

NUOVE PROSPETTIVE DOPO IL TRASFERIMENTO DELLE STRADE ANAS

Le Regioni alla prova DELLE STRADE

FABRIZIO BONOMO

A oltre un anno dal passaggio alle Regioni di parte della rete stradale Anas si va precisando l'assetto, il quadro normativo, organizzativo ed economico della nuova rete regionale della viabilità ordinaria, che nell'insieme presenta una situazione emblematica delle potenzialità e delle contraddizioni di questa fase istituzionale del nostro Paese e in particolare del mondo delle infrastrutture.

Si tratta di un panorama molto diversificato e parzialmente in movimento, "fluido" come dicono molti, anche se ci si augura ancora per poco:

- si sta ancora lavorando a un assetto compiuto della rete nazionale;
- ci sono ripensamenti e pentimenti da parte di alcune Regioni riguardo alle scelte gestionali e patrimoniali effettuate;
- non è detto che tutti i sistemi di finanziamento siano davvero efficaci e in grado di supportare la volontà politica di ammodernare il sistema e migliorarne la sicurezza e l'inserimento ambientale.

Allo stesso modo, come avviene a livello nazionale (Grandi opere, Legge obiettivo ecc., come sarà meglio illustrato nel prossimo numero della rivista) sono attesi alla prova dei fatti gli strumenti messi a punto per ridurre i tempi di realizzazione e utilizzare effettivamente i fondi messi a disposizione, che non sono pochi: le statistiche degli ultimi anni rilevano che, in Italia, dal finanziamento di un'opera all'apertura dei cantieri trascorrono mediamente quattro anni, per questo oggi si può già valutare se possono avere successo gli sforzi di tutti gli Enti appaltanti - dallo Stato alle Regioni alle Province - per dimezzare questi tempi, con la prova del nove attesa per i prossimi due anni.

Piani per decine di miliardi di euro (migliaia di miliardi di lire) caratterizzano la nuova gestione della rete viaria regionale e provinciale, e, nonostante le soluzioni operative molto diversificate, prefigurano finanziamenti certi, tempi ridotti e cantieri aperti già a partire dal 2003, con la prova del nove fra il 2004 e il 2005



Foto Lucio Garofalo

In ogni caso, i punti di partenza di quella che si prefigura come una grande occasione di rilancio di tutto il modo delle opere pubbliche, e delle infrastrutture in particolare, sono essenzialmente due: il trasferimento di parte della rete Anas alle Regioni e la riforma del titolo quinto della Costituzione.

Nascono le infrastrutture regionali

Il processo di riordino istituzionale e decentramento, iniziato con la legge Bassanini del marzo 1997, comporta che le strade diventino parte integrante del territorio che le esprime: le regioni e gli enti locali acquisiscono così tutte le attività attinenti al bene strada, dalla programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione, gestione di strade nuove o esistenti (che non rientrano nella rete autostradale e stradale nazionale), fino alla vigilanza sul perfetto assetto dell'opera e sugli aspetti della sicurezza tecnica della circolazione.

Alle Regioni è stato trasferito quindi sia l'opera, sia la gestione del servizio di viabilità; lo Stato si riserva la funzione di programmazione, progettazione, realizzazione e gestione della rete autostradale e stradale nazionale, costituita dalle grandi direttrici del traffico nazionale e da quelle di congiungimento di questa rete con quella degli Stati limitrofi; allo Stato restano inoltre le funzioni che riguardano la regolamentazione e la sicurezza della circolazione.

Per le Regioni a statuto ordinario il processo di decentramento stradale si è concluso nell'ottobre 2001, quando è divenuto operativo il trasferimento della rete viaria e di parte delle risorse umane ed economiche dell'Anas: la rete stradale d'interesse nazionale si riduce a circa 16 mila chilometri, oltre alle autostradale in concessione (quasi 6 mila chilometri), cui vanno aggiunti circa 3.850 chilometri di strade non ancora trasferite a tre Regioni a statuto speciale (Sicilia,

Sardegna e Friuli Venezia Giulia) e poco più di 800 chilometri di strade non classificate (in genere nuove costruzioni, non rientranti nel decreto del 1999), mentre a livello regionale sono trasferiti circa 28 mila chilometri.

Nuovi poteri costituzionali

Al processo di decentramento della rete stradale si collegano le modifiche del titolo V della seconda parte della Costituzione, confermate dal referendum del 7 ottobre 2001 ed entrate in vigore l'8 novembre dello stesso anno, che determinano una legittimazione costituzionale del decentramento avviato con la Bassanini, affermando il principio che l'amministrazione spetta di regola alle regioni (e ai poteri locali), salvo esplicita attribuzione legislativa allo Stato. Tutti gli enti politici territoriali (Stato, regioni, province, comuni e città metropolitane) sono messi sullo stesso piano e sono contitolari, nei limiti stabiliti

Ripartizione della rete stradale italiana prima del trasferimento (1999)

