



Convegno 12 febbraio 2011 - Forgaria del Friuli

GIORGIO CAVALLO - LEGAMBIENTE FVG

Dalle scelte del passato al nuovo Piano Regionale delle Infrastrutture di Trasporto tra continuità e incoerenza.

Dove nascono i progetti delle infrastrutture di viabilità.

La “storia” della Regione FVG ha sedimentato un insieme di proposte di infrastrutture di trasporto (viarie, ferroviarie, portuali e per la verità anche oleodotti, metanodotti, linee di trasporto elettrico etc.) molto ampio.

Le origini di tali proposte, che in molti casi sono diventati progetti (in fasi più o meno avanzate, talvolta con finanziamenti parziali alle spalle), sono le più diverse : atti di pianificazione degli anni 80, esigenze particolari di mobilità emerse nel tempo, documenti di pianificazione e programmazione nazionale ed europea, ma anche esigenze locali particolari giustificate talvolta da motivi tecnici e spesso da volontà politiche le più diverse. Non mancano poi i casi in cui di fatto la motivazione per promuovere un'infrastruttura è dettata, nelle scelte, nei modi e nelle priorità, dall'interesse di gruppi professionali e imprese a crearsi un'opportunità di lavoro indipendentemente da ogni altra valutazione.

In generale dagli anni 70 in poi c'è sempre stata una certa divaricazione tra le politiche di governo urbanistico del territorio e le politiche di settore tendenti specificatamente alla realizzazione delle singole opere. La LR 52/1991 tentava di ricondurre a una regia unica la questione ma lo strumento individuato (il PTRG: Piano Territoriale Regionale Generale) non vide mai la luce.

La Giunta Illy nella passata legislatura vedeva il futuro del Friuli Venezia Giulia nella sua dimensione di piattaforma logistica al servizio della globalizzazione degli scambi e tutte le infrastrutture di rilievo divennero un obiettivo prioritario, anche a costo di scontrarsi con le popolazioni locali. Sul piano normativo fu tentata un'operazione di ricognizione complessiva e l'insieme delle scelte (di significato regionale) furono portate dentro lo strumento regionale di governo urbanistico del territorio, il PTR, che avrebbe definitivamente messo in soffitta il pur glorioso PUR degli anni 70, ma anche tutto l'accumulo delle pianificazioni di settore che negli anni avevano sostanzialmente modificato il PUR.

In questo percorso l'originale strada di collegamento Meschio-Gemona prevista dal PUR era diventata la realizzata Cimpello-Sequals con l'impegno a proseguire verso Gemona con progetto approvato e predisposto dalla Provincia di Pordenone.



Ma il PTR, adottato nel 2007, non è stato approvato e la nuova Giunta Regionale eletta nel 2008 lo ha mandato al macero, resuscitando per ora il fantasma del PUR come strumento di pianificazione del territorio regionale. Teoricamente ciò vorrebbe dire che se viene fatto un intervento territoriale non conforme al PUR bisognerebbe modificare quest'ultimo, per lo meno fino alla approvazione del nuovo PGT (piano di governo del territorio) il cui inizio di redazione è ancora avvolto nelle nebbie.

Ma l'emergenza incalza e bisogna costruire.

A questo punto emerge l'assessore Riccardi, che è un tipo tosto, e che vuole passare alla storia per essere uno che fa, soprattutto strade, purchè previste e finanziate o finanziabili, sia dove servono sia dove non servono o dove i progetti dovrebbero essere rivisti per il mutare nel tempo delle valutazioni relative.

