

La pianificazione dei trasporti e il Primo programma delle *infrastrutture strategiche*

di Stefano Lenzi, responsabile Ufficio legislativo WWF Italia

- **Trasporti e infrastrutture: nuove norme, procedure e finanziamenti**

Gli scenari che si sono aperti dopo le imponenti modifiche strutturali introdotte nella normativa e nella regolamentazione in materia di lavori pubblici e di valutazione d'impatto ambientale dal Governo Berlusconi esulano decisamente dagli indirizzi e dagli obiettivi indicati dai documenti pianificatori in ambito europeo (Libro Bianco) e nazionale (Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, PGTL) che, come noto, sono incentrati sul riequilibrio modale e sulla centralità delle politiche di mobilità.

Con i provvedimenti in materia, approvati nella XIV legislatura, abbiamo uno slittamento concettuale dalla logica pianificatoria – inscritta in un quadro di compatibilità ambientali economiche, sociali e trasportistiche – ad una logica realizzativa della singola opera, che diviene priorità incontestabile in quanto programmata, individuata e localizzata in funzione di un superiore interesse nazionale *formalmente* pubblico, che ne assicura la sua realizzazione *comunque* (o “con qualsiasi mezzo”, come si legge nel decreto attuativo – D.Lgs. n. 190/2002 – della cosiddetta *Legge Obiettivo*, L. n. 443/2001) e, aggiungiamo noi, *dovunque*. A prescindere dal contesto territoriale e ambientale, dagli strumenti pianificatori esistenti, dalle compatibilità economico-finanziarie e dalla volontà delle comunità coinvolte. In altre parole a prescindere dalla loro utilità, fattibilità, compatibilità.

Questa procedura deduttiva, che fa dell'opera inserita nel Programma nazionale delle infrastrutture strategiche (Delibera CIPE n. 121/2001 del 21/12/2001) una scelta, che appare insindacabile dalla stessa giustizia amministrativa, sta provocando un *imbarbarimento della cultura pianificatoria e progettuale* che non corrisponde più, nella maggior parte dei casi, agli standard di qualità imposti dalla normativa sui lavori pubblici e sull'impatto ambientale.

Il riequilibrio modale è l'obiettivo di fondo del Libro Bianco della Commissione dell'Unione europea: “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”. Un obiettivo che viene perseguito privilegiando gli interventi che riguardano sistemi di trasporto (primo fra tutti quello ferroviario) meno inquinanti. Al fine di incidere significativamente sul trasporto su gomma nel Libro Bianco si dà rilievo a interventi di adeguamento della tariffazione delle infrastrutture, che valutino e comprendano i costi esterni (riguardanti la salute, l'ambiente, la sicurezza). Con riguardo al rapporto fra sviluppo economico e crescita della mobilità, il Libro Bianco dell'Unione europea indica, tra l'altro, che va perseguito lo “*sganciamento significativo tra aumento della mobilità e crescita dell'economia, ottenuto senza dover limitare la mobilità delle persone e delle merci. Il miglior impiego di modi alternativi permetterà inoltre di ridurre sensibilmente anche l'aumento dei volumi di merci trasportate su strada (28% invece del 50% fra il 1998 e il 2010)*”.

Anche il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) del nostro Paese (approvato nel gennaio 2001) denuncia, pur nei suoi limiti, il forte squilibrio verso la strada, che ha acquistato nel tempo quote crescenti “*con notevoli ricadute sociali, ambientali e economiche*”. Nel PGTL, come nel Libro Bianco europeo, sono riconosciute e indagate, inoltre, le interrelazioni tra il sistema dei trasporti e lo squilibrio modale con il territorio e l'ambiente e viene precisato che “*la crescita del traffico e la prevalenza del modo stradale sono all'origine di esternalità negative in termini di impatto ambientale e di incidentalità. Ne fanno parte fenomeni su scala globale, quali i cambiamenti climatici o l'inquinamento atmosferico di lunga*

distanza e fenomeni più localizzati, come il peggioramento del clima acustico lungo le direttrici di traffico, l'inquinamento atmosferico di breve raggio, i danni alla stabilità del suolo, all'equilibrio idrogeologico, al paesaggio e alla biodiversità".

Con la *Legge Obiettivo* viene archiviata ogni logica pianificatoria e al *Piano* si sostituisce il *Programma* che contiene un elenco indefinito e infinito di *infrastrutture strategiche* (con investimenti destinati, ad una prima lettura, per il 49% in strade e autostrade e per il 37% alle ferrovie – oltre il 70% dei quali è destinato alla realizzazione di linee ad alta velocità) che non vengono sottoposte a Valutazione Ambientale Strategica, né sono sostenute da studi di fattibilità economico-finanziaria. A proposito del rapporto tra PGTL e programma di infrastrutturazione del Paese, il Governo Berlusconi è chiaro sin dall'inizio: il PGTL va archiviato. Come si legge all'art. 1, comma 1 della *Legge Obiettivo* (legge 21 dicembre 2001 n. 443): *"Il programma tiene conto del Piano generale dei trasporti. L'inserimento nel programma di infrastrutture strategiche non comprese nel Piano generale dei trasporti costituisce automatica integrazione dello stesso."*