Regioni	Reti stradali				Densità di traffico			Densità territoriale			Densità per abitanti		
	autostrade (km)	Strade nazionali (Anas)		strade provinciali (km)	autostrade (km/10.000 veicoli)	strade (km/10.000 veicoli)	strade (km/10.000 veicoli)	autostrade (km/100 kmq)	strade (km/100 kmq)	strade (km/100 kmq)	autostrade (km/10.000 abitanti)	strade (km/10.000 abitanti)	strade (km/10.000 abitanti)
		1999 (km)	2003 (km)										
Piemonte	787	2.955	673	10.984	2,4	9,0	33,6	3,1	11,6	43,2	1,8	6,9	25,6
Valle d'Aosta	100	153	148	496	6,1	9,3	30,1	3,1	4,7	15,2	8,3	12,7	41,2
Lombardia	560	3.463	900	8.619	0,9	5,3	13,3	2,3	14,5	36,1	0,6	3,8	9,5
Trentino Alto A.	207	1.690	0	2.681	3,3	26,8	42,5	1,5	12,4	19,7	2,2	18,1	28,6
Veneto	457	2.381	701	7.044	1,4	7,5	22,1	2,5	13,0	38,3	1,0	5,3	15,6
Friuli Venezia G.	207	1.210	482	2.178	2,4	14,1	25,4	2,6	15,4	27,8	1,7	10,2	18,4
Liguria	374	1.053	116	2.623	3,3	9,2	23,0	6,9	19,4	48,4	2,3	6,5	16,1
Emilia-Romagna	633	2.919	1.074	7.221	2,1	9,5	23,6	2,9	13,2	32,6	1,6	7,3	18,1
Toscana	413	3.667	884	7.340	1,5	13,7	27,4	1,8	15,9	31,9	1,2	10,4	20,8
Umbria	64	1.401	337	2.778	1,0	21,7	43,1	0,8	16,6	32,9	0,8	16,8	33,3
Marche	200	1.350	469	5.239	1,8	12,4	48,3	2,1	13,9	54,0	1,4	9,2	35,9
Lazio	478	2.599	489	6.928	1,2	6,7	17,9	2,8	15,1	40,3	0,9	4,9	13,2
Abruzzo	319	2.344	601	5.043	3,8	27,8	59,9	3,0	21,7	46,7	2,5	18,3	39,4
Molise	52	950	521	1.938	2,7	49,8	101,7	1,2	21,4	43,7	1,6	29,0	59,1
Campania	445	2.660	1.192	6.927	1,3	7,5	19,6	3,3	19,6	50,9	0,8	4,6	12,0
Puglia	281	3.253	1.521	8.031	1,2	14,4	35,6	1,5	16,8	41,5	0,7	8,0	19,7
Basilicata	40	2.022	1.065	2.862	1,2	60,8	86,1	0,4	20,2	28,6	0,7	33,3	47,2
Calabria	279	3.414	1.367	6.132	2,4	29,6	53,2	1,9	22,6	40,7	1,4	16,7	29,9
Sicilia	582	3.935	2.217	13.929	1,8	12,3	43,7	2,3	15,3	54,2	1,1	7,7	27,4
Sardegna	0	3.035	1.215	6.229	0,0	30,4	61,8	0,0	12,7	25,9	0,0	18,6	37,7
Totale	6.478	46.454	15.974	115.222									
Media nazionale					1,6	11,7	29,1	2,1	15,4	38,2	1,1	8,1	20,0

Fonte:
Elaborazione su dati del Conto nazionale dei trasporti 2000 e dati Anas 2003.

Note:
Il rapporto fra chilometri di strade e veicoli indica non solo la dotazione, ma anche l'intasamento della rete, che per Lombardia e Lazio è a livelli preoccupanti.
I dati della rete nazionale in Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna non sono definitivi in quanto, come Regioni a statuto speciale, il processo di trasferimento avviene con modalità diverse da quelle a statuto ordinario, e nel 2003 non è ancora stato effettuato

dalla Costituzione, dei poteri e delle attribuzioni che sono manifestazioni proprie della volontà popolare.

La modifica dell'articolo 117 sancisce in particolare il trasferimento alle regioni della piena competenza sui lavori pubblici: la riforma prevede infatti una serie di materie riservate alla legislazione esclusiva statale, un successivo gruppo di materie di legislazione concorrente - tra le quali vi è anche quella relativa alle grandi reti di trasporto e di navigazione - dove la potestà legislativa spetta alle regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, e un'area residuale che comprende la viabilità, dove la potestà legislativa viene affidata alle regioni, non più limitata dai principi della legislazione statale, ma soltanto dal rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

Soluzioni per il decentramento di proprietà e gestione

La maggioranza delle regioni ha scelto di ha scelto di lasciare alle province tutte le funzioni, la proprietà, i fondi e il personale trasferiti dall'Anas, mantenendo solo il ruolo di programmazione; di fatto, più che una "regionalizzazione" il decentramento è stato una "provincializzazione".

In realtà le soluzioni sono numerose e differenti fra loro, con un diverso grado di presenza e controllo da parte della Regione:

- trasferimento totale alle Province della proprietà e della gestione (la maggioranza, con capofila Lombardia, Emilia Romagna e molte Regioni del centro-sud);
- trasferimento parziale della proprietà, con costituzione di una rete regionale, ma contestuale affidamento alle Province della gestione di tutte le strade ex

Anas (ad esempio Piemonte e Toscana); - proprietà in carico al demanio regionale e gestione affidata alle Province (come in Campania).

Alcune Regioni hanno inoltre deciso di costituire delle Agenzie regionali cui delegare, secondo i casi, la programmazione, la progettazione, la manutenzione e il monitoraggio delle strade; alcune lo hanno previsto sin da subito (Piemonte, Veneto), altre in un momento successivo (Lazio), altre ancora lo stanno valutando.