L'operazione "efficienza" si concretizza con due modalità:

- 1- la definizione di procedure d'urgenza e di semplificazione amministrativa di vario tipo per favorire la realizzazione delle opere : si costruisce così un intreccio tra la legge obiettivo nazionale, forme specifiche di commissariamento governativo per supposte emergenze di protezione civile e ulteriori norme specifiche regionali (Allegato 1 e 2);
- 2- si inventa inoltre con la modifica della L.R. 23 del 2007 (attuata con la L.R. 16/2008) uno strumento specifico chiamato "Piano regionale delle infrastrutture di trasporto, della mobilità delle merci e della logistica" per giustificare di fatto tutte le scelte già effettuate conglobandole in un'attività pianificatoria che diventa alla sua approvazione lo strumento urbanistico a cui dovrà conformarsi il futuro PGT, se mai sarà predisposto. Questo piano è in realtà il vero nuovo piano urbanistico regionale (invertendo una qualsivoglia logica disciplinare), giustifica tecnicamente tutti i sedimenti progettuali, e, con procedure e contenuti insufficienti per quanto riguarda la VAS si copre le spalle sul piano ambientale e costituisce le premesse affinché le VIA sulle singole opere diventino procedure amministrative di routine.

La "nuova autostrada Cimpello-Sequals-Gemona".

In questo quadro, la cui importanza per il futuro della Regione sta sfuggendo a tutti, e dove si sanciscono un insieme di scelte la cui origine è talvolta non rintracciabile (proprio come per i cibi), nasce il caso particolare della nuova AUTOSTRADA Cimpello-Sequals-Gemona.



Si può fare una breve cronistoria degli atti che hanno portato al Project Financing della Cimpello-Sequals-Gemona.

- 20 maggio 2009 : proposta da parte di Autovie Venete e di altri soggetti privati della realizzazione del raccordo Cimpello-Sequals-Gemona
- 17 dicembre 2009 : delibera della Giunta Regionale per manifestare l'interesse pubblico alla realizzazione in project financing del raccordo Cimpello-Sequals-Gemona
- aprile 2010 : pubblicazione del bando Europeo per l'affidamento in concessione della progettazione, costruzione e gestione del raccordo Cimpello-Sequals-Gemona
- 18 dicembre 2010 : scadenza del Bando per la presentazione delle offerte di gara, prorogato di due mesi con delibera della Giunta regionale e quindi scadenza spostata al 18 febbraio 2011
- 29 dicembre 2010 : viene adottato dalla Giunta Regionale il Piano delle Infrastrutture di trasporto, della mobilità delle merci e della logistica

Un elemento fondamentale di tale storia è il tentativo che viene fatto dalla Giunta Regionale di accreditare questa futura strada a pagamento non come un progetto del tutto nuovo (sia per caratteristiche della "strada" stessa, sia per un diverso ruolo svolto nell'ambito della mobilità regionale), ma come un'opera in piena continuità con il precedente progetto della Provincia di Pordenone. Questa ambiguità giustifica la volontà di attivare la gara per il project financing di una opera che non esiste in alcun atto di pianificazione e programmazione: la mancanza dei 500 milioni di euro per realizzare quella che ancora nel novembre scorso il ministro Matteoli indica tra le opere prioritarie della Legge Obiettivo viene sostituita da un intervento finanziato dai "privati" un po' più grande (1 miliardo di euro).

Il Piano regionale delle infrastrutture di trasporto, della mobilità delle merci e della logistica.

In realtà si tratta di una cosa completamente diversa ed è proprio il Piano delle Infrastrutture di Trasporto che introduce tale opera nella pianificazione regionale (assieme ad altre due indicazioni di strade a pagamento, la Tangenziale Sud di Udine e il collegamento casello autostradale Latisana con Lignano). La curiosità, ma a noi sembra una illegalità amministrativa, è che la gara per la realizzazione dell'opera si svolge prima della conclusione del processo pianificatorio (e della contemporanea VAS) che identifica questa opera. Crediamo che l'Unione Europea, se esiste e controlla l'applicazione delle sue normative, avrà qualcosa da dire a tale proposito.



Ma tra Piano delle Infrastrutture di Trasporto e la realizzazione della “(auto)strada” a pagamento Cimpello-Sequals-Gemona c'è un'ulteriore contraddizione che riteniamo insanabile. Non è possibile che il Piano esprima una serie di obiettivi di sostenibilità (spostamento del traffico merci dalla strada alla rotaia, priorità della messa in sicurezza dell'attuale sistema stradale, riduzione dei consumi energetici, tutela dell'ambiente e del territorio) mentre poi nelle scelte non valuta adeguatamente tali elementi ed anzi identifica un'opera (la Cimpello-Sequals-Gemona), che economicamente potrebbe stare in piedi solo se falliscono tutti gli indirizzi futuri della mobilità di merci e persone.