La dimostrazione che il Primo Programma sia del tutto fuori controllo (la vigilanza e il monitoraggio delle grandi opere vengono effettuati da 10 diversi organismi) è data dal fatto che sia il numero delle opere previste, che i suoi costi complessivi continuano a lievitare: dalle 88 opere del 2001 per un costo complessivo di 125,8 miliardi di euro, alle attuali 235 opere e 531 progetti per un costo complessivo di oltre 264 miliardi di euro (comprensivi dell'integrazione marginale dell'elenco attuata con gli ultimi due DPEF) calcolati all'aprile 2005 nel II Rapporto sulle *infrastrutture strategiche*, elaborato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, con il supporto tecnico di CRESME e ISTITUTO NOVA. Nel II Rapporto viene anche rilevato che lo stato di avanzamento del *programma* registra (all'aprile 2005): un 86% di opere che hanno superato la fase dello studio di fattibilità; meno del 78% che dispone di un progetto preliminare; un 44% che ha raggiunto la progettazione definitiva; un 27% che ha esaurito anche la fase della progettazione esecutiva; un 23% che è entrato in fase di gara; un limitatissimo 0,2% di opere concluse.

In tutti questi anni si è assistito a un balletto delle cifre difficilmente decifrabile, ma che comunque conferma i risultati non esaltanti delle politiche del Governo Berlusconi. Infatti, anche se si volesse assumere per buono il riferimento di 37,2 miliardi di euro di opere *cantierate*, dichiarato dal passato Governo nel gennaio 2006, rispetto ai 173 miliardi di euro dichiarati dallo stesso CIPE nell'aprile 2006 alla fine della passata legislatura saremmo, tenendo per buone queste cifre, a circa il 21,4% dell'attuazione del programma per le *infrastrutture strategiche*. Se si assumesse il riferimento dei 196 miliardi dichiarati sempre dal Governo alla Corte dei Conti nel 2004, saremmo al 19%. Se, invece, valessero, come appare più credibile, i 264 miliardi di euro della seconda edizione de Rapporto sulla *Legge Obiettivo* (realizzato dall'Ufficio Studi della Camera/CRESME/Istituto NOVA) saremmo solo al 14% dello stato di attuazione dell'intero programma.

È questa una situazione evidentemente fuori controllo, molto pericolosa per il bilancio dello Stato, con ricadute negative che non terminano certo qui, ma riguardano il cambiamento del rapporto tra pianificazione, progettazione e realizzazione delle infrastrutture in Italia, così come si è sviluppato e consolidato a partire dal dicembre 2001.

Nell'"Indagine sullo stato di attuazione della Legge Obiettivo" (legge 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture e insediamenti strategici", elaborata dalla Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (approvata con Delibera 8/2005 il 22 marzo 2005), la Corte dei Conti dice cose molto interessanti. Riguardo ai vizi di fondo del Programma: *"la Corte non può non rilevare come sia difficile ipotizzare, nella valutazione di progetti infrastrutturali, una scissione tra modelli teorici e analisi concreta. Infatti, un programma di investimento, quand'anche ispirato a finalità sociali, che ne appesantiscono i costi e la remuneratività, deve essere verificato nella sua fattibilità, separando e individuando la copertura dei suddetti oneri sociali. In caso contrario, anche le migliori iniziative non possono risolversi che negativamente."*

Dall'Indagine della Corte dei Conti, emerge anche chiaramente quanto il rapporto perverso tra indicazioni pianificatorie, alquanto approssimative, e la pessima qualità dei progetti abbia facilitato l'insorgere di contenziosi sul territorio. A pagina 71 dell'Indagine questi meccanismi vengono chiariti alle lettere d) ed e): *"d) L'inclusione così copiosa nel programma di opere vecchie e nuove, senza una puntuale definizione tecnica e finanziaria, ha, in alcuni casi, stimolato istanze locali dirette a risolvere, in modo oneroso per la parte pubblica, le situazioni di stallo preesistenti. Talvolta sono riemerse conflittualità, in precedenza mai del tutto sopite, in ordine alle alternative tecniche, ambientali e sociali, lasciate aperte dall'insufficiente definizione progettuale. e) Alle carenze pianificatorie di origine, ha fatto riscontro una parallela*

insufficienza nella capacità progettuale delle Amministrazioni coinvolte nella realizzazione della legge-obiettivo. Ciò ha comportato la necessità di stornare una parte delle risorse a disposizione dagli interventi realizzativi alla progettazione di opere già incluse nel programma.”

La Corte dei Conti conferma quell'*imbarbarimento pianificatorio e progettuale* generalizzato, denunciato sin dal 2002 dal WWF Italia, provocato dalle procedure speciali introdotte dalla nuova normativa per le *infrastrutture strategiche*, a partire dalla presentazione del progetto preliminare e dello studio di impatto ambientale del ponte sullo Stretto di Messina.

Anche le stesse organizzazioni dei costruttori edili in una ricerca comune presentata a Torino l'11 marzo 2005, ANCE (che riunisce le piccole e medie imprese di costruzione) e AGI (l'associazione delle grandi imprese di costruzione) hanno finalmente dovuto ammettere che la qualità dei progetti delle *infrastrutture strategiche* lascia *“molto a desiderare”* (secondo quanto riferisce Il Sole 24 Ore del 12/3/2005 a pag. 3) e che questa è *“la causa prima di gravissime patologie che si riscontrano poi nella fase costruttiva: (...) il 53% delle opere strategiche ha avuto bisogno di varianti al progetto originario (...)”*.

