



Gruppo di lavoro 7
“Mobilità sostenibile e città intelligenti”

WORKSHOP

**“Mobilità sostenibile, green economy e città intelligenti: una
Roadmap per l’Italia”**

18 settembre 2015

Grandi opere vs. infrastrutture per la mobilità urbana



Una distorsione evidente

La domanda di trasporto italiana si caratterizza oramai da decenni per una ripartizione modale dominata dal trasporto stradale¹ e per una netta prevalenza di spostamenti di corto raggio che si compiono in ambito urbano.

In questo quadro, l'obiettivo di ridurre i principali impatti del settore trasporti italiano come emissioni, consumi energetici, incidentalità e congestione presuppone che gli investimenti nelle infrastrutture strategiche nel settore dei trasporti siano orientati al riequilibrio modale (meno strade e più reti per il trasporto pubblico, i pedoni e le biciclette...); nel contesto in cui si concentrano il maggior numero degli spostamenti e delle percorrenze stradali e dove gli impatti del trasporto stradale sono più gravosi, dunque in città.

Osservando la distribuzione delle risorse che avviene nel quadro dell'applicazione della Legge Obiettivo, ovvero lo strumento legislativo per la realizzazione delle infrastrutture di trasporto strategiche per il paese, purtroppo il quadro che emerge è di segno contrario.

Rispetto al costo totale delle opere inserite², solo il 12% (32 miliardi circa) degli investimenti è dedicato alle macro-opere infrastrutturali per la mobilità urbana e di questa quota circa la metà è comunque destinata alla realizzazione di opere stradali, di norma autostrade urbane. Solo dunque il 7% degli investimenti strategici del paese in infrastrutture per la mobilità sono destinati al riequilibrio modale in ambito urbano, attraverso il finanziamento per la realizzazione di ferrovie e metropolitane³.

Si tratta di una vera e propria distorsione⁴ visto come lo stock di infrastrutture del nostro paese dedicate alla mobilità sostenibile in ambito urbano sia nettamente inferiore rispetto a quello di altri paesi europei⁵, contrariamente a quanto non accada invece per la dotazione di autostrade, in cui invece l'Italia vanta un'estensione superiore a quella media europea⁶.

¹ La predominanza del trasporto stradale è un fenomeno che è osservabile tanto nel settore dei passeggeri quanto in quello delle merci.

² Il costo è la somma di tutte le informazioni ufficiali relative al costo aggiornato di ogni infrastruttura inserita nell'allegato 1 alla delibera CIPE 121/2001 e successive integrazioni, così come riportato nell'8° Rapporto sull'attuazione della "legge obiettivo" che reca gli esiti del monitoraggio sul Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) per l'VIII Commissione (ambiente, territorio e lavori pubblici). Il Rapporto è predisposto dal Servizio Studi della Camera in collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP). L'8° Rapporto è stato presentato nella seduta dell'VIII Commissione del 4 febbraio 2014 e riporta dati aggiornati al 31 ottobre 2013.

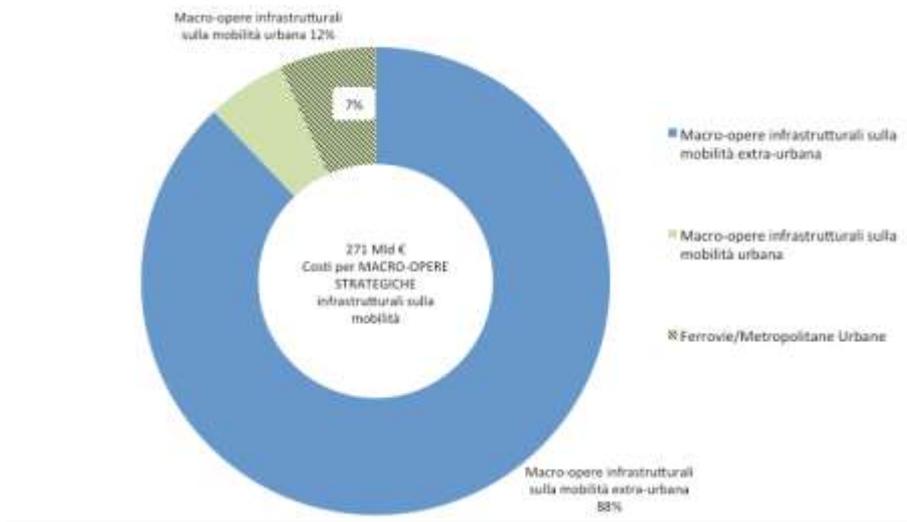
³ 238 miliardi circa (88%) sono destinati a macro-opere infrastrutturali per la mobilità extra-urbana, in larga parte corridoi plurimodali e valichi.