Non solo. A studiare bene il Bando per la Cimpello-Gemona (agli allegati 47 e 49), in contraddizione con quanto previsto nella DGR 2830/2009 di dichiarazione dell'interesse pubblico dell'opera, si scopre che l'opera potrebbe ottenere una revisione del piano economico-finanziario (per motivi diversi) e in particolare un finanziamento pubblico qualora i flussi di traffico non siano quelli previsti dal bando di gara, a nostro parere, fortemente sovradimensionati. Forse è un semplice errore di copiatura ma questa ci pare una questione non secondaria da chiarire molto bene.

E' necessario che questo Piano delle Infrastrutture sia conosciuto e discusso, un po' meglio di quanto è successo fino ad ora e un pò meglio di quanto ha fatto il Consiglio delle Autonomie che in cambio di alcune promesse di ruolo degli Enti Locali lo ha approvato all'unanimità (dei 12 presenti). Ma soprattutto non deve passare l'idea che in fondo si tratta di scelte già effettuate negli anni e che quindi ora è meglio realizzarle piuttosto che discuterle.

Va anche detto che proprio la realizzazione della Cimpello-Sequals-Gemona rappresenta, come si evince dal Rapporto Ambientale e dalla Valutazione di Incidenza, l'intervento di viabilità di maggior criticità del Piano sotto il profilo della tutela delle valenze ambientali ed ecologiche del territorio. In questo senso la stessa deliberazione della Giunta Regionale di adozione del Piano esprime la necessità di un approfondimento sugli aspetti ambientali. Alla luce di questi elementi appare ancora più evidente come la scelta proposta sia di fatto insostenibile e vada contrastata proprio nella attuale fase decisionale.

La scadenza delle osservazioni sul Piano e sul Rapporto Ambientale che lo accompagna è prevista entro la seconda metà di marzo 2011 ed è importante non lasciarsi sfuggire questa occasione.

Conclusioni : un no chiaro alla autostrada Cimpello-Sequals-Gemona

Come accade ormai quasi sempre, la mancata discussione in una seria fase di pianificazione e programmazione, fa sì che poi le mobilitazioni (quelle serie ma anche quelle legate



ad interessi particolari) emergano nei momenti esecutivi o magari nelle fasi di esproprio, dove forse si può modificare qualche particolare ma non sicuramente il senso dell'opera. Questo non vuole dire che tutti gli interventi di viabilità attualmente in corso e quelli previsti dal piano siano sbagliati (è evidente che la terza corsia dell'autostrada Mestre-Monfalcone e l'adeguamento della Villesse-Gorizia sono oggi necessarie purchè ben fatte), ma che vi deve essere un senso compiuto e una logica stringente per le eventuali opere nuove che si vogliono realizzare, e soprattutto che gli obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica che si dichiarano devono essere perseguiti e misurati.

La contrarietà di Legambiente ad un accanimento terapeutico-stradale nell'area tra Pordenone e Gemona non significa che tutto deve rimanere come è oggi, ma che vada riaperta una discussione alla ricerca di soluzioni, in particolare per la Pedemontana pordenonese, direttamente connesse alle necessità del territorio (adeguamenti della viabilità esistente, allargamento della visione ad altre forme di mobilità di persone e merci rispetto a quella stradale privata), partendo dalla consapevolezza che lo sviluppo locale è qualcosa di diverso da una superstrada o da una strada dove i turisti e le merci sfrecciano venendo da lontano per andare lontano.



