



LEGAMBIENTE

Dieci anni di Legge Obiettivo

**2001 – 2011
Bilancio della Legge che avrebbe dovuto
rilanciare le infrastrutture
e modernizzare l'Italia**

Dossier di Legambiente

Roma, 24 febbraio 2011

Premessa

Ha connotato il dibattito politico degli ultimi anni come pochi altri provvedimenti e, senza dubbio, ha cambiato profondamente la visione del tema infrastrutturale nel nostro Paese. Si avvia a compiere dieci anni la Legge 443/2001, più nota come *Legge Obiettivo*. E merita una particolare attenzione approfondire quella che, con grandissima enfasi, era stata presentata come la soluzione per il rilancio infrastrutturale del Paese attraverso il “superamento di particolarismi e localismi esasperati”¹. Oggi è possibile operare un primo bilancio per capire se questo provvedimento abbia prodotto risultati all’altezza delle aspettative. Forse mai come in questi anni si è parlato di infrastrutture in Italia e in tanti hanno sottolineato il ruolo fondamentale che possono svolgere per recuperare i ritardi del Paese. Studi, ricerche, pubblicazioni hanno sviscerato ogni aspetto della situazione e sottolineato i costi pagati dal sistema delle imprese a causa dei ritardi nella realizzazione di opere indispensabili.

Sono dunque diverse le ragioni per guardare a un provvedimento che ha visto oltretutto un susseguirsi di interventi normativi senza paragoni, per attuarne e migliorarne nel corso degli anni l’efficacia di intervento; come senza paragoni è la continuità nel lavoro dei Ministri Lunardi, Di Pietro e Matteoli nel ribadire la centralità e aggiornare continuamente l’elenco di opere e gli annunci. Per fare una valutazione seria occorre in primo luogo verificare lo stato di attuazione, e poi confrontare gli obiettivi che si proponeva la legge con i risultati raggiunti, guardando ai problemi del Paese - inquinamento e congestione di tante città, ritardi infrastrutturali di molte aree e in particolare del Sud, l’enorme peso del trasporto su gomma, solo per ricordare i principali – per capire se sono stati affrontati o risolti.

In questo Dossier abbiamo analizzato lo stato di attuazione della Legge Obiettivo mettendo in particolare in evidenza le infrastrutture di trasporto. Perché era questo lo spirito originario del provvedimento: far ripartire la costruzione delle opere pubbliche in Italia dopo tangentopoli e fermare (i tante volte ricordati) veti da parte di Enti Locali e ambientalisti. Ma la semplificazione delle procedure apportata dalla Legge è parsa talmente risolutiva per la realizzazione di opere pubbliche che, progressivamente, nell’elenco dei cosiddetti interventi “strategici” sono entrati acquedotti e elettrodotti, reti di telecomunicazione, le dighe del MOSE a Venezia e l’edilizia pubblica (di cui 21 opere di manutenzione di edifici istituzionali, 5 interventi per l’edilizia scolastica, 8 istituti penitenziari e 5 edifici culturali, l’edificio dei carabinieri di Parma). Del resto sul tema dei “costi del non fare” si sono spesi praticamente tutti, sono nati addirittura osservatori e fondazioni sia nazionali che locali per studiare il fenomeno, si è arrivati a quantificare in 331 miliardi di Euro gli oneri pagati dalle imprese italiane per i ritardi rispetto agli altri Paesi europei. Soprattutto nei primi anni di attuazione della Legge è sembrato improvvisamente possibile che, con la fine dei veti, si potesse arrivare a collegare con autostrade e ferrovie ad alta velocità quasi ogni angolo del Paese, con un rincorrersi di piani, progetti, annunci.

In dieci anni l’elenco delle opere è andato progressivamente lievitando, **attualmente le opere “strategiche” della Legge Obiettivo sono diventate 348, mentre erano 196 nel primo elenco presentato.** Un peso in questa crescita lo ha sicuramente avuto l’inserimento di diverse tipologie di opere nell’elenco, ma è consistente il contributo dovuto all’aumento delle infrastrutture di trasporto, che sono il focus di questo dossier: erano 129 e sono diventate 189, tra strade e autostrade, ferrovie,

¹ Citazione dalla relazione di accompagnamento alla Legge Obiettivo in Commissione Ambiente della Camera, settembre 2001.

metropolitane e tram, Ponte sullo Stretto, valichi, porti e interporti, aeroporti. La crescita non è dovuta solo a nuove opere ma anche a articolazioni e spezzettamenti di opere già nell'elenco. Con questo studio² abbiamo analizzato lo stato di attuazione del programma di opere attraverso una lettura che le ha messe a confronto con gli obiettivi principali della Legge.

Quante sono le opere e quale costo è previsto per la realizzazione?

Per le 189 infrastrutture di trasporto contenute nell'elenco la spesa prevista è 341,7 miliardi di Euro. E' la voce più "pesante" nell'elenco delle opere della Legge Obiettivo e rappresenta circa il 95% della spesa complessiva. Alcune opere dell'elenco sono state realizzate, ma per completare il programma, per la sola parte trasportistica, mancano all'appello 262 miliardi di Euro. In pratica sono stati già spesi o resi disponibili per le opere in cantiere 79 miliardi tra risorse pubbliche e private. Occorre inoltre considerare che la stima rispetto ai fabbisogni è sicuramente largamente sottostimata, considerando che il 51% dei progetti è ancora allo stadio preliminare o di studio di fattibilità.

Le procedure si sono realmente accelerate?

E' impressionante la semplificazione apportata in questi anni nelle procedure di approvazione delle opere, con interventi che hanno ridefinito tempi di approvazione e responsabilità di Cipe, Regioni e Enti Locali. I termini della Legge sono del resto perentori: 6 mesi per l'approvazione del progetto preliminare, 7 mesi per il progetto definitivo, 90 giorni per la Conferenza di servizi, 60 giorni per la VIA. Con successivi interventi normativi si è limitato il ruolo di Soprintendenti e degli organi di tutela (Legge 78-2010), si sono ridotti tempi e possibilità di ricorso contro le decisioni amministrative sulle opere e infine introdotti commissari per l'attuazione delle opere.

La situazione per le infrastrutture di trasporto è la seguente: **il 21,1% delle opere è stato realizzato (pari però all'8,6% dei costi complessivi), l'11,1% è in cantiere o in gara (pari al 9,8% della spesa), il 16,9% delle opere ha superato la fase di progettazione definitiva, mentre il 50,9% delle opere è ancora fermo alla progettazione preliminare o allo studio di fattibilità.**

Un risultato significativo è stato raggiunto per quanto riguarda la velocizzazione della Procedura di Valutazione di Impatto Ambientale. Ottantadue opere vagliate³, di cui il 91,6% ha superato la valutazione. Sei, invece, le opere bocciate: una parte del collegamento autostradale San Vittore-Termoli, l'interporto di Trieste e 4 opere ferroviarie. **Le autostrade hanno avuto il successo maggiore con il 97,8% di pareri positivi.**

Quali opere infrastrutturali sono contenute nell'elenco?

Attualmente **strade e autostrade rappresentano il 41,3% delle opere (e il 45,1% delle previsioni di spesa), le ferrovie (tra alta velocità, nazionali e urbane) il 14,3% delle opere (e il 33,4% delle previsioni di spesa), le infrastrutture urbane il 21,7% delle opere e il 12,6% delle previsioni di spesa.**

Le opere localizzate al Nord sono 74 e rappresentano il 48,5% dei costi totali, al centro sono 54 e rappresentano il 15,4% dei costi, al Sud sono 60 e rappresentano il 36,1% dei costi totali

E il contributo dei privati? Complessivamente il contributo delle risorse private rispetto al programma di opere di trasporto è pari al 34% delle risorse disponibili e all'8% dei costi totali. Queste risorse sono risultate significative rispetto alla prima tranche di opere in cantiere o realizzate, e in particolare riguarda concessioni di autostrade localizzate al Nord. Complessivamente

² Curato da Edoardo Zanchini e Gabriele Nanni.

³ Non tutte le opere sono passate per la Via strategica, ad esempio le metropolitane.