In un caso, il Veneto, si è deciso di costituire una società di capitali a prevalente partecipazione pubblica (Regione e Province con le concessionarie autostradali operanti nel territorio): una super-Anas regionale alla quale attribuire le funzioni di progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade venete non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale, acquisendo, con contratti di servizio, anche la ge-

Ripartizione della rete stradale italiana nel 2001 (dopo la cessione alle Regioni di parte della rete Anas)

Regioni	autostrade (km)	Riassetto della rete nazionale					Strade provinciali (km)	Stima rete regionale totale 2001 (ex Anas e provinciali)
		Strade statali 1999 (km)	Strade Anas cedute alle Regioni 21/9/2001*		Strade d'interesse nazionale 2003**			
			(km)	%	(km)	%		
Piemonte	787	2.955	2.240	75,81	673	22,78	10.984	13.224
Valle d'Aosta	100	148	0	0,00	148	100,00	496	496
Lombardia	560	3.463	2.458	70,96	901	26,01	8.619	11.077
Trentino Alto Adige	207	1.690	1.690	100,00	0	0,00	2.681	4.371
Veneto	457	2.381	1.763	74,03	701	29,46	7.044	8.807
Friuli Venezia Giulia	207	1.210	644	53,21	482	39,84	2.178	2.822
Liguria	374	1.053	947	89,93	116	10,97	2.623	3.570
Emilia-Romagna	633	2.919	1.910	65,43	1.074	36,79	7.221	9.131
Totale nord	3.325	15.819	11.651	73,65	4.095	25,89	41.846	53.497
Toscana	413	3.667	2.596	70,79	884	24,10	7.340	9.936
Umbria	64	1.401	1.100	78,53	337	24,04	2.778	3.878
Marche	200	1.350	844	62,53	469	34,75	5.239	6.083
Lazio	478	2.599	2.028	78,03	489	18,83	6.928	8.956
Totale centro	1.155	9.017	6.568	72,84	2.179	24,17	22.285	97.873
Abruzzo	319	2.344	1.614	68,88	601	25,63	5.043	6.657
Molise	52	950	414	43,57	521	54,79	1.938	2.352
Campania	445	2.660	1.552	58,36	1.192	44,83	6.927	8.479
Puglia	281	3.253	1.413	43,45	1.521	46,75	8.031	9.444
Basilicata	40	2.022	893	44,15	1.065	52,69	2.862	3.755
Calabria	279	3.414	2.094	61,33	1.367	40,05	6.132	8.226
Sicilia	582	3.935	1.483	37,69	2.217	56,35	13.929	15.412
Sardegna	0	3.035	1.724	56,82	1.215	40,05	6.229	7.953
Totale sud	1.998	21.613	11.188	51,77	9.700	44,88	51.091	62.279
Totale	6.478	46.449	29.407	63,31	15.974	34,39	115.222	213.649

Fonte
Elaborazione su dati del Conto nazionale dei trasporti 2000, integrati con le tabelle allegate al Dpcm del 21/9/2001 relativo alla rete regionale e con dati ufficiali Anas sulla consistenza della rete nazionale nel 2003. Discordanze minime sono dovute alla non completa corrispondenza dei dati delle tre fonti

Note

* Elenco delle strade Anas trasferite alle regioni, riportato nel Dpcm del 21/9/2001.

Nel Trentino Alto Adige l'intera rete Anas è stata ceduta negli anni precedenti.

Per Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna i dati sono indicativi in quanto il trasferimento è in corso

** Dati Anas 2003

stione della rete trasferita alle Province. Ancora, una particolare attenzione si concentra sulla possibilità di realizzare autostrade: molte ci pensano, alcune, come la Lombardia, hanno varato una legge speciale per le autostrade regionali a pedaggio.

Il Governo - come sottolinea l'On. Ugo Martinat, Viceministro delle Infrastrutture - ha dato l'assenso a queste ultime proprio perché sono strade regionali; in alcuni casi si stanno già predisponendo le gare (Veneto, Lombardia).

Pro e contro

La divisione per Province può comportare problemi di coordinamento e di strategie di gestione, specie per strade di interesse regionale che non possono essere vincolate strettamente a limiti di confine, oppure a strategie di sviluppo differenti, che valorizzino il tratto in una Provincia e non in un'altra.

Inoltre le singole realtà provinciali non hanno la capacità finanziaria di costruire operazioni di grande respiro, come quelle realizzate ad esempio dalla Regione Piemonte, che attraverso la Cassa depositi e prestiti ha trasformato in un mutuo di notevole dimensioni la piccola quota trasferita, in una operazione garantita sostanzialmente dallo Stato: in questo modo si sono decuplicate le risorse, mentre normalmente le Province, ma anche le Regioni, sono

Foto Lucio Garofalo



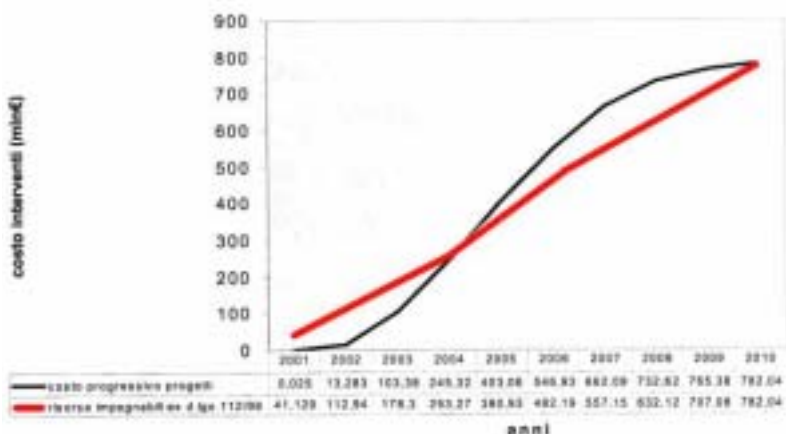
vincolate a spese triennali, con una quota fissa ogni anno.