Allegato 1

DUE PALESI CONTRADDIZIONI

Dal DGR 2830 del 17.12.2009

“Raccordo autostradale A28-A23, manifestazione dell’interesse pubblico”

La Giunta regionale, all’unanimità

DELIBERA

1. Per le motivazioni meglio esplicitate in premessa si prende atto che la documentazione presentata a cura di Autovie Venete spa, Rizzani de Eccher spa e Impregilo spa in data 20/05/2009 per la realizzazione in project financing del Raccordo autostradale A28 A23, Cimpello – Sequals – Gemona abbia i requisiti minimi di uno studio di fattibilità, idoneo in quanto tale a consentire l’avvio della procedura ad evidenza pubblica finalizzata ad aggiudicare in project financing la progettazione definitiva ed esecutiva e la gestione dell’opera, sulla base della progettazione preliminare che sarà offerta in sede di gara;

2. è dichiarato l’interesse pubblico sulla proposta di cui ad 1), presentata dal promotore **subordinatamente all’inserimento nello strumento di pianificazione delle infrastrutture regionali** del raccordo autostradale A28 A23 Cimpello Sequals Gemona nonché alle seguenti condizioni:

a) definizione in sede di bando pubblico delle modalità di reperimento degli inerti da presentarsi in sede di progettazione preliminare;

b) indicazione negli atti di gara delle prescrizioni disposte dalla Commissione di VIA regionale in relazione ad un progetto di analogo collegamento stradale sulla medesima area, che il progetto preliminare dovrà considerare.

c) specificare negli atti di gara che **la misura di allocazione del rischio non ricade in capo alla Pubblica Amministrazione, ivi incluso il rischio “traffico” che rimane totalmente a carico del promotore** e precisare che l’allocazione di ogni rischio viene posta a carico del proponente in modo tale da tenere l’Amministrazione regionale sollevata da qualsiasi onere finanziario per la realizzazione dell’opera così come individuata nel progetto prescelto;

d) conseguenti e opportuni adeguamenti dello schema di convenzione.

- agli adempimenti conseguenti al deliberato di cui ad 2) provvederà la competente Direzione centrale.



Lo Studio di Fattibilità agli allegati n. 47 (Fattibilità finanziaria schema tariffario) e 49 (Elementi essenziali dello schema di convenzione) appaiono in contraddizione con i contenuti della DGR 2830 del 17.12.2009 e propongono :

- ✓ all.47 : una allocazione del rischio finanziario in capo al privato in alcuni casi (costruzione, gestione e manutenzione) e mista privato-pubblico per altri (mancato reperimento risorse finanziarie e domanda di traffico inferiore al livello previsto). Viene affermato che **“in queste ipotesi, ai fini della sostenibilità finanziaria della iniziativa, non si esclude la necessità del sostegno pubblico sotto forma di contributi in conto esercizio e in conto capitale”**;
- ✓ all.49 : lo schema di convenzione all’art. 11 “ Piano economico finanziario” prevede che può essere richiesta una revisione del piano economico da parte del Concessionario. Tra le ipotesi che possono portare ad una revisione si cita **“ in dipendenza di modifiche alle condizioni di mercato, avuto riguardo ai volumi di traffico assunti a base del piano economico-finanziario”**. L’art.12 , ai fini del mantenimento dell’equilibrio economico finanziario, prevede che il proponente possa prevedere tra le fonti di finanziamento contributi pubblici a fondo perduto.



Considerazioni sui flussi di traffico

CONSIDERAZIONI GENERALI

La stima dei flussi generati da una nuova infrastruttura rappresenta l'elemento fondamentale per le valutazioni di fattibilità della stessa, sia in relazione alla convenienza economico-sociale (analisi costi/benefici), sia in merito alla sostenibilità finanziaria dell'opera (analisi finanziaria). Tale stima riguarda il traffico ascrivibile alla nuova arteria e gli effetti indotti dalla stessa sulla rete stradale (o eventualmente su altri sistemi di trasporto) nell'ambito di influenza.

In merito al tema, la documentazione componente lo Studio di fattibilità comprende:

- Metodologia e sintesi dei risultati (Cap. 2 della Relazione generale – Allegato 2);
- Tavole (da N. 20 a N. 24) riportanti l'assegnazione alla rete interessata dei flussi attuali, di quelli previsti senza intervento e di quelli previsti nello scenario di progetto.

Le stime risultanti indicano dei flussi attribuibili alla nuova strada (consistente nella trasformazione della Cimpello-Sequals e nella realizzazione del nuovo tratto) decisamente considerevoli e tali da giustificare (prescindendo da questioni ambientali) la sua realizzazione, sia in termini di benefici trasportistici, sia in termini di sostenibilità dell'investimento.