15 miliardi di euro sono le risorse “non pubbliche” messe a disposizione per la realizzazione di un incredibile programma di rilancio autostradale (Passante di Mestre, Pedemontana lombarda, Pedemontana Veneta, Asti-Cuneo, Nogara-Mare, Campogalliano-Sassuolo, Brebemi, Tangenziale di Milano) e se a queste sommiamo le “autostrade regionali” (Cremona-Mantova, Broni-Mortara, Cispadana Ferrara-A22) potremmo arrivare complessivamente a circa **750 chilometri di nuove autostrade in Pianura Padana**. E’ da sottolineare, inoltre, che le risorse pubbliche destinate al Nord battono quelle per il Sud.

Tre, ineludibili, temi per il dibattito politico

Una attenta valutazione dei risultati della Legge Obiettivo risulta oggi indispensabile anche perché è cambiato profondamente il contesto economico italiano e internazionale. In una situazione difficile come quella che attraversa la spesa pubblica – con le nuove regole sui bilanci pubblici fissate dall’Unione Europea e le scadenze per il rientro dall’indebitamento –, ma anche banche e investitori privati, diventa imprescindibile selezionare opere realmente prioritarie e utili a risolvere i problemi del Paese, oltre che sicure nella loro fattibilità da un punto di vista tecnico, ambientale, economico. Legambiente vuole proporre al dibattito politico alcuni temi che le paiono centrali per affrontare i nodi fondamentali del sistema dei trasporti in Italia e i ragionamenti sulla Legge Obiettivo:

1) E’ credibile portare avanti un programma di opere di questa vastità?

Nessuno può seriamente pensare che sia possibile recuperare 260 miliardi di Euro nei prossimi anni, ma più probabilmente guardando alla situazione del bilancio pubblico forse nemmeno avvicinare a un terzo di questa cifra nei prossimi dieci anni. Dunque il vero grande rischio è che si disperda la spesa tra centinaia di opere, con la conseguenza di rallentarle tutte, sia quelle urgenti che quelle meno importanti. Una seconda conseguenza è che si continui, come in questi anni, a concentrare qui tutte le risorse pubbliche a disposizione togliendole alle piccole e medie opere (come lamenta da tempo l’Ance) e alla mobilità sostenibile (di fatto svuotando la Legge 211/92 che finanziava la realizzazione di metropolitane e tram).

2) Questo elenco di opere è veramente utile al Paese?

Dalla Strada Statale 236 Goitese alla nuova Autostrada Cuneo-Nizza, gli esempi di opere nell’elenco della Legge Obiettivo che evidentemente poco hanno di strategico potrebbe essere lunghissimo. E non è una questione secondaria che le città siano praticamente dimenticate dall’elenco delle priorità e, se queste non cambiano, siano sostanzialmente condannate a rimanere nella situazione attuale di ritardo infrastrutturale. Eppure, è nelle aree urbane che si trova l’80% della domanda di trasporto delle persone nel nostro Paese ed è qui che si evidenzia il più rilevante ritardo rispetto all’Europa. Inoltre, la situazione di inquinamento e congestione delle città italiane ha raggiunto livelli drammatici, che senza una seria e incisiva politica di rilancio del trasporto pubblico sarà impossibile recuperare per uscire da una dinamica di sfioramento perenne di parametri delicatissimi di qualità dell’aria⁴, con rilevanti conseguenze sanitarie per la concentrazione di PM10, benzene, ossidi di azoto, monossidi di carbonio.

E ancora, le opere previste al Sud rappresentano il 31% di quelle presenti nell’elenco e il 36% della spesa prevista quando il recupero del ritardo infrastrutturale doveva essere tra le priorità della Legge. Non è solo un problema di quantità di spesa, ma di qualità e efficacia, perché alcune opere “promesse” appaiono scritte in un libro dei sogni, come i 34,6 miliardi necessari (come si legge negli atti ufficiali) a realizzare l’alta velocità ferroviaria da Salerno a Reggio Calabria (quando

⁴ La mobilità su gomma è responsabile del 50% delle polveri sottili di Roma o dell’84% degli ossidi di azoto di Napoli. Basterebbe osservare i dati di monitoraggio delle PM10 nelle città italiane: dal 1 Gennaio 2011 al 17 Febbraio in città come Asti (36 superamenti), Lucca (37) e Brescia (43) si è già andati oltre il limite massimo annuo di sfioramenti consentito per legge.

l'autostrada è ancora di là da venire con l'aumento dei prezzi e i ritardi noti) e da Messina a Palermo.

3) E' veramente nelle procedure, e in particolare nelle valutazioni ambientali, il problema dei ritardi delle opere pubbliche nel nostro Paese? Legambiente non vuole eludere una questione vera, perché i tempi di realizzazione delle opere pubbliche nel nostro Paese sono insopportabili. Opere che vanno avanti da decenni e accumulano ritardi e aumenti dei costi clamorosi, come l'autostrada Salerno-Reggio Calabria o la Tav. Ma sostenere che la responsabilità sia dipesa dalla VIA o dai veti locali è semplicemente falso o piuttosto una buona scusa per non occuparsi dei problemi veri di qualità dei progetti e trasparenza delle procedure, di carenza di risorse e controlli. Oggi possiamo guardare ai risultati ottenuti dalla Legge Obiettivo per capirne di più, visto che ha ridisegnato completamente le procedure per cancellare ogni ostacolo. I numeri ci dicono che il 92% delle opere che ha affrontato la nuova VIA (molto) semplificata ha avuto semaforo verde. Ma poi si è spesso impantanata per mancanza di risorse. E occorre chiedersi se una procedura di VIA limitata al progetto preliminare – ma anche svuotata di ogni seria interlocuzione con il proponente e con una commissione costruita per evitare problemi di sorta – sia realmente utile a capire problemi, impatti e costi dell'opera. In questi anni, si è arrivati a nominare commissari straordinari per le opere, a ridurre tempi e termini per i contenziosi amministrativi, per non fermare i cantieri. Il problema è che poi tutto si ferma perché mancano le risorse, perché progetti fatti in fretta e superficialmente non hanno permesso di valutare la spesa realmente necessaria a realizzare l'opera. Se diversi autorevoli studi internazionali hanno valutato mediamente un aumento del costo delle opere infrastrutturali tra il 20 e il 40% rispetto alle stime iniziali, in Italia queste stime possono facilmente raddoppiare in un contesto di questo tipo. E' utile continuare così, senza avere certezze? E chi pagherà? Ancora più rilevante, forse, è che la deregulation di questi anni abbia favorito la crescita dei fenomeni di illegalità nel settore delle costruzioni, denunciate anche da diversi imprenditori, fino all'infiltrazione mafiosa. Senza un serio controllo sui subappalti e sui collaudi (dove le infiltrazioni e i conflitti di interessi sono spaventosi), senza una revisione della figura del General Contractor, che a detta degli stessi operatori del settore non ha dato i risultati sperati, sarà impossibile avere un settore delle costruzioni veramente di tipo europeo.

L'allarme che lanciamo riguarda il rischio che questo elenco di opere non sia la risposta ai problemi del Paese ma piuttosto diventi la ragione della sua crisi.