Viceversa, liberalizzare totalmente il sistema, cedendo tutto a un'Agenzia, come in Veneto, rischia di spogliare la Regione di molta parte delle sue competenze, dal suo controllo, dalla sua pianificazione, cioè di alcuni ruoli importanti che dovrebbe esercitare, perdendo quindi molto più che nelle soluzioni di trasferimento totale alle Province. Ma al di là delle singole soluzioni, il vero problema - spiega l'On. Ugo Martinat - è che il Paese continua a viaggiare a due velocità, e mentre il centro-nord ha Regioni che hanno fortemente voluto il decentramento e si sono attrezzate per sfruttarne le poten-

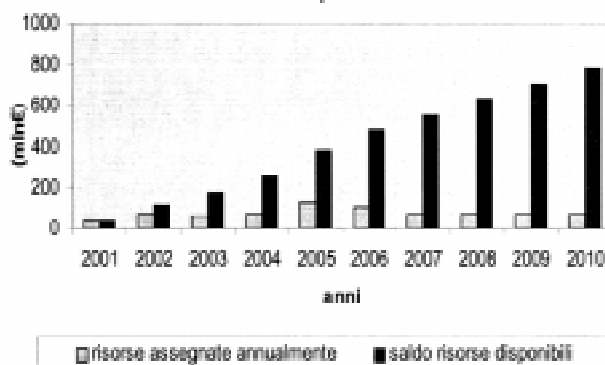
zialità (con società di scopo, pacchetti normativi preparati da tempo, proposte di legge già pronte, costituzione di agenzie regionali delle strade ecc.), quelle del centro-sud, invece, si sono spesso trovate impreparate, hanno ceduto le strade a Province che avevano già difficoltà a gestire la propria rete e oggi si stanno organizzando per trovare un assetto che le permetta di affrontare sia la manutenzione che l'adeguamento della rete; non a caso si assiste oggi a un pressing sul Governo - non accettato, puntualizza Martinat - di alcune Regioni che vorrebbero restituire le strade all'Anas, nonostante al sud le sia già rimasto circa il 50 per cento della rete.

Basi per la programmazione tecnico-finanziaria messi a punto dalla Regione Lombardia

Programmazione pluriennale



Risorse disponibili



Emilia-Romagna, trasferimento completo alle Province

La Regione Emilia-Romagna è il caso tipico di attuazione del federalismo territoriale effettuato trasferendo tutto alle Province, direttamente dal demanio statale, lasciando alla Regione il ruolo di pianificazione, programmazione, indirizzo e coordinamento della rete di strade di interesse regionale.

E' una scelta che per molti marginalizza il ruolo della Regione - ma che è stata difesa con forza da tutti gli Enti locali - e si basa sulla stretta collaborazione con le Province, cosa che è essenziale, con questo tipo di soluzione, per evitare problemi di coordinamento e gestione. Il trasferimento comprende anche parte del personale Anas, oltre una quota dei fondi per manutenzione ordinaria e alle spese di funzionamento, quantificata in circa 23 milioni di lire al chilometro l'anno.

Al trasferimento si affiancano i Piani triennali della Regione e quelli delle Province (in particolare un Piano da 300 miliardi per la manutenzione straordinaria).

Recentemente la Regione ha varato un Programma triennale 2002-2004 di interventi sulla viabilità di interesse regionale, per oltre 1.400 miliardi di lire, che riguarda non solo l'ammodernamento e la riqualificazione della rete stradale trasferita, ma anche l'avvio di alcune importantissime opere quali la Cispadana, la Pedemontana, il quadrante nord di Bologna, e mette in campo le risorse dello Stato (circa 400 miliardi di lire in tre anni), di Enti locali, Società concessionarie e privati (circa 640 miliardi) e della Regione (circa 390 miliardi).

Secondo la Regione, il Programma triennale si tradurrà, nei prossimi anni, nell'attivazione di un numero elevato di appalti: considerando che gli interventi, realizzabili per stralci funzionali, sono complessivamente 86, fra opere di piccola entità e altre di maggiore rilevanza, il Programma ne ha previsto l'avvio di 35 nel 2002, 33 nel 2003 e 18 nel 2004.

Lombardia, esperimenti tecnico-finanziari

La Lombardia, come l'Emilia-Romagna e molte altre Regioni, ha trasferito direttamente alle Province la gestione, progettazione e realizzazione della rete ceduta dall'Anas - circa 2.400 chilometri, cioè oltre il 70 per cento delle strade Anas - mantenendo per sé il ruolo di programmazione. Rispetto ad altre si distingue per l'attenzione che ha posto al riassetto della rete viaria regionale, studiando da un lato l'allocazione delle risorse e dall'altro varando un'apposita legge per lo sviluppo di nuove concessioni autostradali regionali.