I volumi di traffico stimati appaiono, però, ad una prima e superficiale analisi, di ordine sorprendentemente elevato. Una tale considerazione, senza pretese di scientificità, emerge in base al confronto con altre situazioni rilevabili nel medesimo quadrante geografico e considerando il peso demografico e insediativo del bacino interessato.

Al di là di queste sensazioni, una valutazione in merito all'attendibilità delle stime di traffico, sulla base della documentazione prodotta, risulta tutt'altro che agevole, in quanto la parte di relazione dedicata a questo argomento si limita a riportare gli aspetti metodologici (peraltro sinteticamente) e gli esiti delle simulazioni di traffico.

Nella relazione non vengono illustrati alcuni dati e calcoli intermedi, fondamentali per valutare la coerenza tra i dati di partenza e i risultati finali. In particolare sarebbero risultati utili



dati demografici e sulle attività produttive espressi in valore assoluto, anziché indicizzati (queste informazioni sono in realtà ricostruibili, ma ciò richiede tempo) e, soprattutto, le matrici origine/destinazione (attuali e future).

La disponibilità di queste informazioni permetterebbe una valutazione, sia pure di massima, mirata a verificare la correlazione e la coerenza tra le caratteristiche del bacino di utenza, la generazione di spostamenti e, conseguentemente, i valori dei flussi attribuibili alla ipotizzata infrastruttura.



APPENDICE

NOTE METODOLOGICHE

Si ritiene opportuno evidenziare alcune considerazioni di natura metodologica.

Analisi del traffico stimato:

- Viene assunto un incremento medio annuo della mobilità del 1,85%, applicato ad un arco temporale di 54 anni (2007-2061). Tale stima, rilevante per la valutazione dei flussi di cassa (in particolare i ricavi tariffari), appare estremamente aleatoria, visto l'arco temporale considerato. Le valutazioni derivanti da tale assunzione andrebbero prudenzialmente testate attraverso analisi di sensitività.

- Lo scenario più favorevole per l'utenza, ossia tale da attrarre i maggiori volumi di traffico sulla nuova arteria, prevede la ristrutturazione integrale della tratta esistente Cimpello-Sequals (portandola da una a due corsie per senso di marcia) e la realizzazione della successiva tratta Sequals-Gemona con identiche caratteristiche; sono inoltre ipotizzati bassi livelli tariffari (in questo caso 0,035 Euro/Km per i veicoli leggeri e 0,065 Euro/Km per quelli pesanti). In tale situazione viene stimato un TGM (Traffico Giornaliero Medio) del tutto inverosimile, dell'ordine di 42.000 veicoli lungo tutto il percorso, senza peraltro, significative rotture di carico tra le due tratte principali. Tale stima dovrebbe approssimare la potenzialità di attrazione di traffico da parte della strada (valori sensibilmente superiori si otterrebbero in assenza di pedaggio). Il risultato, come detto, appare del tutto inverosimile.

Pure risultando complessa una stima di un valore maggiormente plausibile, a titolo meramente esemplificativo e di paragone, si evidenziano alcuni dati riferiti a situazioni riferite al medesimo quadrante geografico in cui ricade il progetto:

- ✓ La SS 13 Pontebbana: a nord di Udine (all'altezza di Tricesimo) presenta un TGM dell'ordine di 22.000 veicoli/giorno;
- ✓ La medesima strada in ingresso alla trafficatissima zona di Mestre (denominata in quel tratto Terraglio) presenta flussi dell'ordine di 28.000 veicoli/giorno;
- ✓ La prosecuzione di tale viabilità verso Mira-Dolo-Padova (l'importante SR 11) è interessata da un TGM dell'ordine di 16.000 veicoli/giorno
- ✓ A titolo informativo, lo studio di fattibilità per il collegamento tra le autostrade A27 (Mestre-Belluno) e A23 (Palmanova-Tarvisio) prevedeva 26.000 veicoli/giorno.



E' evidente che ogni relazione di mobilità va valutata in base alle caratteristiche locali e alle peculiari dinamiche di traffico, ma il confronto con le situazioni indicate fornisce un, sia pure approssimativo, metro di paragone.