In particolare questo scenario preoccupante sembra profilarsi come conseguenza di una decisione già assunta che apre la porta a finanziamenti a pioggia per l'apertura di cantieri senza alcun controllo o valutazione complessiva. Stiamo facendo riferimento alla possibilità di procedere per lotti costruttivi⁵ nella realizzazione delle opere – prima si prevedevano solo lotti funzionali, e quindi anche se parziali comunque per parti dell'opera utilizzabili – che può portare ad aprire una infinità di cantieri, di contratti firmati per opere che si preannunciano infinite e non rinegoziabili. Questa prospettiva va sicuramente nell'interesse dei costruttori, di alcuni concessionari e dei progettisti (i veri grandi beneficiari del meccanismo introdotto con la Legge Obiettivo) perché permette di muovere carte e cemento. A noi proprio non pare che sia nell'interesse del Paese o che aiuti a risolvere i suoi problemi. Pensiamo alla Tav Milano-Genova, un'opera che dovrebbe costare 5,4 miliardi di Euro – risorse che non ci sono - ma per la quale è già stato promesso che si partirà con qualche lotto costruttivo, forse per dare un ulteriore regalo a un General Contractor scelto senza gara all'inizio degli anni '90. Oppure al Ponte sullo Stretto di Messina, o ai 9 miliardi di Euro necessari per i Tunnel ferroviari del Brennero e del Frejus, ai 3,5 miliardi dell'autostrada Termoli-San Vittore, ai 9,5 miliardi per la Mestre-Civitavecchia per citarne solo alcune. Iniziare senza

⁵ Introdotta con la Legge 191 del 23/12/2009

certezza sui finanziamenti **significherebbe mettere delle vere e proprie “tasse sul futuro”, oltretutto per opere in larga parte inutili che lasciano non affrontati i problemi del Paese.**

Non tenere conto della crisi economica e imbarcarsi in questa direzione, continuando come se nulla fosse a tenere in vita questo elenco di opere come se si potesse, a pezzetti e gradualmente, realizzarle è da irresponsabili. Occorre, invece, avere il coraggio di rimettere mano all’elenco della Legge Obiettivo, intervenire rispetto alle priorità e alle regole di intervento. Per tornare finalmente a ragionare di trasporti prima che di infrastrutture, di problemi prima che di progetti. Perché in molte città mancano i treni e gli autobus, più che i binari, magari servono interventi di manutenzione e, a volte, investimenti in innovazione tecnologica possono permettere di raggiungere risultati significativi con una spesa ridotta in poco tempo, a cui possono far seguito, laddove utili e con risorse certe, cantieri per nuove infrastrutture. E’ quanto chiedono 14 milioni di italiani che, secondo il Censis, ogni giorno sono pendolari per motivi di lavoro e di studio e si muovono in auto o su treni e autobus sovraffollati per raggiungere le aree urbane. Offrirgli un’alternativa con un servizio di trasporto pubblico realmente efficiente, contribuirebbe a migliorare la qualità dell’aria e della vita nelle nostre città, oltre che a dare un aiuto alle famiglie nel ridurre una voce consistente di spesa.

Da dove ripartire?

Vogliamo proporre qui alcuni primi spunti per un ragionamento che tenga conto dei cambiamenti avvenuti in questi anni nella domanda di trasporto e delle reali possibilità di intervento. A noi pare siano tre i temi/obiettivo intorno ai quali rivedere l’agenda delle politiche dei trasporti in Italia e quindi avviare una prima revisione della Legge Obiettivo.

1) Ridurre, ripensare, valutare bene l’elenco delle opere strategiche

Occorre rimettere al centro gli obiettivi e tornare a parlare di trasporti, in modo da capire quali opere siano veramente strategiche. Altrimenti diventa impossibile superare la logica di continua contrattazione con i diversi interlocutori istituzionali e economici, che non si è certamente fermata con la presentazione da parte del Governo di 27 opere “più prioritarie” tra quelle strategiche.

Gli obiettivi intorno ai quali operare una revisione sono a nostro avviso semplici: dare priorità alla mobilità sostenibile (metropolitane, tram, treni pendolari, logistica) nelle aree urbane, perché è qui che si concentra la voce di gran lunga prevalente della domanda di trasporto; puntare a spostare su ferro e cabotaggio una quota significativa del trasporto merci; rivedere le priorità territoriali sulla base di una seria analisi della congestione, degli incidenti, dell’inquinamento.

Una politica di questo tipo permetterebbe di ridurre in maniera significativa le emissioni di CO₂ provenienti dal settore dei trasporti, che in questi anni è stato quello a più forte crescita in Italia. Occorre uscire da un dibattito incentrato sul numero di opere o di cantieri, di miliardi di Euro mobilitati per lanciare sfide nuove e differenti, comprensibili dai cittadini. Come quella di **puntare a far crescere il trasporto ferroviario pendolare in modo da arrivare a 5 milioni di cittadini trasportati nel 2020** (dagli attuali 2,7 milioni). O di **ridurre del 20% la quota di trasporto merci che viaggia su gomma, investendo seriamente nella logistica e nell’offerta di servizi efficienti, concorrenziali, integrati su treno e nave.** O **ridurre il numero delle vittime degli incidenti stradali del 20%.**

Bisogna avere il coraggio di tagliare opere che non hanno senso e puntare su progetti, magari più piccoli, ma integrati, che risolvano problemi di congestione e di connessione. E su queste opere concentrare Fondi Fas, finanziamenti europei e regionali, responsabilizzare gli Enti Locali. E dunque lavorare verso una direzione di intervento che è scontata negli altri Paesi europei: ossia spostare nei nodi urbani la voce maggioritaria della spesa per infrastrutture. Sulla restante parte la

priorità deve andare, come avviene in Francia, Germania, Gran Bretagna, alla ferrovia ma attraverso una politica di potenziamento del servizio. Che significa riduzione dei tempi di percorrenza attraverso, innanzi tutto, interventi di adeguamento delle linee esistenti e nuovi treni. Il completamento dell'alta velocità deve procedere nei tratti dove ha veramente senso e dove la spesa è possibile come tra Napoli e Bari (dove si viaggia su binario unico) e tra Milano e Venezia. Mentre per il potenziamento dei valichi ferroviari, vista la problematicità di interventi così costosi, occorre partire dai tratti più problematici e dove è più forte la domanda: ossia nella parte di pianura, nelle connessioni principali con i nodi urbani e della logistica, nella continuità del servizio lungo le linee internazionali. Occorre anche investire nelle aree portuali (aree terminal, spazi, collegamenti), praticamente assenti nell'elenco, per ridurre tempi di manovra per i treni. Ma soprattutto si deve dare priorità e certezza agli interventi di ammodernamento delle linee urbane, alla realizzazione di nuovi binari dedicati al trasporto regionale e metropolitano, a tratte di aggiramento per le merci, a nuove stazioni attrezzate con parcheggi e servizi, a collegamenti dagli aeroporti alle città. Questa non è una ricetta "ambientalista", ma quanto si sta portando avanti in Francia, Germania, Gran Bretagna, ed è l'unico modo per far diventare finalmente prioritarie opere come il completamento dell'anello ferroviario di Roma, i passanti ferroviari di Torino e Palermo, i raddoppi dei binari nelle principali tratte ferroviarie urbane.

2) Qualità delle opere e fattibilità degli interventi

La seconda condizione per rilanciare le opere pubbliche nel nostro Paese sta nel dare certezza alla loro realizzazione. L'anomalia italiana è che si pensa che sia tutto un problema di barriere amministrative, senza le quali la realizzazione delle opere diventa semplice. Questa ricetta non è solo sbagliata, ma, alla prova dei fatti, con la Legge Obiettivo, si è rivelata inefficace.

Per risolvere i problemi conviene guardare all'esperienza internazionale, dove oggi vengono considerati decisivi il consenso del territorio, la qualità dei progetti e la loro fattibilità tecnica per non incontrare sorprese in corso d'opera. Questi tre aspetti sono strettamente legati, perché il primo è conseguenza degli altri due oltre che di un'attenta informazione dei cittadini. Il primo passo da compiere sta nell'operare **un'attenta Analisi Costi-Benefici delle opere nell'elenco della Legge Obiettivo**, per decidere, in maniera trasparente e sulla base di obiettivi trasportistici, quelle veramente utili, fattibili e dunque prioritarie, fermando le altre. Realizzare su queste opere una seria valutazione ambientale aiuta e non è, come qualcuno sostiene, "una perdita di tempo e un lusso", ma una condizione imprescindibile per l'efficacia degli interventi. Per questo è necessario **rivedere completamente la procedura di VIA, per tornare a darle credibilità**, e provare a recuperare il senso della Valutazione Ambientale Strategica, una procedura praticamente svuotata di ogni senso e utilità nell'esperienza italiana rispetto agli obiettivi dell'Unione Europea. Del resto, non c'è una ispirazione unicamente ambientalista dietro queste procedure, piuttosto un'idea largamente condivisa che occorra ridurre gli impatti sul territorio, anche per evitare ricorsi e conflitti. Altrimenti, come ben sappiamo, i problemi spuntano in corso d'opera, si dilatano i tempi e aumentano i costi. I progetti ben studiati possono arrivare ad aumentare la qualità del paesaggio, come dimostrano tanti ponti romani o quelli ottocenteschi in ferro, o più recentemente un progetto come il TGV Méditerranée. Infine, occorre impostare la discussione sulle scelte e i progetti attraverso un ampio coinvolgimento di tutti gli interlocutori potenzialmente interessati. Per superare confusi conflitti sulle opere dobbiamo **importare dalla Francia l'esperienza del Débat Public** per tutte le opere pubbliche, una procedura che ha dimostrato come sia possibile costruire un confronto con i cittadini e i diversi portatori di interessi in maniera trasparente, evidenziando problemi, limiti e preoccupazioni. Alla fine il decisore politico sceglie ma sulla base di un percorso chiaro che affronta i problemi, responsabilizza gli Enti Locali e rafforza il consenso intorno alle opere a partire da obiettivi chiari.