⁴ Questa contraddizione evidente si conferma anche osservando gli andamenti delle risorse trasferite in conto esercizio e capitale dallo Stato verso le aziende di trasporto pubblico, costantemente in diminuzione in termini reali dal 1981, sia rispetto all'andamento del PIL e dell'inflazione che in relazione all'andamento della domanda di trasporto italiana che in termini complessivi è costantemente cresciuta negli ultimi tre decenni sino all'irrompere della crisi nel 2008.

⁵ Alcuni esempi: (Reti ferroviarie suburbane) Roma 195 km, Milano 186 km, Torino 92 km – Berlino 2811 km, Londra 788 km, Barcellona 573 km, Parigi 1466 Km; (Metropolitane) Roma 36 km, Milano 74 Km, Torino 9 km – Berlino 145 km, Londra 408 km, Barcellona 112 km, Parigi 200 Km; (piste ciclabili, fonte Urban Audit 2007 e ISTAT 2000) Helsinki 2970, Hannover 1500, Copenhagen 680, Monaco 580, Lione 200, Berlino 190, Parigi 140, Barcellona 80, Londra 60, Milano 57, Roma 42

⁶ L'Italia nel rapporto tra i km di autostrade e l'estensione del territorio nazionale si posiziona sopra la media europea di 20 km di autostrade ogni 1000 km quadri di superficie, davanti a Francia e Regno Unito. Le autostrade italiane in compenso sono, nel rapporto tra auto ed estensione della rete, tra le più "densamente popolate" d'Europa, proprio per il fatto che la ripartizione modale italiana è dominata dalla "gomma" e il tasso di automobilizzazione italiano è il più alto d'Europa (escludendo il Lussemburgo).

o **Figura 1 Ripartizione risorse del Programma delle infrastrutture strategiche**

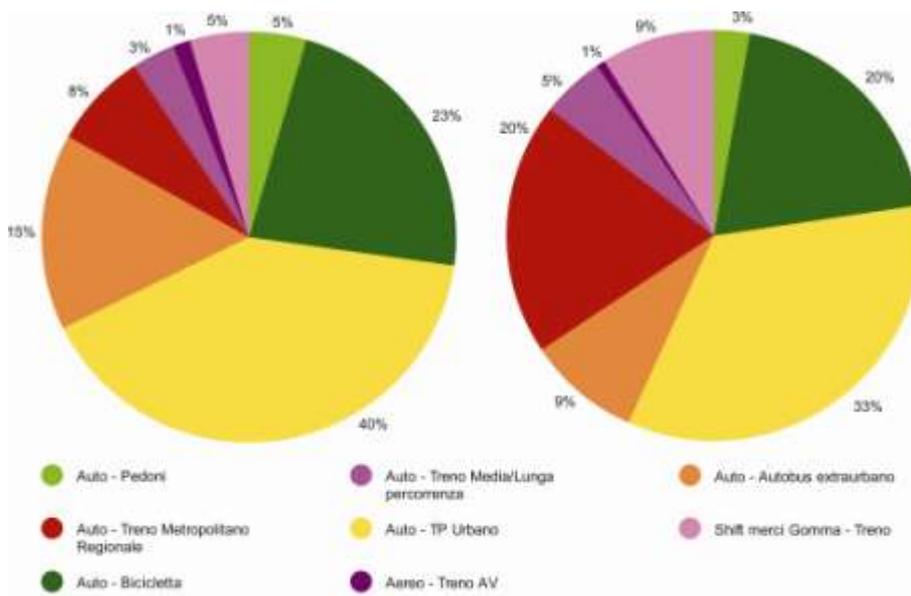


o *Fonte: Servizio Studi della Camera ed l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP)*

Eppure è in città dove il riequilibrio modale ha le maggiori potenzialità. Si stima, per esempio, che più dell'80% del potenziale tecnico di riduzione delle emissioni di CO₂ al 2030 del settore dei trasporti italiano, sia realizzabile in ambito urbano, preferendo all'utilizzo dell'auto il trasporto pubblico⁷ o la bicicletta. Di contro la riduzione delle emissioni di anidride carbonica relativa ad un maggiore utilizzo della ferrovia merci al posto dell'autotrasporto pesa solo per l'8% e quella legata all'uso del treno ad Alta Velocità rispetto all'aereo non raggiunge il punto percentuale⁸.

Figura 2 Sintesi delle riduzioni di CO2 modal shift al 2020 e 2030

o



⁷ Autobus, tram, metropolitane...