In particolare - come ha illustrato Aldo Colombo a un recente convegno a Milano (Dirigente della struttura Viabilità regionale) - prevedendo interventi prioritari per circa 1.500 miliardi di lire dal 2001 al 2010 (il Piano è stato approvato nel settembre 2002), la Regione ha messo a punto quello che chiama "un nuovo modo di programmare", che comprende:

- una programmazione tecnico-finanziaria per allocare adeguatamente le risorse secondo i tempi di progettazione, approvazione, appalto, esecuzione e collaudo, prendendo in considerazione un arco temporale di dieci anni (contro quello che erano invece i Piani triennali Anas), controllando l'effettivo andamento dei costi ed effettuando un monitoraggio e una riprogrammazione continua;

- il confronto con le priorità provinciali, dove la Regione si fa garante della loro congruenza con il quadro programmatico complessivo;

- il coordinamento e l'utilizzo fra i diversi strumenti finanziari disponibili (cosa normale ma non scontata), come fondi Fip/Adpq, piani Anas, Legge obiettivo e risorse private.

In questo quadro, la programmazione per progetti su base pluriennale prefigura, secondo Colombo, un effettivo rilancio della realizzazione delle infrastrutture, grazie alla certezza del finanziamento - con risorse messe a disposizione al momento dell'utilizzo effettivo - e alla responsabilizzazione di chi deve re-

alizzare le opere; il tutto contro la programmazione rallentata che hanno invece i progetti decisi annualmente in base alle effettive disponibilità.

Il Veneto e la sua super-Anas regionale

La Regione Veneto, unica in Italia, ha predisposto la costituzione di una apposita società per azioni che - come dichiarato a Infravia 2001 l'assessore ai Trasporti della Regione, Renato Chisso - coinvolge "tutti coloro che hanno già la capacità progettuale tecnica ed economica, e ne sono anche i diretti beneficiari per quanto riguarda le competenze e le attività di progettazione, costruzione, manutenzione di tutte le reti viarie regionali". La società si chiama "Veneto Strade Spa", con un capitale di 10 miliardi distribuito per il 50 per cento tra le sette Province venete, il 30 per cento alla Regione Veneto e il restante 20 per cento suddiviso in quattro quote del 5 per cento ciascuna (quindi 500 milioni di lire) tra Autostrade spa, Autovie Venete, Autostrada Brescia-Padova e Autostrada Venezia-Padova. La presidenza e le due vicepresidenze sono assegnate alle Province, Amministratore delegato e Direttore generale sono invece indicati dalla Regione Veneto. Sulla nuova società - divenuta operativa nel giugno 2002 con la firma della prima convenzione, con la Provincia di Belluno - ricade la competenza dei circa 1.700 chilometri delle 58 strade ex statali, delle quali deve garantire manutenzione, gestione e sviluppo usufruendo sia dei fondi trasferiti dallo Stato (46 miliardi di lire l'anno, pari a circa 30 milioni di lire al chilometro), sia di quelli del Piano triennale regionale, che prevede investimenti per circa 1.400 miliardi di lire per la manutenzione e nuovi interventi, e oltre 1,4 miliardi per la sicurezza. Il Piano è coperto in parte da cofinanziamenti (300 miliardi) mentre mille miliardi derivano da una rimodulazione del contributo dello Stato, non nei vari anni ma inteso come limite di impegno, con una impostazione simile a quella lombarda. Per la Regione la scelta di

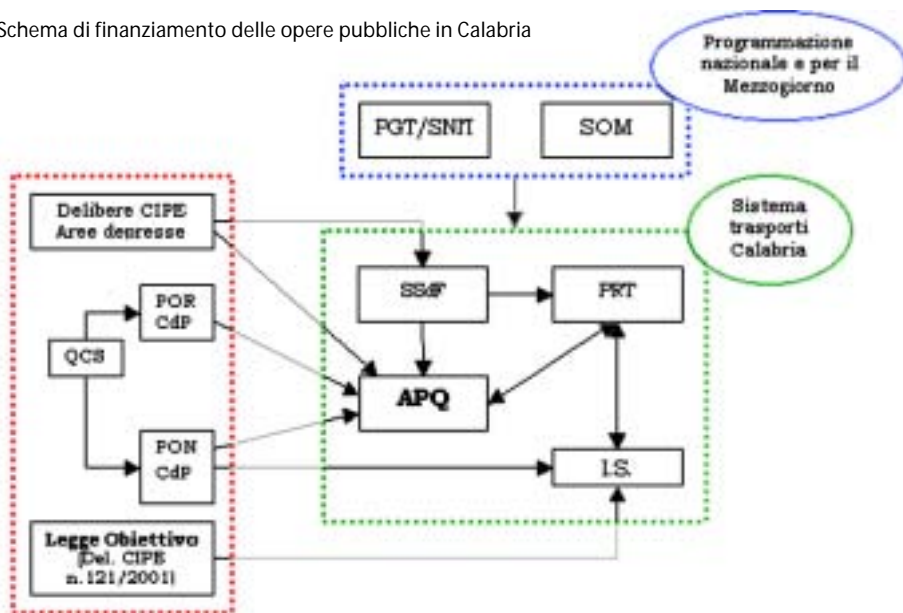
puntare su una Società di gestione consente di evitare la distribuzione della grande viabilità tra le sette province, con frantumazioni ritenute innaturali e la perdita di una visione organica nella gestione della rete d'interesse regionale. Inoltre è ritenuto da molti (comprese le rappresentanze sindacali, che ne sembrano entusiaste) uno strumento più adeguato ed efficace per la gestione della grande viabilità (Spa anziché uffici tecnico - amministrativi provinciali), con economie di scala e maggior efficienza nella gestione delle risorse. La presenza delle Province nella società, con una posizione rilevante, è concepita come elemento di garanzia verso il territorio e permette alle province, per il futuro, di assegnare alla nuova Società la gestione di tutta la loro rete, attraverso appositi "contratti di servizio". Sotto l'aspetto operativo gli effetti sembrano positivi, sia in termini di gestione (nel settembre scorso ha superato il battesimo operativo garantendo la circolazione su tutta la viabilità di montagna durante forti nevicate), sia nell'avvio delle gare d'appalto: già nel novembre scorso sono stati assegnati i primi lavori, in particolare il completamento della nuova Statale del Santo, appaltata alla Cavallaro di Dalmine con un ribasso del 27 per cento rispetto al prezzo d'asta.