3) Un'Autority per il settore dei trasporti

L'aver posto in questi anni l'attenzione quasi esclusivamente sulle infrastrutture ha fatto dimenticare l'importanza che ha una seria politica di indirizzo e controllo di un sistema nel quale sono tanti gli attori privati e pubblici presenti, con diversi ruoli e modalità di trasporto, e che si muove nella prospettiva di una progressiva liberalizzazione. Dovrebbe essere proprio la scarsità di risorse a mostrare la necessità di occuparsi con più attenzione di gestione del sistema dei trasporti, di regole e responsabilità dei diversi attori, di politica complessiva dei trasporti. Oggi non è più rinviabile l'introduzione di una Authority per il settore, con compiti ben definiti di indirizzo e controllo che permettano di realizzare una progressiva liberalizzazione nell'interesse dei cittadini. I temi fondamentali di cui si dovrebbe occupare l'Authority riguardano il controllo dell'efficienza e qualità del servizio, attraverso indirizzi e criteri di valutazione, e le sanzioni per le irregolarità riscontrate. In sostanza un garante degli utenti dei servizi di trasporto e di mobilità nel nostro Paese, che vigili su tutti i soggetti pubblici e privati, in modo da avere garanzie maggiori di adeguati livelli di efficienza e dei servizi nei trasporti, a partire dalla concorrenza fino ai diritti dei viaggiatori. **Un primo campo di intervento prioritario dovrebbe riguardare il sistema ferroviario, dove occorre spingere la liberalizzazione** del trasporto merci e passeggeri, di lunga distanza e regionale-metropolitano, come stabiliscono le Direttive Europee. E nel quale occorre garantire la piena concorrenza, assicurando a tutte le imprese l'accesso al servizio ferroviario, tutelare i diritti dei viaggiatori e migliorare l'offerta, sia nelle tratte competitive per i privati sia in quelle dove deve essere garantito il servizio universale. Siamo entrati in una fase delicatissima che riguarda da un lato il servizio sulle linee ad alta velocità, dove a dicembre comincerà la concorrenza di NTV a Trenitalia, e dall'altro il servizio regionale dove, per ora, la liberalizzazione sembra rinviata. In entrambi i casi occorre dare certezze a cittadini e imprese, e la garanzia di controlli indipendenti e sanzioni.

Un secondo campo di intervento riguarda il sistema delle concessionarie autostradali e le regole per il project financing. Si deve togliere all'Anas il ruolo di controllore e al contempo di gestore delle infrastrutture, ora anche a pedaggio, e allontanare la politica, che in questi anni ha controllato e legiferato con grande debolezza su quello che succedeva nel settore. Occorre, infatti, puntare i riflettori sulle convenzioni, verificare tariffe e investimenti, smetterla con proroghe infinite e ristabilire le gare. E' possibile recuperare risorse per investimenti dentro una prospettiva europea, utilizzando la fiscalità secondo il principio del *chi inquina e usa, paga*. E dunque introducendo un sistema differenziato di tassazione commisurato all'impatto sull'ambiente e all'utilizzo delle infrastrutture (in particolare del trasporto merci pesante). Queste risorse devono andare, ovviamente, secondo il modello svizzero, agli interventi di riequilibrio modale. Il terzo campo di attenzione dell'Authority deve **riguardare il trasporto merci**, dove occorre introdurre indirizzi e regole per riorganizzare il settore dell'autotrasporto che ha beneficiato, dal 2000 ad oggi, di 4 miliardi di Euro. La direzione deve essere quella di creare più grandi e strutturati operatori intermodali che siano in grado di garantire il trasporto su tratte medio-lunghe utilizzando nella maniera più efficace e con il minore impatto le diverse modalità di trasporto (ferro-cabotaggio-gomma). Dal 1990 ad oggi il peso del trasporto ferroviario merci è addirittura sceso (dall'11,3% al 9%) e la liberalizzazione non sta ancora dando i risultati sperati e quindi occorrono verifiche, controlli, nuovi indirizzi per aumentare offerta e concorrenza.

Dieci anni di Legge Obiettivo

Il tema prioritario al centro della Legge Obiettivo è sempre stato quello della velocizzazione delle opere e dell'urgenza di realizzare le infrastrutture che mancavano al Paese. Per capire se questo provvedimento ha funzionato, ne vanno indagati separatamente i 4 temi fondamentali: quali opere sono state considerate strategiche, dove è il vero ritardo infrastrutturale italiano, in quali aree geografiche del nostro Paese si sono concentrate le opere e quanto stanno pesando le risorse dei privati su questi interventi. Non vengono considerati in questo lavoro i ragionamenti sul M.O.S.E., sulle opere idriche e sugli elettrodotti ma ci si concentra sulle opere trasportistiche come strade e autostrade, ferrovie, sistemi urbani, valichi alpini, porti, interporti e il Ponte sullo Stretto.

Le opere (veramente) strategiche per il Paese

Il primo elenco di opere strategiche della Legge Obiettivo, approvato dal CIPE il 21 Dicembre 2001, conteneva 196 opere, di cui 19 considerate come "interventi prioritari", riguardanti autostrade e ferrovie, ma anche porti, interporti, valichi alpini. Attualmente sono 348 le opere incluse nell'elenco della Legge Obiettivo ed anche la tipologia di interventi è andata aumentando con l'introduzione di opere di edilizia pubblica, elettrodotti e sistemi idrici.

Tipologia		Numero 2001	Numero 2010	Costi 2001 (miliardi di euro)	Costi 2010 (miliardi di euro)	Aumento % dei costi
Infrastrutture trasportistiche	<i>Strade ed Autostrade</i>	41	78	47,2	154,2	
	<i>Ferrovie</i>	17	27	33,5	114,1	
	<i>Sistemi urbani</i>	35	41	19,7	43,2	
	<i>Valichi</i>	4	5	6,4	14,6	
	<i>Porti ed interporti</i>	26	29	5,1	7,5	
	<i>Ponte sullo Stretto</i>	2	3	4,9	6,6	
	<i>Aeroporti</i>	4	6	0,3	1,5	
	TOTALE	129	189	117,1	341,7	
Sistemi idrici, energetici ed elettrodotti		65	117	4,6	7,6	
M.O.S.E.		2	2	4,1	4,6	
Edilizia pubblica		0	39	0	4,1	
Telecomunicazioni		0	1	0	0	
TOTALE		196	348	125,8	358	184,6

Elaborazione Legambiente 2011, su dati Ministero delle Infrastrutture, Camera dei Deputati-Cresme.

Risorse sicure per le opere strategiche

Complessivamente le 348 opere strategiche per essere portate a termine avrebbero bisogno di 358 miliardi di Euro secondo l'ultimo monitoraggio effettuato dal Cresme per la Camera dei Deputati. Per le infrastrutture che riguardano i trasporti, rispetto al primo elenco, **le opere sono passate da 129 a 189, con un costo incrementato di oltre 220 miliardi di euro.**

Quindi, oltre al numero delle opere, sono aumentati anche **i costi totali delle opere elencate nella Legge Obiettivo, cresciuti oltre il 190%**. Un altro risultato negativo riguarda il **reperimento dei fondi** necessari al completamento delle infrastrutture: mancano almeno 262 miliardi di euro. La stima dei costi poi, è da considerare al ribasso perché le infrastrutture ancora al progetto preliminare o allo studio di fattibilità rappresentano il 50,9% del totale, condizione che molto probabilmente farà aumentare i costi di realizzazione nel corso degli anni.