Ma i provvedimenti derivati dalla *Legge Obiettivo* hanno altri importanti effetti indotti, che vedono il Governo arbitro di un sistema in cui viene costituito un mercato protetto e semplificato nel settore dei grandi lavori pubblici, che tende a prescindere dalle compatibilità ambientali e dai vincoli finanziari imposti alla amministrazione pubblica.

In particolare, con il Collegato alla Legge Finanziaria 2002 (l. n. 166/2002) e con il decreto attuativo della *Legge Obiettivo* (D.Lgs. n. 190/2002) il mercato delle grandi opere viene semplificato, stabilendo che gli interlocutori privilegiati del Governo siano le concessionarie autostradali (grazie allo sfondamento del vincolo della concessione trentennale e del tetto del 50% del contributo statale) e i general contractor (nell'attuale configurazione sorta di scatola vuota finanziaria, che può reperire le risorse necessari tramite l'emissione di obbligazioni garantite dallo Stato e che può procedere alla realizzazione anche della totalità delle opere tramite sub-affidamenti a terzi, senza alcuna evidenza pubblica), con un ruolo marginale concesso al project financing. Risultato: tra il 2000 e il 2002 cresce il volume d'affari del 70% a beneficio delle grandi aziende, ma si riduce di 1.000 unità il numero dei lavori appaltati (da 87 a 86 mila) e le medie e piccole aziende edili vedono la domanda ordinaria contrarsi, nel biennio, di ben 26 punti (sempre secondo le stime del Servizio studi della Camera dei Deputati). È questo il *nuovo mercato*, secondo la definizione data da Il Sole 24 Ore. Di fatto si ha la polarizzazione su un numero più ridotto di interventi, rispetto al passato, che diventano sempre più grandi e che tagliano fuori una porzione non indifferente di operatori economici del settore.

Inoltre, viene profondamente rivoluzionata la procedura di VIA e, nonostante si faccia ancora oggi formale riferimento alle norme tecniche vigenti sin dal 1988 (contenuto nel D.Lgs. n. 190/2002), con la *Legge Obiettivo* (L. n. 443/2001) e con il suo Decreto attuativo (D.Lgs n. 190/2002): è istituita una *Commissione speciale* assolutamente inadeguata (considerati i numeri, i metodi di funzionamento e le competenze in essa presenti) per l'esame dei soli progetti delle *infrastrutture strategiche*; la procedura VIA è compiuta sul progetto preliminare, senza alcun vaglio approfondito delle possibili alternative, e con una verifica pro-forma sul progetto definitivo; la decisione finale di compatibilità ambientale è adottata a maggioranza dal CIPE e non più dai Ministeri competenti (Ministero dell'ambiente e del territorio e Ministero dei beni e delle attività culturali), che per la VIA *ordinaria* producono un atto solenne autonomo (qual è il decreto ministeriale congiunto); non si tiene nel giusto conto nella formazione del giudizio di compatibilità ambientale delle Osservazioni prodotte dai cittadini e dalle associazioni che rappresentano l'interesse collettivo alla tutela dell'ambiente nell'ambito delle procedure di informazione e partecipazione dei cittadini, che sono uno dei capisaldi delle normative europee.

Infine, già a partire dal 2002, nelle leggi finanziarie della XIV legislatura e in alcune altre normative “di contorno” (in particolare nella l. n. 112/2002) è stata avviata una pesante opera di progressiva esternalizzazione dal bilancio dello Stato (Infrastrutture SpA - ISPA, CDP SpA, ANAS SpA), aspramente criticata dalla Corte dei Conti, di alcune attività gestionali o creditizie pubbliche, in modo da poter diminuire contabilmente gli oneri derivanti da queste e avere le mani libere per reperire e impiegare i finanziamenti per le *infrastrutture strategiche*, cercando nel contempo di sottrarsi ai vincoli comunitari del patto di Stabilità. Tentativo messo seriamente in discussione da Eurostat che il 18 marzo del 2005 ha detto di non poter certificare i conti pubblici italiani del 2003 e del 2004, inserendo tra i sei punti critici, su cui ha chiesto

chiarimenti al Governo italiano, uno che si riferiva, come viene riportato a pagina 6 del Sole 24 Ore del 19 marzo 2005, alla “*classificazione settoriale di società controllate dalle pubbliche amministrazioni (ISPA)*”.

A quest'ultimo proposito non pare sia un caso che la XIV Legislatura si sia conclusa con l'abolizione di ISPA grazie alla sua *fusione per incorporazione* in CDP SpA prevista dalla Legge Finanziaria 2006 (commi da 79 a 83 dell'articolo unico). CDP SpA continua a svolgere le *attività connesse agli interventi finanziari intrapresi da Infrastrutture SpA*, ma è tutto da vedere in quale quadro di compatibilità economico-finanziaria nazionale e comunitario.