⁸ La stima è contenuta in una ricerca svolta in partenariato dalla Fondazione per lo sviluppo sostenibile e il Ministero dell'Ambiente, presentata nel 2013.



o Fonte: MATTM/Susdef, *Verso un Piano per la riduzione delle emissioni di Co2 dei Trasporti in Italia, 2013*

Un bilancio fallimentare

Il Primo Programma delle infrastrutture strategiche (Delibera CIPE 121/2001 e successive integrazioni) costituisce oggi un pesante condizionamento per lo sviluppo del Paese. Tra l'altro, sia il numero delle opere previste che i suoi costi complessivi continuano a lievitare: dalle 115 opere del dicembre 2001 per un costo complessivo di 125,8 miliardi di euro, alle attuali 419 infrastrutture con un costo di 383,9 miliardi di euro, più che triplicato al dicembre 2014 rispetto a quanto previsto nel 2001.

Gli effetti degli investimenti infrastrutturali ricompresi nel Primo Programma, valutati alla luce di quanto abbiano contribuito ad una transizione del sistema dei trasporti italiano verso la sostenibilità, sono estremamente deludenti: in termini aggregati nulla di significativo è avvenuto in termini di riequilibrio modale dalla strada ad altri sistemi di trasporto con minori impatti specifici (ferrovie, navigazione di corto e medio raggio).

Viceversa gli effetti negativi sono particolarmente evidenti: il potenziamento di grandi assi stradali e la costruzione di nuove infrastrutture autostradali, in particolare, hanno favorito la dispersione urbana, in assenza spesso di servizi per la mobilità, l'aumento del consumo del suolo e la *sub-urbanizzazione* del territorio.

Un nuovo clima

Nel dibattito tecnico-politico più recente sta ricevendo sempre più attenzione il tema di quali infrastrutture siano necessarie per il nostro paese e se non sia giunto il momento, anche in relazione alla scarsità di risorse pubbliche dedicate agli investimenti, di aggiornare sia gli obiettivi che gli strumenti con cui le infrastrutture di trasporto vengono programmate, progettate e realizzate.

Nel Manifesto "Nove idee per una nuova cultura delle infrastrutture" elaborato dal Laboratorio Infrastrutture di Bocconi e Autostrade per l'Italia dell'aprile scorso si rileva che *"...le infrastrutture non sono, per definizione, né necessarie né sufficienti...devono poter essere utili alla mobilità di una comunità, alla competitività dell'industria, allo sviluppo turistico di un territorio. Il vero gap del Paese è, dunque, un gap di efficacia del sistema della mobilità. E' sulle maglie mancanti, sui colli di bottiglia e sui "rami secchi" che si deve operare: ad esempio sviluppando il sistema delle metropolitane e del trasporto pubblico nelle città, o migliorando il collegamento tra autostrade e centri urbani."*

Spostare l'asse sulla domanda di mobilità che esprime il paese, significa ridimensionare il ruolo delle grandi direttrici e i corridoi plurimodali transeuropei. Il Manifesto significativamente focalizza su come *"l'enfasi sulle grandi direttrici ha così fatto perdere di vista alla politica e all'opinione pubblica il gravissimo gap dei collegamenti tratta per tratta delle direttrici e soprattutto l'accessibilità ai "nodi" all'interno dei quali si sovrappongono e si intrecciano funzioni di lungo raggio con funzioni di servizio della mobilità di breve raggio...Intervenire sui nodi è meno immaginifico, e probabilmente porta meno consenso ma consente di avere ritorni per la collettività di un ordine di grandezza superiore"*.

Ad una riflessione sugli obiettivi e sulle strategie, di recente poi si è aperta una valutazione a tutto campo anche sulle norme, le procedure e gli strumenti speciali per la realizzazione delle infrastrutture strategiche derivanti dalla legge Obiettivo a seguito delle inchieste della magistratura che hanno coinvolto le strutture dedicate del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

In particolare, il presidente dell'Autorità anticorruzione Raffaele Cantone in interviste e dichiarazioni rilasciate il 19 marzo 2015 a "Servizio pubblico" (La 7) e il 27 marzo a Il Sole 24 Ore ha rilevato, dopo aver affermato che la legge Obiettivo è "criminogena": *"il completo fallimento di uno strumento che non ha reso il sistema né più efficiente, né più trasparente"*



Il Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture Graziano Delrio, da poco insediato nel suo nuovo ruolo, in una intervista comparsa su La Repubblica il 12 aprile ha dichiarato che è venuto il tempo di sfatare “*il mito delle grandi opere*” e che si deve tornare alle procedure ordinarie, mettendo fine alle procedure d’emergenza, alle varianti in corso d’opera, ai General Contractor e alla *tabella della legge Obiettivo*.