Va inoltre evidenziato che il bacino di traffico potenziale (regione e province limitrofe del Veneto) non risulta sufficientemente consistente per generare simili volumi di traffico.

Conseguentemente, anche i valori stimati rispetto allo scenario ritenuto preferibile dallo Studio di fattibilità (con tariffa più elevata), dell'ordine di 24.000 Veicoli/giorno sulla tratta Cimpello-Sequals e di 34.000 veicoli/giorno sulla tratta Sequals-Gemona, non risultano verosimili.

Costi/benefici:

- Il valore del tempo assunto nello Studio di fattibilità è stimato in 17,3 Euro/ora. Tale valore corrisponde al PIL pro capite rapportato alle ore lavorate. Il valore del tempo assunto risulta sovrastimato, in quanto il PIL pro capite non rappresenta il valore percepito del tempo. Generalmente (sulla base di comportamenti osservati o di analisi *stated preference*) ci si riferisce al valore del reddito (intero per viaggi "business" e ridotto per gli spostamenti ordinari per lavoro e, ancora di più, per gli spostamenti per altri motivi).

- Il costo/Km per le percorrenze (0,30) risulta sensibilmente sottostimato;

- Non viene considerato il VOT (Valore del tempo) per il trasporto merci.

CONCLUSIONI

Come accennato in precedenza, una stima attendibile degli scostamenti tra quanto presentato e valori più plausibili non è possibile in assenza di informazioni esaustive. Restano le forti perplessità, sulla base di quanto già illustrato, sulla plausibilità dei risultati contenuti nello Studio di fattibilità.

Qualche importante ulteriore considerazione, rispetto a quelle già fatte in precedenza, è possibile analizzando i flussogrammi derivanti dall'assegnazione del traffico alla rete interessata e illustrati nelle seguenti tavole componenti lo Studio di fattibilità:

- ✓ tav. 21 – flussi attuali;



- ✓ tav. 22 – flussi futuri in assenza del progetto (anno 2015);
- ✓ tav. 23 – differenza dei flussi futuri con e senza progetto.

La situazione attuale (tavola 21) indica dei flussi relativamente modesti in corrispondenza del passaggio transfrontaliero di Tarvisio.

Tali flussi risultano in aumento, sia pure in misura contenuta, nello scenario “tendenziale” futuro (tavola 22), ossia in conseguenza dell’evolversi spontaneo della mobilità in assenza del progetto considerato.

La tavola 23 riporta gli effetti della realizzazione del progetto, contestualizzati nello scenario futuro.

Le informazioni contenute nella tavola indicano quanto segue:

- ✓ a livello di *screen lines* ai margini del settore considerato (ossia confini regionali a ovest e transito di Tarvisio a nord), non appaiono variazioni di rilievo: conseguentemente le simulazioni indicano che la nuova realizzazione non induce nuovo traffico di attraversamento;
- ✓ si osserva una traslazione di flussi dal percorso Mestre-Palmanova-Udine in direzione Tarvisio verso il nuovo tracciato. Tale spostamento dei flussi appare logico, in quanto le relazioni ovest-nord che interessano il tratto Palmanova-Udine trovano un percorso più diretto verso Tarvisio. Tali flussi non risultano però sufficienti a giustificare il volume di traffico complessivamente previsto per la nuova arteria, in quanto essi rappresentano circa un quarto del volume graficizzato nella tavola indicata;
- ✓ dallo schema dei flussi si evince che circa il 75% di quelli attratti dall’asse stradale sono di origine locale e di breve/medio raggio.

Quest’ultima condizione appare del tutto inverosimile, in relazione alle considerazioni già espresse in merito alla consistenza del bacino di utenza (esiste un limite fisiologico al tasso di generazione degli spostamenti locali e di breve-medio raggio).

Inoltre, risulta difficilmente dimostrabile la convenienza di modesti risparmi di tempo, a fronte del pagamento di una tariffa, per spostamenti locali di breve raggio per i quali può essere utilizzata una rete locale esistente o eventualmente adeguabile.