In questo quadro l'Allegato Infrastrutture al DPEF 2007-2001, elaborato a metà luglio di quest'anno dal Ministro Di Pietro, all'inizio della nuova legislatura, senza alcuna concertazione con gli altri dicasteri (in primis, Ambiente, Trasporti ed Economia), ha presentato un quadro ricognitivo degli impegni e dei fabbisogni economico e finanziari assunti con la Delibera CIPE n. 121/2001 (Primo programma delle infrastrutture strategiche) del tutto inattendibile e ponendosi, quindi, obiettivi non credibili (viene fatta propria l'analisi del Governo Berlusconi che stima impegni per: 173 miliardi di euro; quando come abbiamo visto gli oneri a carico dei conti pubblici sono ben più gravosi). Nell'Allegato, inoltre, si trovano valutazioni politico-istituzionali positive sulle norme e le procedure derivanti dalla *legge Obiettivo*, che sono in aperto contrasto con la valutazione contenuta nel programma di governo dell'Unione che le considera *fallimentari*.

Una sostanziale correzione di tiro politica e tecnica è venuta dal Consiglio dei Ministri del 4 agosto e dalla conferenza stampa congiunta del Presidente Prodi e del ministro dell'Economia Padoa-Schioppa che hanno parlato, in relazione alle procedure e al programma delle *infrastrutture strategiche*, di *condizione preoccupante*, per il *numero di progetti esorbitante rispetto alla compatibilità finanziaria*, richiamando, tra l'altro, esplicitamente la valutazione dei 264 miliardi di euro effettuata, come abbiamo visto, dal Servizio studi della Camera, con il supporto di CRESME e Istituto NOVA. E a questo punto la vera cartina da tornasole sarà quella della pesante Legge Finanziaria 2007 da 30 miliardi di euro che vedrà tra i 14 e i 15 miliardi dedicati allo sviluppo in cui ci sarà una “*quota parte*” dedicata alle infrastrutture, comunque pesantemente vincolata agli investimenti necessari per far andare avanti i cantieri RFI e ANAS.

• **Trasporti e infrastrutture: il contesto del Nord Italia**

Come abbiamo visto nell'inquadrare le modifiche normative e procedurali di questi ultimi anni, non è stata data alcuna rilevanza alla descrizione approfondita delle tendenze in atto. Invece è importantissimo affinare gli strumenti di analisi, perché una vera politica dei trasporti non si basa su quanti cantieri si aprono, ma su come si risponde alla domanda di mobilità del Paese.

Il WWF ha fatto una radiografia puntuale della situazione dell'Italia settentrionale nel dossier “*Metropoli tranquille: una politica dei trasporti ragionevole per il Nord Italia*”. Dalla nostra indagine emerge che il nostro Settentrione può essere rappresentato come un *ambito macroregionale denso, una megalopoli padana* (che si inserisce come area forte nella geografia europea) dove esistono problemi di traffico e di congestione importanti soprattutto sulla rete stradale, ma non solo, con impatti generati sull'ambiente naturale e/o sulle aree urbanizzate.

La *grande megalopoli padana*, fotografata nel dossier curato per il WWF Italia dall'ingegner Andrea Debernardi, è costituita da sistemi urbani regionali, da una città diffusa in cui si concentra il 78% della popolazione del Nord Italia (quasi 20 milioni di abitanti, sui 25,3 milioni complessivi) su circa ¼ della superficie (circa 30.000 kmq), con una densità media di 650 ab/km ed include: il Piemonte centrale intorno a Torino, l'area metropolitana milanese e il Pedemonte lombardo, l'area veronese e il fondovalle dell'Adige tra Trento e Bolzano, l'area centrale veneta (intorno a Vicenza, Padova, Venezia-Mestre e Treviso), l'area triestina e udinese, l'intero asse della via Emilia da Piacenza a Rimini, il litorale ligure.

La retorica ufficiale, sviluppata a supporto dell'attuale politica dei trasporti, sfrutta gli elementi critici di questo sistema, generato dalle politiche sbagliate realizzate in questi ultimi venti anni, per promuovere, ancora oggi, la realizzazione di grandi corridoi infrastrutturali, dagli alti costi di realizzazione e dall'elevato impatto ambientale che, a detta dei promotori, dovrebbero ridurre considerevolmente i livelli di congestione.

Ovviamente questa non è una soluzione. Il doveroso riconoscimento della limitatezza delle risorse economiche e territoriali disponibili, nonché dell'impatto ambientale, imporrebbe invece un ben più approfondito approccio alla programmazione degli investimenti pubblici, molto più attento alla selezione delle opere da attuare, nonché alla definizione di idonei ordini di priorità, supportata da una diagnosi accurata della situazione attuale.

A partire dagli anni Settanta, la progressiva espansione delle principali aree metropolitane verso ambiti sempre più esterni, ha determinato la formazione di importanti sistemi urbani di livello regionale, che costituiscono, come abbiamo visto, la *megalopoli padana*, la città diffusa. Questi sistemi tendono ormai a saldarsi in un'unica megalopoli, capace di generare una domanda di mobilità di breve raggio piuttosto intensa, seppur relativamente dispersa.