Ma anche il mondo imprenditoriale sta dando il suo contributo alla riflessioni sulla politica delle grandi opere, con valutazioni che affrontano i nodi del problema. Il presidente dell’Associazione Nazionale Costruttori Edili – ANCE Paolo Buzzetti, voce da tempo critica, in un’intervista comparsa su La Repubblica il 13 aprile, ha apprezzato che il Governo e Delrio abbiano deciso di “*chiudere la porta al mondo che ruotava attorno alle Grandi opere*”, valuta “*negli ultimi 15 anni si è pensato a strutture speciali con deroghe per poter ‘fare’*. *E i risultati sono stati negativi*”.

Sulla stessa lunghezza d’onda organizzazioni rappresentative degli interessi collettivi dei cittadini quali le associazioni ambientaliste (in particolare WWF e Legambiente) che hanno denunciato, sin dal 2001, i difetti di norme e procedure speciali per le cosiddette *infrastrutture strategiche* che hanno legittimato uno slittamento concettuale dalla logica pianificatoria del *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* del marzo 2001 – inscritta in un quadro di compatibilità ambientali, economiche, sociali e trasportistiche - ad una logica realizzativa della singola opera da realizzare *comunque e dovunque*⁹.

Una nuova strategia

Il nocciolo della questione si può riassumere così: perché le infrastrutture di trasporto siano considerate strategiche non devono necessariamente essere estese, grandi, complesse, in una parola *grandi opere*; le infrastrutture strategiche sono quelle che fanno parte di un disegno complessivo indirizzato a soddisfare il cuore della domanda di mobilità del paese e a ridurre gli impatti negativi.

Ed è proprio dalle città, dalle grandi aree metropolitane che si deve partire ricordando come, in ambito urbano, gli impatti dell’attuale sistema dei trasporti, dominato dal trasporto stradale, siano maggiori e maggiori siano anche le opportunità per una sua evoluzione.

E’ in ambito urbano che

- si forma la maggior parte della domanda di trasporto (in termini di spostamenti km)
- gli impatti della mobilità sono più critici
- vi sono le maggiori possibilità di successo per la strategia Avoid-Shift-Improve (anche per la propensione sempre maggiore della popolazione urbana a sperimentare nuovi stili di mobilità)
- si massimizzano le ricadute positive (competitività delle aree strategiche del paese, maggiore vivibilità, riduzione dei danni agli abitanti etc)

⁹ La “grande opera”, in quanto strategica, costituisce priorità incontestabile ed è realizzata *comunque* (“con qualsiasi mezzo”, come si legge nel Codice degli appalti), a prescindere dalla domanda di mobilità esistente e potenziale, dalle compatibilità economico-finanziarie, anche per lotti costruttivi e non funzionali e *dovunque*, a prescindere dal contesto territoriale ed ambientale, dagli strumenti pianificatori esistenti e dalla volontà delle comunità locali coinvolte.



Conclusione e proposte

Per tutti questi motivi si chiede una radicale inversione di tendenza che consenta di ripensare gli obiettivi e la strategia d'intervento che ha sostenuto sino ad oggi la scelta delle infrastrutture prioritarie per il paese e con essa vengano messe in discussione, quale parte integrante e sostanziale di questa strategia, anche le regole e gli strumenti di intervento per la pianificazione, progettazione e realizzazione delle infrastrutture di trasporto.

Di seguito, alcune proposte operative:

integrazione tra gli obiettivi negli strumenti di pianificazione dei trasporti della mobilità e della logistica a livello nazionale ed a livello urbano-metropolitano con **l'individuazione di un target nazionale di riequilibrio modale a valere all'interno del territorio delle città metropolitane**. Il target nazionale, declinato tra le varie realtà territoriali tenendo conto delle condizioni attuali e delle potenzialità di miglioramento, dovrà portare complessivamente la quota di spostamenti individuali motorizzati (auto e moto) nelle aree urbane sotto il 50% entro tre anni e puntare ad arrivare al 35% nel 2025.

Piano Nazionale della Mobilità, da sottoporre a Valutazione Ambientale Strategica, **che dedichi almeno il 50% delle risorse nazionali per le infrastrutture strategiche ad interventi nelle aree metropolitane**, abbandonando le vigenti procedure straordinarie derivanti dalla legge Obiettivo, accolte nel Codice Appalti, e superando l'attuale Programma delle infrastrutture strategiche scegliendo su scala nazionale e locale le soluzioni che siano basate sull'effettiva utilità e redditività delle opere da realizzare in tempi certi e al minor costo economico-finanziario, sociale e ambientale ritorno alle procedure ordinarie di valutazione ambientale anche per l'autorizzazione dei progetti in modo che sia garantita la piena informazione e partecipazione del pubblico interessato e la massima trasparenza delle procedure di approvazione dei progetti e di realizzazione degli interventi in tutte le fasi, a tutela dell'interesse pubblico, con un radicale ripensamento anche delle norme che hanno creato il mercato protetto dei concessionari e dei general contractor