Certezze nei tempi di realizzazione

La Legge Obiettivo ha permesso di modificare completamente l'iter di realizzazione delle opere strategiche, con procedure semplificate e chiaramente definite nei tempi e una Valutazione di Impatto Ambientale semplificata che riguarda il solo progetto preliminare.

Stato di attuazione per fase progettuale e affidamento lavori delle 189 opere di trasporto

STATO DI ATTUAZIONE	2010			
	<i>Numero</i>	<i>% (su opere trasporti)</i>	<i>Costi (miliardi di euro)</i>	<i>Costi (% sul totale delle opere)</i>
Studio di Fattibilità	44	23,3	167,2	48,9
Progetto Preliminare	52	27,6	85,1	24,9
Progetto Definitivo	32	16,9	26,4	7,8
Opere in gara o in costruzione	21	11,1	33,6	9,8
Opere ultimate	40	21,1	29,4	8,6
Totale	189	100	341,7	100

Elaborazione Legambiente 2011, su dati Ministero delle Infrastrutture, Camera dei Deputati-Cresme.

Attualmente **il 21,1% delle opere infrastrutturali di trasporto è stato completato** e rappresenta **soltanto l' 8,6% del totale dei costi**. Se, come detto, una delle finalità di questo provvedimento doveva essere quello di velocizzare l'iter di realizzazione, bisogna sottolineare come, ad oggi, siano state realizzate in maniera definitiva solo 40 opere e tutte a partire dal 2007.

Tra le principali si possono segnalare il corridoio ferroviario Bologna-Verona, l'interporto di Nola, l'adeguamento del GRA di Roma, il Passante di Mestre, la SS 156 dei Monti Lepini, l'Alta Velocità Torino-Salerno, parte del progetto metropolitano regionale in Campania ed alcune autostrade in Sicilia. Alcune di queste opere hanno una lunga storia e proprio il loro inserimento nella Legge Obiettivo ne ha accelerato la realizzazione. Analizzando le opere concluse viene infatti evidenziato l'aumento dei costi avuto nel corso degli anni trascorsi tra la progettazione e l'esecuzione dei lavori. Ad esempio il Passante autostradale di Mestre ha visto lievitare i costi del 51,2% passando da 750 milioni di euro a 1.134 milioni, per il GRA di Roma si è passati da 502 milioni a 613 milioni di euro con un incremento di costi pari al 22,1%.

Se si guarda alle **fasi progettuali raggiunte** al 2010 dalle opere di trasporto della Legge Obiettivo, si evidenzia che l'11% riguarda opere in gara e in costruzione, il 16,9% è al progetto definitivo, mentre il 27,6% è al progetto preliminare. Ancor più significativo è il dato sulle opere ancora in fase di studio di fattibilità: si tratta del 23,3% del totale, che diventa il 48,9% dei costi totali, a segnalare come siano proprio le opere più costose quelle rimaste ferme.

Sul totale delle opere sottoposte a Valutazione di Impatto Ambientale, 65 hanno avuto parere positivo, complessivamente il 91,6% di quelle su cui si è espressa la commissione. Attualmente 11 sono in corso di valutazione. Il parere negativo è stato espresso per 6 opere, di cui uno riguarda parte del collegamento autostradale San Vittore-Termini, uno l'interporto di Trieste e le altre 4 si

riferiscono ad opere ferroviarie. Tra le 82 infrastrutture sottoposte alla V.I.A., 47 riguardano strade ed autostrade e 24 sono opere ferroviarie.

Pareri V.I.A. delle opere di trasporto della Legge Obiettivo

V.I.A.	Numero opere	% su VIA con esito
Positiva	65	91,6
Negativa	6	8,4
In attesa	11	-
Totale	82	100

Elaborazione Legambiente 2011, su dati Ministero dell' Ambiente.

Tra queste 82 opere rientrano alcune di grandissimo impatto, come il Ponte sullo Stretto di Messina e decine di autostrade, rispetto alle quali la VIA è stata effettuata sul progetto preliminare e quindi con informazioni parziali e inevitabilmente prescrizioni che porteranno a cambiare a fondo il progetto, e a modificarne le previsioni di spesa. E' importante sottolineare come tutte le opere trasportistiche abbiano superato la VIA Speciale con prescrizioni. Ciò significa che nella realtà i tempi inevitabilmente si allungano ad iniziare dalla fase progettuale a causa delle integrazioni e delle modifiche richieste.

Realizzare (interesse?) opere strategiche

“Le principali finalità perseguite dalla disciplina speciale delle opere strategiche sono: la programmazione annuale degli interventi; l’accelerazione delle procedure amministrative; l’incentivazione dell’afflusso di capitali privati” come riportano gli atti relativi alla discussione alla Camera sulla Legge Obiettivo nel 2001. In questi il Governo ribadiva che “il nuovo regime normativo introdotto poggia su una programmazione annuale, affidata al Governo” con uno “snellimento ed una accelerazione delle procedure di autorizzazione che precedono la realizzazione di un’opera”. All’epoca, infatti, l’attenzione andava all’opera da realizzare, mentre recentemente è cambiata la filosofia di intervento. Il tema non è più intervenire laddove si trovano i problemi che impediscono la realizzazione delle opere ma quello di permettere di iniziare le opere, aprire i cantieri, in attesa che si individuino risorse certe. Rispetto al testo originale della Legge 443 del 2001 sono cambiate le modalità con cui è possibile reperire i finanziamenti e di conseguenza realizzare le opere. Una delle più significative novità al testo è stata quella introdotta dalla **Finanziaria 2010**, la Legge 191/2009, che ha reso possibile il finanziamento di **lotti costruttivi** e non più solo di lotti funzionali delle infrastrutture previste; questo provvedimento è stato concepito anche in seguito alle raccomandazioni della Corte dei Conti che aveva respinto le delibere su quattro opere proprio perché avevano uno scarso finanziamento rispetto ai costi totali (si trattava del terzo valico dei Giovi per l’alta velocità Genova-Milano, l’alta velocità sulla Treviglio-Brescia ed il tunnel del Brennero). La grande differenza tra le due modalità di finanziamento sta nel poter realizzare parte delle opere senza che esse siano “usufruibili”, e appunto funzionali, come era previsto in precedenza. Questa scelta è stata motivata dalla necessità di avviare il più in fretta possibile le opere rendendo immediati i finanziamenti, ma non si è tenuto conto dei possibili sprechi che questo meccanismo avrebbe generato. Aprire più cantieri, in questo caso, non produce una vera velocizzazione dell’attuazione del programma delle infrastrutture strategiche.

Coinvolgere risorse private

Un’altra motivazione alla base del provvedimento era quella per cui con queste certezze nell’iter attuativo i finanziamenti privati avrebbero contribuito in maniera determinante alla realizzazione delle opere. L’analisi effettuata mostra come questo obiettivo sia stato conseguito solo in parte e con una localizzazione pressoché totale al Nord e relativamente alle opere autostradali. Infatti, il

valore delle opere deliberate dal CIPE, ovvero con progetto preliminare o progetto definitivo e quadro finanziario approvati, è di 131 miliardi, pari al 37% del costo dell'intero programma, ma al 2010 le risorse pubbliche hanno raggiunto una quota pari al 60% dei fondi disponibili che in valori assoluti corrispondono a circa 53 miliardi di euro, contro i 36 miliardi di finanziamenti privati. Più in generale i finanziamenti relativi alla rete stradale e autostradale hanno visto una partecipazione consistente di risorse pubbliche, per un totale di 22 miliardi di euro tra fondi della Legge Obiettivo ed altri finanziamenti pubblici. Gli esempi in questo caso sono molti e riguardano una serie di infrastrutture ancora localizzate nel Nord del Paese. Si tratta della Pedemontana Lombarda che vede un finanziamento di 1,1 miliardi di euro con fondi della Legge Obiettivo a cui si sommano 113 milioni derivati da altri fondi pubblici; il Passante di Mestre, con 285 milioni da risorse pubbliche e la bretella autostradale Campogalliano-Sassuolo con 232,6 milioni stanziati.