Calabria, una regione a finanza derivata

La Calabria, caso tipico delle regioni del sud, rappresenta una realtà "a finanza derivata" (o "assistita") dove non esistono concessionarie autostradali su cui appoggiarsi e i finanziamenti sono pubblici, con una quota decisiva degli investimenti assicurata dall'Unione europea: qui, paradossalmente - come ha sottolineato Paolo Bonaccorsi, assessore all'Urbanistica e all'ambiente, intervenendo a Infravia 2001 - i problemi sono quelli di assicurare un livello di investimenti coerente con le indicazioni di chi finanzia, in primo luogo i tempi. Come altre, la Regione ha scelto di trasferire direttamente alle Province, contestualmente al passaggio dallo Stato, mantenendo la programmazione e il coordinamento, e gestendo i rapporti con Stato, Anas e l'insieme degli Enti attuatori, con i quali l'assessorato ai Lavori pubblici, che ha competenza in questa materia - oltre ad avere il proprio assessore, Aurelio Misiti, fra le personalità di spicco del settore, in quanto Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici - organizza tavoli periodici, almeno una volta al mese. Operativamente tutto affidato alle Province, dal finanziamento alla progettazione, che vedono però il trasferimento della viabilità Anas come

un'aggravio di competenze, perché l'estensione è notevole (circa 2 mila chilometri, che si aggiungono ai circa 6 mila di strade provinciali) e le strade non sono esenti da problemi: come rivela Francesca Macrì, della segreteria dell'Assessore ai Lavori pubblici, l'Anas ha trasferito strade non sempre in ottimo stato, tanto che la Regione ha dovuto stanziare appositi stanziamenti per l'adeguamento della nuova rete. Di fatto le Province sono un po' in difficoltà, ma si stanno attrezzando. Rispetto a prima? dipende, perché traspare una voglia di Anas, quella nuova però, che si ritiene sia in grado di gestire meglio la rete stradale, anche se nessuno mette in dubbio che le Province hanno un controllo più puntuale e meno chilometri da gestire rispetto a tutto il compartimento dell'Ente nazionale (che ne aveva quasi 3.500), fermo restando la necessità di un trasferimento più cospicuo di risorse, perché quelle attuali sono ritenute insufficienti per la gestione delle Province. A quest'ultimo problema, soprattutto per opere di adeguamento, la Regione risponde con un coordinamento e una programmazione attenta e tavoli di confronto sui diversi Piani d'intervento e le relative fonti di finanziamento, dai fondi comunitari al Programma operativo della Regione Calabria (Pon), alle deli-

Schema di finanziamento delle opere pubbliche in Calabria



Dove:

APQ: Accordo di Programma Quadro

I.S.: Infrastrutture Strategiche (individuate nella delibera CIPE n.121 del 21 dicembre 2001)

PGT: Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (approvato con DPR del 14 marzo 2001)

PON: Programma Operativo Nazionale e relativo

(Complemento di Programmazione)

(approvato dalla Commissione Europea il giorno 14 settembre 2000) CdP

POR: Programma Operativo della regione Calabria

e relativo (Complemento di Programmazione)

(approvato dalla Commissione Europea il giorno 8 agosto 1999 con decisione n.C (2000) 2345) CdP

PRT: Piano Regionale dei Trasporti (pubblicato sul BUR Calabria n.40 del 14 aprile 1997)

QCS: Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni

Obiettivo 1 (approvato dalla Commissione Europea il

giorno 1 agosto 2000 con decisione n.C (2000) 2050)

SOM: Strumento Operativo per il Mezzogiorno (pubblicato

nel marzo 2001 dal Ministero dei Trasporti e della

Navigazione)

SNIT: Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti

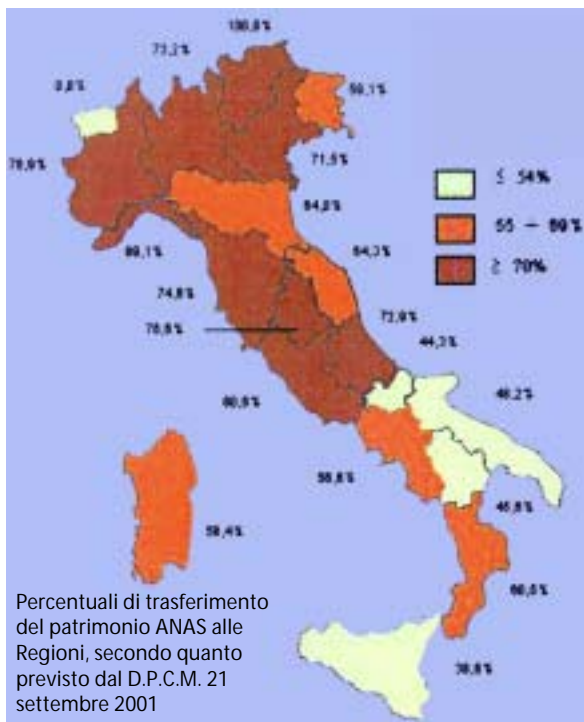
(individuato nel PGT)