Se nel 1951 i 21 milioni di abitanti del Nord Italia vivevano ancora in prevalenza all'esterno delle aree urbane, gli attuali 25,3 milioni di abitanti si sono sempre più concentrati in aree urbane e sub-urbane alimentando la città diffusa. Oggi è possibile distinguere: un insieme di *ambiti urbani in senso stretto*, estesi su meno di 4.000 kmq (3% della superficie totale), con 8,8 milioni di abitanti (contro i 6,2 del 1951); un sempre più esteso *ambito suburbano*, che occupa circa 26.000 kmq (22% della superficie totale), contando 10,9 milioni di abitanti (contro i 7,8 del 1951); un *ambito extraurbano*, che occupa il restante 75% della superficie territoriale, per 86.000 kmq, contando 5,6 milioni di abitanti (contro i 6,9 del 1951).

Ciò ha comportato un grande salto operato dalla domanda di mobilità negli ultimi 20 anni: i chilometri percorsi in un anno da ogni singolo residente dell'Italia settentrionale sono passati da circa 8.500 del 1980, agli oltre 16.000 del 2000. Questo incremento vicino al raddoppio ha superato di molte decine di punti la crescita del valore aggiunto pro-capite, attestatasi nel medesimo periodo al di sotto del 40%. La lunghezza media degli spostamenti coperti dagli abitanti del Nord Italia è raddoppiata nello stesso periodo da 10 a 20 km. Gli spostamenti risultano più lunghi della media in molte province influenzate dal pendolarismo sui grandi poli urbani (come Vercelli, Alessandria e Cremona), così come quelle integrate in sistemi multipolari a grande scala (le città emiliane da Piacenza a Bologna) e relativamente più brevi della media in province a dominanza rurale multipolare (come, ad esempio, Cuneo, Rovigo, Sondrio e Belluno).

Questa situazione, in mancanza di alternative, è stata ingenerata dal riversarsi su una rete stradale e autostradale, concepita per la mobilità a lunghe distanze, dei traffici a breve e medio raggio, che ha finito per: a) tradursi in una sistematica premiazione degli spostamenti di lunga percorrenza, b) trasformarsi in un incentivo alla rilocalizzazione, spesso non pianificata, di molte attività residenziali e lavorative.

Risultati paradossali, prodotti da questa impostazione realizzativa delle infrastrutture, sono ben evidenziati dal fatto che i più elevati flussi autostradali si manifestano non tanto lungo le principali relazioni interurbane (come ad esempio Milano e Torino), quanto in corrispondenza degli ambiti di maggiore diffusione insediativa (come la fascia pedemontana lombardo-veneta o la direttrice della via Emilia). Gli stessi corridoi alpini di collegamento transeuropeo sembrano risentire notevolmente della presenza di centri urbani di medie o anche piccole dimensioni spesso collocati dentro "filamenti" urbanizzati, che tendono a dilagare nelle valli principali. Da questa fotografia sintetica della situazione del Nord Italia, risulta chiaro che il potenziamento dei grandi corridoi interregionali e internazionali non risolve i problemi della mobilità del Nord Italia né quelli della diffusione insediativa, ma, al contrario, si configura come un fondamentale incentivo per l'ulteriore espansione dei contesti urbanizzati e, dunque, della domanda di trasporto.

Queste dinamiche territoriali sono state indotte e accompagnate da un incremento vertiginoso del traffico su gomma, mentre è diminuito progressivamente il traffico sulla ferrovia. Sulla sola rete autostradale a pedaggio i volumi di traffico sono passati dai 29,1 miliardi di veicoli equivalenti del 1980 ai 41,1 miliardi di veicoli equivalenti del 1990, sino ad arrivare ai 58,6 miliardi di veicoli equivalenti del 2000 facendo registrare, rispettivamente, un incremento rispetto a 20 anni fa del + 41% e rispetto a 10 anni fa del + 42%. A conferma di uno squilibrio modale insostenibile, il traffico ferroviario del Nord Italia è cresciuto invece tra il 1980 e il 1999 a ritmi molto ridotti: il totale dei treni/km, passeggeri e merci prodotti nelle 8 regioni del Nord Italia nel periodo considerato ha avuto un aumento di solo il 13%.

Lo squilibrio, al contrario di quanto si pensa, è stato alimentato da precise scelte infrastrutturali che non hanno consentito nemmeno in questi anni di introdurre elementi correttivi dello squilibrio verso la strada. Negli ultimi anni la presunzione del ridotto sviluppo della rete infrastrutturale, e in particolare della rete stradale, più che confortata da dati di fatto, rientra invece, come documentato nel dossier del WWF Italia, nella mitologia. Questa mitologia deriva, almeno in parte, dal fatto che per oltre 20 anni le statistiche sull'estensione della rete stradale comunale extraurbana hanno riportato un dato risalente al 1977. La nuova rilevazione, effettuata nel 1999, ha evidenziato che negli ultimi 22 anni a questa rete si sono aggiunti 25.000 km di nuove strade con un incremento che sfiora il 50%.

Nel complesso, l'estensione della rete stradale (strade e autostrade) del Nord Italia è passata dai circa 140.000 km del 1981 ai circa 175.000 km del 1999, con un incremento del 25% nel giro di una ventina di anni (che non include i raccordi autostradali, le tangenziali urbane e del raddoppio delle carreggiate). Se si prende come riferimento la sola rete autostradale ci si accorge che il ridotto incremento registrato in termini di lunghezza totale (+ 9%) è stato però accompagnato da un intenso programma di realizzazione di terze e quarte corsie che ha portato ad un'estensione complessiva della rete dai 12.100 km del 1980 ai 15.000 km del 2000, con un incremento del 24% in 20 anni, e un tasso medio annuo di crescita che si aggira intorno all'1,1%.