Recuperare i ritardi infrastrutturali del Paese

Nel dibattito sulla Legge Obiettivo il tema del ritardo infrastrutturale è sempre stato centrale, un ritardo rispetto al resto d'Europa che causerebbe, secondo alcune stime, costi per le imprese nell'ordine di centinaia di miliardi di euro. Ma per valutare obiettivi e risultati occorre mettere in evidenza dove sono i veri ritardi infrastrutturali italiani, in modo da capire se si è andati nella direzione giusta. Nell'elenco della Legge Obiettivo infatti non si scelgono chiare priorità, l'importante è "fare".

Il ritardo infrastrutturale è una questione vera. Come evidenzia la tabella successiva in Italia si è al di sotto della media infrastrutturale in tutti i settori rispetto al resto d'Europa, ma le differenze sono ben più nette per le infrastrutture che coinvolgono le aree urbane come metropolitane e linee ferroviarie suburbane. L'unico miglioramento sensibile degli ultimi anni è stato quello relativo alla rete ferroviaria ad alta velocità che ha raggiunto 977 km di lunghezza, mentre sono sconfortanti i dati sulle metropolitane, con soli 162 km di rete in Italia rispetto ai 606 km tedeschi, i 570 spagnoli e i 503 km in Gran Bretagna.

Rimane quindi evidente come per le infrastrutture su ferro non sia migliorata una situazione di partenza già in ritardo rispetto ad altri grandi Paesi.

Dotazione infrastrutturale nei principali Paesi europei

Paesi	Autostrade (km)	Rete ferroviaria ad alta Velocità (km)	Linee Metropolitane (km)	Linee ferroviarie pendolari (km di Suburbane)
Germania	12.594	2.207	606,7	2.033,7
Spagna	14.098	1.839	569,5	1.392,1
Francia	10.848	1.881	349,2	684,0
Regno Unito	3.669	115	503,9	1.720,4
Italia	6.661	977	161,9	591,7
Italia rispetto a Media Ue (100)	69,5	69,6	36,9	46,1

Legambiente, elaborazione su dati: urbanrail.net; ATM; ATAC; MetroNapoli; MetroTorino; AMT Genova; AMT Catania; SFM Bologna; SFMR; Ferrovie dello Stato; BVG; S-Bahn-Berlin; HVV; S-Bahn-Hamburg; MVG; S-Bahn-Munich; Deutsche Bahn; VGF; VRR; KVB; VGN; VVS; dresden.de; GVH; VVW; RATP; SNCF; Transpole; TCL; Tisseo; STAR; TFL; Nexus; SPT; Mersey Rail; Midland Metro; Arriva Trains; GMPTE; WYLTP; MetroMadrid; CTM Madrid; TMB; FGC; ATM Catalunya; MetroBilbao; Euskotren; MetroValencia; Metro-Sevilla; Ajuntament de Palma; Renfe Cercanias; Stib; De Lijn; GVB; RET; Isfort; StatBel; CBS; Ministero delle Infrastrutture; CBRD; Ministerio de Fomento; Insee. Statistisches Bundesamt; Secondo Rapporto sulle Infrastrutture in Italia dell'ANCE; Eurostat.

Rilanciare le infrastrutture (ma con priorità a strade e autostrade)

Come evidenziato dalle successive tabelle relative alla lista delle opere di trasporto deliberate dal CIPE, sono state linee ferroviarie nazionali e regionali a vedere la minor percentuale di risorse ottenute (15,3%) e di conseguenza sono quelle stesse opere, legate in particolare alla rete “convenzionale”, a necessitare ancora di almeno 36 miliardi di euro, pari al 63% di tutto il fabbisogno mancante.

Al contrario per strade ed autostrade la voce “finanziamenti con altri fondi”, di cui la maggior parte è rappresentata da fondi privati, vede uno stanziamento totale di 27,7 miliardi di euro che si vanno ad aggiungere agli 8 miliardi finanziati con Legge Obiettivo e rappresentano il 66% del totale.

LEGGE OBIETTIVO: FINANZIAMENTI PER INFRASTRUTTURE 2002-2010

Tipo di infrastruttura	Finanziato Legge Obiettivo (mln Euro)	Finanziato con altri fondi (mln Euro)	Totale finanziamenti (mln Euro)	Finanziamenti per modalità
Strade e Autostrade	8.060,3	27.703,2	35.763,5	65,9%
Linee ferroviarie nazionali e regionali	587,8	7.653,7	8.241,5	15,3%
Metropolitane	1.723,8	6.491,9	8.215,7	15,1%
Ponte sullo Stretto	0	1.500	1.500	2,8%
Interporti	218,4	301	519,4	0,9%
Totale	10.590,3	43.649,8	54.240,1	100%

Legambiente, 2011. Elaborazione su dati Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, Allegato G DPEF 2010.

LEGGE OBIETTIVO: FABBISOGNI DA REPERIRE PER TIPOLOGIA DI INFRASTRUTTURE

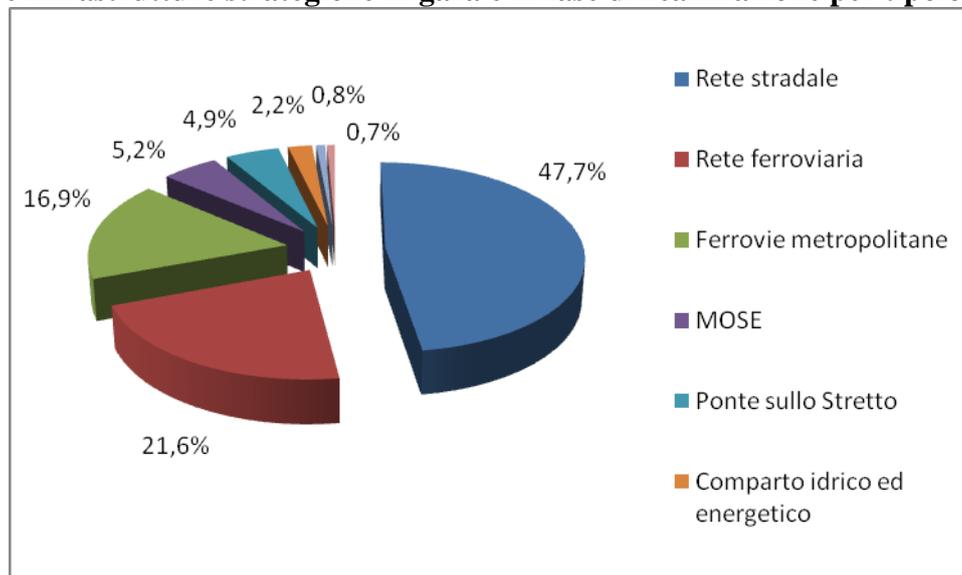
Tipo di infrastruttura	Costo totale (mln Euro)	Peso sul totale dei costi	Fabbisogni da reperire (al 2010, mln Euro)	Fabbisogni da reperire rispetto al totale
Strade e Autostrade	47.637,6	42,7%	11.874,1	20,7%
Linee ferroviarie nazionali e regionali	44.224,4	39,6%	35.982,9	62,8%
Metropolitane	12.721,7	11,4%	4.506	7,8%
Ponte sullo Stretto	6.350	5,8%	4.850	8,5%
Interporti	562,2	0,5%	42,8	0,2%
Totale	111.495,9	100%	57.255,8	100%

Legambiente, 2011. Elaborazione su dati Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, Allegato G DPEF 2010.

Tutto ciò è confermato dal **numero di opere che attualmente si trova in fase di gara o in realizzazione**. Le opere suddivise per tipologia mostrano una chiara prevalenza di quelle riguardanti strade ed autostrade, quasi il 50% del totale, mentre ferrovie metropolitane (11,7%) e rete ferroviaria (10,7%) si collocano dopo le infrastrutture dedicate all’edilizia pubblica (13,6%).