SdF: Studi di Fattibilità sul sistema delle infrastrutture e dei servizi di trasporto in Calabria (delibera CIPE n. 106/99)

bere Cipe per le infrastrutture strategiche e per le aree depresse. Questo sforzo ha portato, nel luglio 2002, alla firma di un Accordo di programma quadro con lo Stato per il rilancio di tutti i sistemi di trasporto, quindi anche delle strade, per un investimento complessivo di circa 3.180 milioni di euro (circa 6 mila miliardi di lire); di questi, 2.147 milioni di euro sono previsti per le strade, anche se per ora solo 999 milioni hanno una copertura finanziaria, con fondi Por Calabria 200-2006 (circa 207 milioni di euro), Cipe aree depresse (circa 252 milioni), Piano triennale Anas 2002-2004 (circa 135 milioni) e trasferimenti statali legge 413/98 per la viabilità ex Anas (circa 404 milioni di euro). Quindi, pur mantenendo i vicoli di una finanza derivata, con le opere finanziate di volta in volta, esiste un grande programma di opere pubbliche che dovrebbe dare respiro alla rete infrastrutturale dell'area, e una programmazione e un lavoro di supporto da parte della Regione che sembra dare i suoi primi risultati: le Province hanno già cominciato a bandire gare, sia di progettazione che per l'esecuzione dei lavori.

Friuli Venezia Giulia, le tappe di una Regione a statuto speciale

Il Friuli, come la Sardegna e la Sicilia, non ha ancora effettuato il trasferimento delle strade Anas, non per mancanza di volontà ma per questioni procedurali: trattandosi di una Regione a statuto speciale il trasferimento di competenze dallo Stato avviene sulle base di norme di attuazione che devono essere messe a punto da una Commissione paritetica, approvate poi dal Consiglio dei ministri e infine divenire oggetto di un decreto legislativo del Presidente della Repubblica. Per questo ad oggi risultano migliaia di chilometri ancora in gestione ad Anas, apparentemente rifiutati dalle Regioni (circa 650 in Friuli, 1.700 in Sardegna e 1.500 in Sicilia). Comun-



que, almeno per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, la Commissione paritetica ha terminato il suo lavoro e il testo finale deve essere inviato all'attenzione del Consiglio dei ministri. L'accordo, concluso nell'ottobre dello scorso anno, individua tre tipologie di strade: quelle trasferite al demanio regionale, sia come proprietà che come gestione (poco meno di 700 chilometri); quelle di proprietà dello Stato, di cui viene lasciata la gestione alla Regione (circa 300 chilometri); la rete di interesse nazionale che

resta in carico ad Anas (poco più di 200 chilometri), costituita essenzialmente da arterie di carattere internazionale, con allacci ai confini. Dal punto di vista economico la decisione è demandata a una apposita legge regionale di riordino, che dovrà essere emanata entro il 31 dicembre 2004 e comunque dopo il decreto del presidente della Repubblica (il termine è stato prorogato di un anno rispetto a una ipotesi originaria, per evitare che i tempi del varo della legge coincidessero con quelli della campagna elettorale attualmente in corso); per ora la Regione ha presentato le proprie richieste e lo Stato farà le sue valutazioni. "Per noi questo trasferimento non è come per altre Regioni - sostiene Vittorio Zollia, Direttore della Direzione Viabilità e Trasporti - sia per la posizione

geografica, su un confine europeo che si sta spostando verso est, sia per le implicazioni infrastrutturali di cui questa regione ha bisogno, strettamente correlate alla viabilità che l'Anas deve trasferirci: in questi ultimi cinque anni siamo intervenuti anche attraverso forme convenzionali con Anas, perchè a nostro avviso aveva destinato poche risorse; così ci siamo fatti carico di una serie di norme agevolative, anticipando fondi relativi alla progettazione, per permettere l'avvio delle opere."



Toscana, l'equilibrio della collaborazione fra gli Enti

La Toscana rappresenta una soluzione simile a quella standard di affidamento di tutte le funzioni alle Province, ma con alcune particolarità: dall'Anas ha ricevuto circa 2.600 chilometri di strade, delle quali circa 1.450 sono state trasferite al demanio regionale e 1.150 alle singole province; quindi si è scelto di dare corpo a una rete regionale, anche nella proprietà, con una suddivisione decisa secondo i criteri previsti nel proprio Piano di indirizzo territoriale, che già nel 2000 identificava le diverse gerarchie delle strade presenti nella regione. Per la rete di proprietà regionale tutto è comunque affidato alle Province, sia la manutenzione/gestione che la progettazione e realizzazione degli interventi di adeguamento, stabiliti però dalla Regione, sentita una conferenza dove sono presenti la Regione stessa, le Province competenti e l'Anci Toscana (associazione dei comuni), che indica quali sono gli investimenti e gli interventi da effettuare.