Di contro, in questo stesso periodo, la rete ferroviaria ordinaria del Nord Italia ha subito nel corso degli ultimi 20 anni limitatissime variazioni: gli interventi di potenziamento infrastrutturale sono consistiti quasi esclusivamente nei quadruplicamenti di accesso ai nodi urbani (come ad esempio Milano-Melegnano o Torino-Trofarello) e in limitati prolungamenti di linea (per esempio il raccordo ferroviario per Malpensa e la tratta occidentale del Passante ferroviario di Milano). In termini statistici, tali potenziamenti sono stati compensati dalla chiusura di diversi "rami secchi", cosicché l'estensione della rete ha complessivamente subito una leggera diminuzione: - 2% tra il 1981 e il 1997, cui è corrisposto un aumento dell'incidenza dei traffici sulle linee a doppio (o quadruplo) binario.

Nella stessa mitologia rientra un altro equivoco che bisogna sfatare. Dal dossier del WWF Italia emerge chiaramente che l'equazione *più strade = più sviluppo* non regge. Se si raffronta il parametro di dotazione espresso in km di strade per kmq di superficie a scala provinciale e all'orizzonte del 1990, si osserva che i maggiori livelli di dotazione si registrano essenzialmente in province che ospitano un grande centro urbano, quali in particolare Milano, Genova, Torino, Trieste, ovvero in aree comunque interessate da livelli di urbanizzazione elevati (Varese, Como, Veneto centrale, riviera ligure). Per converso i maggiori tassi di crescita del valore aggiunto si manifestano soprattutto in province periferiche e scarsamente urbanizzate, quali Sondrio, Bolzano, Belluno e Cuneo.

Quindi l'analisi è fondamentale e se ne deduce, che prima di fare un nuovo intervento infrastrutturale nel settore dei trasporti, è bene capire quali siano le caratteristiche dell'utenza (a lungo, o a breve-medio raggio), verificare se ci sia una domanda che giustifichi la costruzione di una nuova infrastruttura, compiere l'analisi costi-benefici dal punto di vista ambientale ed economico, valutando quale sia la modalità di trasporto a minor impatto e a minor consumo di territorio, soprattutto se di pregio.

• Il prolungamento dell'A27 Alemagna

Vediamo sulla base di questa griglia se il collegamento autostradale Carnia-Cadore ha un senso.

Bisogna ricordare innanzitutto che l'A27 esiste attualmente nel tratto Venezia-Pian di Vedova (BL) per una lunghezza di 82 km dei quali i primi 59 sono stati realizzati alla fine degli anni '60 e i restanti 23 (Vittorio Veneto - Pian di Vedovia) negli anni '80, grazie allo sblocco della Legge 492/1974 da parte della L. 531/1982. La vicenda dei tentativi di prolungamento è una storia che ha il suo inizio perlomeno 14 anni fa. Dopo il no assoluto di Cortina d'Ampezzo a far passare sul proprio territorio il proseguimento dell'A27, in data 12 marzo 1992, l'ANAS (era ancora in carica l'allora ministro dei lavori pubblici Prandini), nell'ambito del Piano Decennale e del Programma triennale ANAS 1991-1993, approvò un progetto di fattibilità del tratto Pian di Vedovia - Confine di Stato con tracciato verso il Cadore e la Pusteria, il cui progetto è stato presentato all'ANAS dalla Società BATIA AG München (*Consorzio di banche bavaresi con filiale a Milano, oggi*

comunque sciolto). In tutto 120 km di tracciato e sei tronchi autostradali. La Società BATIA garantiva la copertura finanziaria, senza contributi dello Stato italiano. Anche allora sorsero dei problemi poiché l'assenso dell'ANAS al progetto costituiva tra l'altro un falso ideologico in quanto si asseriva, senza che ciò fosse vero, che sullo stesso erano state sentite le Amministrazioni comunali di Calalzo e di Pieve di Cadore. Su questo fatto il WWF trasmetteva un esposto alle Procure di Bolzano e Venezia.

In seguito al provvedimento dell'ANAS vi sono state numerose prese di posizione, in buona parte confermate delle opposizioni già emerse: in primis vi è stata la reazione contraria della Provincia di Bolzano, dei Comuni di San Candido e Dobbiaco (BZ) e del Comune di Comelico Superiore (BL) (comune interessato anche dall'ipotesi di Traforo del Cavallino), nonché una risoluzione delle Associazioni Alpine della Repubblica Federale Tedesca, dell'Austria, dell'A.V.S., Associazione locale di lingua tedesca. Anche la provincia di Belluno contraria da sempre al prolungamento dell'A27 ha ipotizzato di indire un referendum popolare. Nel 2000 nasce il Comitato popolare "NO A27" che ha incassato l'appoggio di alcune amministrazioni comunali.

