Selby Jr., the Los Angeles of Bret Easton Ellis, and the Detroit of Eugenides, to mention only a few more recent names. But while in Europe and the United States the city continues to be mostly a setting, or a container, it is in South America that it becomes the real context of the stories: therefore stories that could be called "the birth and fall of a city", namely Tocaia Grande, in *Showdown* by the Brazilian author Jorge Amado or Macondo in Gabriel García Márquez's most famous book, *One Hundred Years of Solitude*. His expedient is extremely powerful and Western writers were still trying to imitate him years later, asking of time what they cannot get from space. Two bestselling novels were created in this way, with a medieval setting that focused precisely on the development of a city: *The Pillars of the Earth* by Ken Follett and, more recently, *The Cathedral of the Sea* by Falcones. But the theme of the city does not end up just in bestsellers: urban transformations are at the heart of science-fiction, with its futuristic cities, built on several levels, perhaps in space or on other planets. Making a brief list would be impossible, but it is worth mentioning at least some 'highbrow' novels centered on a dystopian interpretation of the future. This is a shift from the artificial perfection in *Brave New*





World by Aldous Huxley to Orwell's gray tower blocks in 1984, until we come to James Ballard, one of the authors who delved the deepest into the theme of hyper-urban development, found in many of his works, from *Condominium in Concrete Island*, to *Super-Cannes* to *Kingdom Come*. As a counterpoint to this view, as experimental as it is related to the present reality, there is that of Georges Perec. For example, he is the author of the largest experiment in the observation of a city: in fact, in *An Attempt at exhausting a Place in Paris*, the French writer simply sits for three consecutive days at an outdoor cafe in the Place Saint-Sulpice, noting what he sees. The result is an extraordinary kaleidoscope made up of many (but not subtle) variations. It is impossible not to mention another book by Perec, *Species of spaces*, one of the most profound reflections on the concepts of place and space ever written, obviously with a specific section dedicated to the city. And in Italy? Well, to begin with, we can start with one of our greatest names of the twentieth century, Italo Calvino. The first association that comes to mind is his *Invisible Cities*, a fanciful (indeed: fantastic) series of descriptions of the cities that Marco Polo would have visited during his journey to the lands of Kublai Khan. But more inherent to the theme in question are three other works: *Marcovaldo*, a collection of short stories focusing on the relationship between

mankind and the urban context, and then *Smog* and *A Plunge into Real Estate*, whose titles are self-explanatory. There is a long list of Italian writers with some sort of relationship with the theme of urban development: those who come to mind are Pratolini and Savinio, Levi and Vassalli; I'm also thinking of *Canale Mussolini* by Pennacchi, awarded the Strega Prize in 2010, where he describes the reclamation of the Pontine Marshes and the birth of a newly founded city (Littoria/Latina); many recent names come to mind (Dario Voltolini, Tommaso Pincio, Gianni Biondillo, Massimiliano Santarossa, etc.) in whose works the urban context often plays a major role; I'm also thinking of the devastated Rome described by Francesco Pecoraro in *Life in Peacetime*, one of last year's most interesting Italian novels. But if we were to recommend only one book? Well, in that case it would be one by Alan Moore, considered one of the world's greatest authors of comic books (V for Vendetta, to name just one title), but also a refined prose narrator. In his novel *Voice of the Fire*, Moore recounts the history of the city of Northampton from 4000 BC to the present: and six thousand years of history (even though fictional and full of legends, semi-reality, and sorcery of all kinds) is definitely a very interesting time span for reflecting on how much human beings have changed – and inevitably altered – the space in which they live.

Testata registrata presso
il Tribunale di Roma (n. 430012)

Finito di stampare nel corso di maggio 2015
presso Stamperia Artistica Nazionale
- Trofarello (TO)



IMMAGINE DI COPERTINA

Viadotto Fadalto A27
Archivio Autostrade
per l'Italia

ISBN 978-887578558-1



9 788875 785581

euro 12,00