Il dato più critico però è quello che viene evidenziato dalla quantità di **finanziamenti necessari a realizzare le opere**. Anche in questo caso sono strade ed autostrade a “contare” di più con il 47,7% degli importi, mentre ferrovie metropolitane raggiungono il 21,6% e la rete ferroviaria il 16,9%.

Costi delle infrastrutture strategiche in gara e in fase di realizzazione per tipologia al 2010



Fonte: elaborazione Cresme ES su dati CIPE, MIT, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti.

Le città fanalino di coda

Sono i sistemi urbani, i nodi ferroviari, le linee metropolitane e tranviarie quelle che contano di meno nella Legge Obiettivo. Le opere che riguardano i sistemi urbani inserite nell’elenco sono 41, il 21,7% del totale, di cui 22 sono interventi di mobilità sostenibile che riguardano metropolitane, ferrovie locali e nodi ferroviari. Per le altre 19 si tratta di opere di collegamento stradale (accessibilità alla Fiera di Rho-Pero, nodi di Trieste e Genova, viabilità accessoria per l’autostrada Roma-Fiumicino, tangenziali di Napoli e Bari) e di altre infrastrutture come quelle necessarie per i sistemi di trasporto lacuale per i laghi del Nord.

Per quanto riguarda i costi sono 43,2 i miliardi necessari per completare il programma, il 12,6% del totale. Gli interventi riguardano le città di Torino, Milano, Monza, Brescia, le aree urbane del Veneto, Bologna, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Cagliari, Palermo e Catania.

Se si entra nel dettaglio delle opere di trasporto su ferro nelle principali aree metropolitane del Paese come Torino, Milano, Roma e Napoli, ci si accorge di quanto questo tipo di opere sia essenzialmente trascurato e soffra di ritardi clamorosi nello stanziamento dei fondi necessari per il completamento delle infrastrutture. A Torino le tratte mancanti per la realizzazione definitiva della Linea 1 di metropolitana necessitano ancora di 306 milioni di euro, su un totale del costo dell’opera di 803 milioni. Ben più allarmante è la situazione delle reti di metropolitana e ferrotranviarie di Milano e Roma a cui mancano rispettivamente 2.764 e 2.073 milioni.

A Milano è in fase di realizzazione la tratta Garibaldi-Bignami della Linea M5, mentre per le altre linee, per alcuni potenziamenti ferroviari e per la nuova metro tranvia Milano-Seregno la situazione appare critica a causa della mancanza dei fondi necessari. Nel caso della Capitale è in fase di realizzazione la Linea C di metropolitana, ma con numerosi problemi e ritardi sulle tratte in cantiere, e addirittura la cancellazione delle fermate in centro storico in quelle di progetto e l’incertezza sulle fasi progettuali e le risorse a disposizione. Per quanto riguarda il nodo ferroviario urbano a sud e a nord mancano ancora 1.400 milioni di euro. Al di fuori di qualsiasi strategia dei trasporti è invece il dibattito sul sistema aeroportuale dove contemporaneamente si dovrebbe

realizzare il nuovo aeroporto di Viterbo (che però rimane senza collegamento ferroviario adeguato con Roma) e il raddoppio, con una nuova pista, a Fiumicino. A Napoli è importante sottolineare come procedano costantemente i lavori per realizzare il sistema ferroviario metropolitano regionale di cui saranno parte integrante i prolungamenti delle Linee 1 e 6 di metropolitana, ma al tempo stesso, anche in questo caso, risulta preoccupante la necessità di reperire 800 milioni di euro per la tratta metropolitana Aeroporto-Centro Direzionale, fondamentale per la chiusura della linea circolare. Ancor più critica è l'analisi che emerge dal confronto dell'avanzamento delle opere urbane negli ultimi 5 anni. Se, infatti, nel 2005 il livello di copertura finanziaria di queste infrastrutture si fermava al 44,9% del totale, ad oggi lo stesso valore vede un incremento di pochi punti percentuali fino ad arrivare al 47,1%. Su questo tema basta pensare all'eliminazione dei fondi per la metropolitana leggera di Parma ed alla sensibile contrazione di quelli per le linee di Bologna e Torino. Negli ultimi anni infatti gli unici interventi avviati riguardano l'apertura della linea 1 della metro di Torino ed il prolungamento della linea rossa di Milano fino al nuovo polo fieristico di Rho-Pero.

In direzione opposta si è andati, già da molti anni, negli **altri grandi Paesi europei**. All'estero sempre più importanza viene data alle opere urbane e specialmente a quelle su ferro, a maggior ragione in tempi di crisi e di città sempre più congestionate ed inquinate. Proprio su questo versante è il vero ritardo infrastrutturale nei confronti di Germania, Francia, Regno Unito e Spagna.

Ultimo esempio in ordine di tempo di ciò che viene programmato in altri Paesi è l'accordo sul "Grand Paris Express", una linea metropolitana che tra il 2017 ed il 2025 collegherà i principali centri della cintura metropolitana di Parigi con un investimento di 32,4 miliardi di euro (e risorse statali, regionali, comunali), servendo tra l'altro gli aeroporti della capitale francese, per una lunghezza totale di 150 km. Senza dimenticare gli sforzi e i passi avanti fatti su questo tema dalla Spagna che dalla fine degli anni '90 ha fornito le principali città di numerose linee metropolitane e di collegamenti ferroviari. Un altro caso positivo è quello della Gran Bretagna, dove da tempo si sono stanziati fondi per aumentare l'offerta di ferrovie suburbane e metropolitane nelle città; in particolare a Londra anche in vista delle Olimpiadi 2012 sono già terminati i lavori della nuova linea "Overground" di 84 km di lunghezza e sono stati avviati quelli per il nuovo passante ferroviario est-ovest "Crossrail".

Nord batte tutti nella ripartizione delle risorse

La **ripartizione territoriale** delle opere di trasporto evidenzia proprio la priorità data al Nord con il 48,5% dei costi totali e in valore assoluto 162,8 miliardi di euro. Al Sud si concentrano invece il 36,1% dei costi, per un totale di 121,5 miliardi di euro, una differenza sensibile soprattutto in considerazione del livello infrastrutturale di partenza tra le due aree del Paese.

La ripartizione territoriale dei costi delle infrastrutture previste dalla Legge Obiettivo

AREA GEOGRAFICA	2010 (miliardi di euro)	2010 (%)
NORD	162,8	48,5
CENTRO	51,8	15,4
MEZZOGIORNO	121,5	36,1
TOTALE	336,1*	100

Elaborazione Legambiente 2011, su dati Camera dei Deputati-Cresme.

*Sono stati esclusi 5 miliardi di euro delle opere non ripartibili territorialmente.

Il divario in termini di costi tra Nord e Sud rimane, anche se si esclude il contributo dei privati che per il Nord è pari a 15 miliardi di euro.

Nel Nord sono principalmente due le Regioni che contano più di altre: Lombardia e Veneto. Gli interventi legati all'Expo milanese valgono 12 miliardi di euro tra adeguamenti di strade esistenti, realizzazioni di nuove autostrade e collegamenti ferroviari. Sono poi nell'elenco Pedemontana, Bre.Be.Mi., Tangenziale Est Esterna di Milano, parte della Tirreno-Brennero, ma anche adeguamenti di strade statali, prolungamenti e nuove linee di metropolitane a Milano, raddoppi ferroviari. In Lombardia i costi totali delle opere della Legge Obiettivo raggiungono i 32,2 miliardi di euro. In Veneto questo dato si ferma a 29,9 miliardi ma comprende anche in questo caso un lungo elenco di interventi che include nuove autostrade, come la Pedemontana Veneta, il Passante di Mestre, la Nogara-Mare, la Nuova Romea ed il completamento della A27 Alemagna, oltre ad una numerosa serie di interventi su strade regionali, il tutto mentre si è ancora in attesa dell'attivazione, almeno di una parte, del Sistema Ferroviario Metropolitano Veneto.