Più di recente ha un certo rilievo il documento datato settembre 2003 trasmesso, nell'ambito delle osservazioni riguardanti la viabilità nell'Alta provincia di Belluno, alla Commissione europea da parte dei Sindaci di Pieve di Cadore, Borca di Cadore, Comelico Superiore, Domegge di Cadore, San Vito di Cadore, Vigo di Cadore (al quale è seguito anche il parere del Comune di Auronzo) che conferma la contrarietà delle amministrazioni comunali all'inserimento del prolungamento dell'autostrada A27 anche se fosse in galleria. Tale presa di posizione rispondeva alla richiesta di riconoscimento della "Direttrice stradale e ferroviaria di Alemagna - Asse Venezia - Alpi" nella Rete transeuropea di Trasporto (TEN-t), effettuata dalla Regione Veneto (DGR 2916 del 03.10.03) con il sostegno delle Associazioni imprenditoriali e della Camera di Commercio della Provincia di Belluno. In merito a tale ipotesi il WWF segnalò nel 2000 la questione alla Commissione europea, ottenendo rassicurazioni scritte da parte dell'allora presidente Prodi.

L'opposizione da parte di molti enti locali all'ipotesi di prolungamento dell'A27 è certamente dovuta al timore di avere una seconda direttrice come il Brennero nelle Dolomiti con il conseguente degrado ambientale che ne deriverebbe e con ricadute negative nel settore del turismo. Ad alimentare questo timore è anche la memoria dello sconquasso che è stato compiuto in Val Lapisina (Provincia di Treviso) quando si è realizzato l'ultimo pezzo di A27 Vittorio Veneto Nord - Pian di Vedoia, con cemento e piloni che hanno distrutto una delle più belle valli di origine glaciale, porta di ingresso delle Dolomiti. Queste prese di posizione hanno quindi fatto optare per un aggiramento dell'ostacolo "Dolomiti" attraverso la costruzione del collegamento A27-A23.

A seguito dell'introduzione, nel dicembre 2001, delle nuove normative e delle nuove procedure, il completamento dell'A27 verso il confine di Stato è stato inserito nel Primo programma delle infrastrutture strategiche previsto, come abbiamo visto, dalla *Legge Obiettivo*. A seguito di questa decisione, in data 5 aprile 2004, a Gorizia è stato siglato un Protocollo d'Intesa tra il Ministero delle Infrastrutture da un lato, la Regione Veneto, la Regione Friuli Venezia Giulia e l'ANAS SpA dall'altro. Tale documento stabilisce l'intesa relativa al completamento autostradale della A27 Alemagna fino al raccordo con la A23 Udine-Carnia-Tarvisio.

Quest'opera è stata considerata strategica dal Governo Berlusconi in quanto i due assi autostradali in questione, la A27 e la A23, configurerebbero un sistema logistico e infrastrutturale funzionale al Corridoio 5. Tuttavia, questa motivazione non regge perché il riferimento al Corridoio 5, o meglio il Progetto prioritario n. 6 della Nuova rete TEN-t (rete di trasporto transeuropea), è solo legato al potenziamento della rete ferroviaria. Infatti, le nuove TEN-t, approvate nell'aprile 2004 da Consiglio europeo dei ministri, Commissione e Parlamento europei, non prevedono nemmeno un euro di investimento in strade e autostrade, ma indirizzano tutte le risorse di derivazione comunitaria sulla ferrovia e le autostrade del mare.

Inoltre le autorità delle due Regioni interessate hanno ritenuto, siglando il Protocollo, che il nuovo collegamento possa permettere di colmare, almeno in parte, l'attuale deficit infrastrutturale dell'area e attivare nuove prospettive di sviluppo economico. Ma sull'equivalenza tra sviluppo delle infrastrutture e sviluppo economico non è possibile, come abbiamo visto, stabilire alcuna, scontata equazione.

Il medesimo Protocollo d'Intesa stabilisce, poi, di dare il via da subito alla predisposizione dello studio di fattibilità, in modo da individuare le diverse soluzioni disponibili sia per il tracciato che per le caratteristiche infrastrutturali dell'opera.

Inoltre nel luglio 2007, nella Bozza di Protocollo d'intesa tra la Regione Friuli Venezia Giulia e il Governo Prodi, ancora non formalizzato e criticato severamente dal WWF Italia, compare di nuovo, tra i ben 11 interventi per *grandi opere* regionali individuati all'art. 6, la *realizzazione del collegamento di connessione tra la A23 e la A27 attraverso il traforo della Mauria*, richiamando i contenuti dell'intesa del 2004.

Di fatto, la A27 si prolungherebbe sino a Tai di Cadore e da lì si svilupperebbe una "bretella" che, grazie al traforo della Mauria, giungerebbe sino a Tolmezzo per connettersi alla A23. Un traforo all'altezza del Monte Rest, tra Socchieve e Tramonti di Sopra, dovrebbe poi permettere di collegare la nuova arteria anche con la superstrada Sequals-Gemona e unire la Carnia alle zone montane della provincia di Pordenone.

Il 14 ottobre 2005, nella sede della Comunità Montana della Carnia, è stato presentato lo studio di fattibilità per il collegamento tra le due autostrade A23 (Palmanova-Tarvisio) e A27 (Venezia-Belluno), redatto dallo Studio Zollet di Belluno per conto dell'Anas. Il preventivo dei costi è di circa 2,2 miliardi di euro e lo studio prevede la realizzazione di tre tronchi funzionali, per complessivi 85 km, di cui 42,6 km in galleria. Il collegamento interessa il territorio di 19 comuni, 8 veneti e 11 friulani, siti nelle province di Udine e Belluno. I tre lotti si suddividono così: il primo per percorrere il Cadore, il secondo in galleria per arrivare in Carnia, il terzo per andare ad intercettare la A23 in direzione di Tarvisio. Come abbiamo visto il 50% del tracciato è previsto in galleria, l'8% su viadotti e il resto in sede. Ulteriori 6,4 km si sviluppano mediante il ricorso a viadotti, mentre gli svincoli previsti – qualora si decida che la nuova arteria debba assumere regime autostradale – sono sette. Le previsioni di traffico formulate indicano un passaggio di almeno 26 mila veicoli al giorno. L'opera dovrebbe essere realizzata secondo i meccanismi del project financing e, tra i candidati, figura in primo luogo Autostrade S.p.A.

Come si vede si tratta di un'opera dal costo molto elevato (2,2 miliardi di euro) che ha un'utenza al momento molto modesta (26 mila veicoli) che in nessun modo può consentire di ripagare un intervento autostradale (che ha bisogno di 70-90 mila veicoli per essere redditizio), a meno che il concessionario non imponga il pagamento di pedaggi molto elevati.

Esistono, quindi, dei forti vincoli economici, ma anche quelli legati al territorio sono rilevanti. Il tracciato proposto incide pesantemente sulla rete Natura 2000, voluta dalla Commissione europea, interessando quattro grandi Siti di Importanza Comunitaria e due Zone di Protezione Speciale rispettivamente: SIC-IT3230031 Val Tovanella - Bosconero; SIC-IT3230080 Val Talagona - Gruppo Monte Cridola - Monte Duranno; SIC-IT3230085 Comelico - Bosco della Digola - Brentoni - Tudaio; SIC-IT3310001 Dolomiti Friulane; ZPS-IT3230089 Dolomiti del Cadore e del Complico; ZPS-IT3311001 Dolomiti Friulane. Il tracciato ha, poi, le sue conseguenze più rilevanti all'uscita della galleria della Mauria entrando in Carnia snodandosi nella valle del Tagliamento e travalicando il corso d'acqua in più punti con viadotti e opere imponenti che andrebbero a devastare l'alta valle di uno dei fiumi più studiati dalle università e dai centri di ricerca europei per il suo alto grado di naturalità e per la sua singolarità paesaggistica. L'intervento, inoltre, interferirebbe con l'area protetta Parco Regionale delle Dolomiti Friulane e con il territorio della Convenzione per la protezione delle Alpi, ratificata dall'Italia nel 1999, che prevede al Protocollo trasporti il potenziamento del trasporto su ferrovia e il divieto di costruire nuove strade di grande comunicazione transalpine.

È auspicabile quindi che, in alternativa, si prenda in considerazione lo sviluppo della ferrovia con il raddoppio e l'ammodernamento dell'attuale linea ferroviaria non elettrificata che da Ponte nelle Alpi raggiunge Calalo, attualmente a un solo binario. Va effettuato, inoltre, il ripristino della vecchia ferrovia Calalo-Dobbiaco, demolita alla fine degli anni '60 e per il quale, oltre al vecchio sedime (anche se venduto di recente dal demanio ai comuni interessati dal tracciato) esiste già uno studio di fattibilità finanziato nel 1988 dalla Regione Veneto e costato 330 milioni di lire. Per evitare, inoltre, che le merci si riversino sulla strada, bisogna che la recente nuova linea ferroviaria "Pontebbana" verso il valico di Tarvisio – costata cifre imponenti e oltre 20 anni di lavori – venga utilizzata appieno, dato che oggi è utilizzata per meno del 20% della sua reale capacità. Con queste due soluzioni si collegherebbero la ferrovia bellunese e friulana con le strutture ferroviarie dell'Alto Adige e dell'Austria. A lavori ultimati, per favorire il trasferimento dalla

gomma al ferro, sarebbe interessante applicare misure che disincentivino l'attraversamento delle Dolomiti con i TIR.

Per quanto riguarda gli interventi sulla rete stradale bisogna ricordare, poi, che l'attuale strada statale Alemagna è già stata riadattata con diverse circonvallazioni nei paesi Cadorini sino al termine del Comune di Lozzo di Cadore, mentre è già finanziata la tangenziale di Tai di Cadore. Altre migliorie non distruttive possono essere pensate in altri tratti ritenuti critici, circonvallazione di Longarone e Castellavazzo per le quali esistono già dei progetti.

Tutti questi interventi secondo il WWF Italia sono necessari, a smentire tutti coloro che si riferiscono agli ambientalisti come soggetti perennemente contrari a qualsiasi intervento e per porre la parola "fine" all'insistenza di chi, nel mondo politico e imprenditoriale, continua a parlare con molta poca fantasia della necessità imprescindibile della costruzione di una nuova autostrada per conseguire lo "sfondamento a Nord" della grande *megalopoli padana*, in un contesto in cui i valori ambientali alpini e della valle del Tagliamento sono alti e le criticità sono legate soltanto ai momenti di picco dei flussi turistici (del fine settimana e delle vacanze), mentre il traffico ordinario, sia verso Cortina d'Ampezzo che verso Comelico e il confine di Stato, è normalmente, comunque scorrevole.