Anche se con minore entità, sono molte le opere incluse nell'elenco che riguardano altre due grandi Regioni del Nord come Emilia-Romagna e Piemonte, per un totale di 54,5 miliardi di euro. Si tratta anche in questo caso di grandi infrastrutture, alcune realizzate come l'alta velocità Torino-Milano e Bologna-Milano, con una prevalenza delle autostrade: la nuova Asti-Cuneo, la Pedemontana Piemontese, la già citata Cisa Tirreno-Brennero e la Campogalliano-Sassuolo.

In aggiunta a queste si devono considerare tutti quegli interventi autostradali inclusi nelle cosiddette Leggi Obiettivo regionali, di cui fanno parte la Cremona-Mantova (per un costo totale di circa 1 miliardo di euro) e la Broni-Pavia-Mortara (810 milioni di euro) in Lombardia e la Cispadana (autostrada che collegherà Ferrara alla A22, con un costo di 1.158 milioni di euro) in Emilia-Romagna.

Tra le infrastrutture va fatto un ragionamento a parte per i **valichi alpini**. Si tratta di 5 opere: traforo di sicurezza del Frejus, collegamento ferroviario Torino-Lione, valico ferroviario del Sempione, potenziamento Asse Ferroviario Monaco-Verona (Galleria di Base del Brennero) ed opere di accesso ai valichi. L'insieme di queste infrastrutture ha attualmente un costo di 14,6 miliardi di euro, valore che ha visto una crescita consistente nel corso degli ultimi anni ed è ancora ampiamente sottostimato, vista la complessità degli interventi. La Torino-Lione mostra l'incremento più consistente, pari al 197% dei costi iniziali e 3,5 miliardi di euro di aumento in termini assoluti, ma soprattutto dispone attualmente solo del 7% delle risorse necessarie alla sua realizzazione, con un totale di risorse da reperire di 5 miliardi di euro. Anche per il

quadruplicamento della linea Monaco-Verona, che prevede la galleria di base del Brennero, si assiste ad un incremento dei costi molto elevato con risorse da reperire che ad oggi ammontano a 2,8 miliardi di euro per il solo tunnel. Ma le risorse economiche per sviluppare il trasporto ferroviario attraverso le Alpi dovrebbero riguardare innanzitutto le infrastrutture “in pianura”, quelle di collegamento ai nodi urbani e utilizzate quotidianamente anche dai pendolari. Soprattutto diventa indispensabile un serio intervento sui treni e sul materiale rotabile più moderno prima di procedere con la realizzazione di opere molto costose come quelle dei trafori, anche perché proprio in questi anni i flussi di traffico nelle Alpi mostrano un sensibile calo del trasporto di merci sia su strada sia su rotaia. Infatti, secondo l’ultimo rapporto dell’Osservatorio per la mobilità e il trasporto della Commissione Europea, nel 2009 il **volume di merci trasportate attraverso le Alpi è diminuito del 14,9%** rispetto al 2008, con un calo più pronunciato in quello su ferro rispetto a quello su gomma e dentro un peso già assolutamente squilibrato a favore di quello più inquinante.

Dotazione infrastrutturale per area geografica in km

	Nord	Centro	Sud
Autostrade	3.342	1.466	1.852
Ferrovie alta velocità	370	397	129
Ferrovie	6.810	4.784	5.097
<i>di cui a binario unico</i>	<i>3.810</i>	<i>1.923</i>	<i>3.831</i>
<i>non elettrificate</i>	<i>1.625</i>	<i>2.777</i>	<i>2.273</i>
Metropolitane	89,7	36,6	35,6

Legambiente 2011, elaborazione su dati ISTAT, RFI e Pendolaria 2010 di Legambiente.

Nel Mezzogiorno le attenzioni e gli interessi dei privati “dovebbero”, nei sogni del Governo, riguardare il Ponte sullo Stretto, mentre opere come la Salerno-Reggio Calabria e la Strada Statale Jonica mostrano dati di estremo ritardo. La Salerno-Reggio Calabria, i cui costi sono cresciuti del 50% (da 6,9 miliardi di euro agli attuali 10,3 miliardi), necessita ancora di reperire il 27% dei fondi totali, mentre sono sensibili i ritardi accumulati nella realizzazione, con il solo Macrolotto 1 completato (da Sicignano ad Atena Lucana) ed il resto dell’infrastruttura che prosegue a rilento (ad esempio il Macrolotto 3 Scilla-Reggio Calabria di soli 19 km è fermo al 3% dello stato di avanzamento).

Per quanto riguarda la Statale 106 Jonica la situazione se possibile è ancor più allarmante. L’unica tratta completata è la Taranto-Nova Siri, mentre è ferma allo stato progettuale oltre il 50% della lunghezza complessiva dell’opera; per il Megalotto 3 Sibari-Roseto il fabbisogno residuo da reperire è ancora il 43% del totale.

Anche dal punto di vista dei collegamenti ferroviari le due direttrici Tirrenica e Jonica assistono ad un disinteressamento costante con il solo tratto tirrenico Salerno-Battipaglia dove è stata avviata sia una fase di ammodernamento sia il quadruplicamento dei binari.

Con il Protocollo sottoscritto il 27 luglio 2007 tra il Ministero delle Infrastrutture e i Presidenti delle Regioni Campania e Puglia, la tratta ferroviaria AC Napoli-Bari è stata inserita tra le opere strategiche da realizzare attraverso la Legge Obiettivo con un costo totale di realizzazione di 5,3 miliardi di euro ed una lunghezza complessiva di 146,6 km. Tra le opere che servirebbero al Sud sarebbe quanto mai opportuno puntare sulla ferrovia Napoli-Bari, visto che due delle città e dei porti principali del Mezzogiorno ancora non sono collegate adeguatamente, sia dal punto di vista dei tempi di percorrenza (ad oggi quasi 6 ore), sia per l’assenza di un collegamento diretto (attualmente è necessario effettuare un cambio a Caserta o Benevento).

L’intera tratta è stata suddivisa in quattro parti che però mostrano ritardi significativi di progettazione. Il raddoppio della Cancello-Benevento, di 47 km, attende ancora l’approvazione del progetto preliminare, il raddoppio della tratta Orsara-Cervaro, di 33 km, è invece in fase di

realizzazione ma il completamento dei lavori, compresa l'istituzione di due nuove fermate, è previsto per il 2016. Anche nel caso del raddoppio della Apice-Orsara si è in attesa della valutazione del progetto preliminare, mentre per la "bretella" di Foggia e per la variante di Avellino si è ancora nella fase di progettazione. In tutto mancano all'appello per questa opera oltre 4 miliardi di euro.

In Sicilia sono stati raggiunti risultati sul fronte autostradale dopo attese di anni, con il completamento della A20 Messina-Palermo e dell'Autostrada Catania-Siracusa, mentre sono in ritardo gli interventi sulle linee ferroviarie Messina-Catania, Catania-Siracusa, Palermo-Agrigento e Palermo-Messina, tutte inserite in Legge Obiettivo. Nel frattempo si potrebbe almeno realizzare piccoli interventi di ammodernamento per permettere il passaggio di materiale rotabile più moderno ed efficiente e risolvere così in parte i problemi presenti nell'isola.

Da segnalare al contrario la Campania, dove l'attenta regia di fondi europei, statali e regionali ha permesso di realizzare opere importanti all'interno del più ampio progetto di ferrovia metropolitana regionale: con il completamento della tratta che collega la linea Alifana alla linea 1 della metro di Napoli, l'avanzamento dei lavori per la stessa linea 1 e quelli per la linea 6 del metrò partenopeo, oltre all'apertura ed all'ammodernamento di decine di stazioni in tutta la Regione.

Proprio il programma "Grandi Stazioni" inserito in Legge Obiettivo mostra i più gravi ritardi al Sud. Se, infatti, a livello nazionale mancano "solo" il 10% delle risorse totali, circa 67 milioni di euro, è l'Appalto Lotto Sud quello che si trova in una situazione più critica con solo l'1,5% di opere completate e l'unica grande stazione in fase avanzata di completamento è quella di Napoli Centrale.