Programma degli investimenti

Sulla base di questo lavoro di concertazione la Regione Toscana ha varato recentemente un Programma pluriennale di investimenti sulla viabilità di interesse regionale, per gli anni 2002-2007, dal valore di oltre 1.200 miliardi di



lire, che vede la compartecipazione economica di Province e Comuni. Gli interventi - segnala Andrea Tucci, Responsabile dell'area Viabilità regionale della Regione Toscana - sono stati identificati ponendo come priorità il miglioramento della sicurezza stradale, l'adeguamento della carreggiata e il superamento di centri abitati (varianti, cioè dove in genere avviene il maggior numero di incidenti). Dal punto di vista operativo, specifici protocolli d'intesa fra Regione, singola Provincia e comuni interessati, identificano, intervento per intervento, le risorse stanziare dalla Regione e quelle, eventualmente, dai singoli Enti locali, oltre a chi progetta e chi realizza l'opera e il programma di esecuzione, con i tempi delle varie fasi, tenendo ferma la scadenza ultima del 2007. Parallelamente - con un incarico ad Arpa Toscana (l'Agenzia regionale per l'ambiente) - la Regione sta predisponendo un Piano sull'inquinamento acustico prodotto dai veicoli sulle strade regionali che dovrebbe es-

Riepilogo degli investimenti sulla rete viaria della Regione Toscana

Provincia	D.C.R. 126/01	Finanziamento Regionale Interventi 2002-2007 D.C.R. 35/02		Finanziamento Regionale Interventi 2003-2007 D.C.R. 35/02		CIPE D.G. 128/01		TOTALE FINANZIAMENTO 2001-2007 CIPE		COMPART. ENTI LOCALI su D.C.R. 35/02		(%) su D.C.R. 35/02
	Importo in milioni di lire (anno o 1000)	Importo in milioni di lire (anno o 1000)	Interventi previsti	Importo in milioni di lire (anno o 1000)	Importo in milioni di lire (anno o 1000)	Importo in milioni di lire (anno o 1000)	Importo in milioni di lire (anno o 1000)	Importo in milioni di lire (anno o 1000)	Importo in milioni di lire (anno o 1000)	Importo in milioni di lire (anno o 1000)		
Arezzo	44.932	7.989		97.938	0	0	149.930	26.141	25,14%			
Firenze	227.729	3.073		30.098	0	0	79.437	13.921	17,47%			
Livorno	9.899	6.280		199.930	19.991	19.991	221.999	47.190	21,27%			
Massa Carrara	4643	3.222		59.940	92.12	0	112.002	24.933	21,81%			
Montecatini Terme	0	0		36.998	19.314	0	52.316	3.694	7,06%			
Prato	0	0		19.938	0	0	17.990	1.199	6,65%			
Pistoia	0	0		19.938	0	0	17.990	1.199	6,65%			
Reggio Emilia	0	0		19.938	0	0	17.990	1.199	6,65%			
San Marino	0	0		19.938	0	0	17.990	1.199	6,65%			
Verona	0	0		19.938	0	0	17.990	1.199	6,65%			
MODENA	0	0		19.938	0	0	17.990	1.199	6,65%			
PARMA	0	0		19.938	0	0	17.990	1.199	6,65%			
RAVENNA	0	0		19.938	0	0	17.990	1.199	6,65%			
ROMA	0	0		19.938	0	0	17.990	1.199	6,65%			
TERAPIA	0	0		19.938	0	0	17.990	1.199	6,65%			
TOSCANA	199.999	32.973		999.999	119.314	119.314	979.999	142.363	14,53%			
TOSCANA FI-PI-LI	59.294	22.973		329.931	39.314	39.314	369.999	52.316	14,17%			
S.G.C. FI-PI-LI	19.999	47.938		219.999	0	0	239.999	269.999	112,93%			
Strade Regionali	0	24.294		199.999	0	0	199.999	199.999	100,00%			
Strade Provinciali	0	0		0	0	0	0	0	0,00%			
Strade Provinciali Trasferite	0	0		0	0	0	0	0	0,00%			
Strade Statali	0	0		0	0	0	0	0	0,00%			
Strade Regionali	0	0		0	0	0	0	0	0,00%			
TOTALE	129.999	129.999		1.099.999	119.314	119.314	1.219.999	142.363	11,67%			

sere varato entro il 2004, con l'individuazione degli interventi prioritari da avviare in base alle risorse destinate dalla normativa vigente (il 2,5 per cento delle risorse destinato alla manutenzione deve essere investito in opere per la riduzione dell'inquinamento acustico).

Firenze-Pisa-Livorno

Un caso a parte è la Firenze-Pisa-Livorno, una strada di grande comunicazione che è l'unica a quattro corsie trasferita da Anas, su cui transitano fino a 40 mila veicoli. Su di essa saranno investiti circa 250 miliardi di lire (oltre 130 milioni di euro), specie per uniformare la larghezza della carreggiata sull'intero tracciato, portato a 18,6 metri contro i 14 presenti oggi su alcuni tratti. Questa strada è anche un caso significativo per quanto riguarda la manutenzione e gestione: è stata infatti affidata a un'unica Provincia, quella di Firenze, attraverso una convenzione fra Regione e le tre Province attraversate. Inoltre è una delle prime strade ex Anas ad essere stata oggetto di una gara, indetta dalla Provincia di Firenze per la fornitura di global service per la gestione e la manutenzione, che ha visto la partecipazione delle maggiori imprese e gruppi autostradali italiani e si è conclusa con l'assegnazione all'Asi del Gruppo Autostrade (Autostrade spa, Pavimental ecc.). Infine, la Regione ha predisposto un progetto di informazione all'utenza attraverso pannelli a messaggio variabile da collocare negli svincoli di maggiore transito; il progetto è pronto e dovrà essere messo in gara, sempre dalla Provincia di Firenze.

Risorse

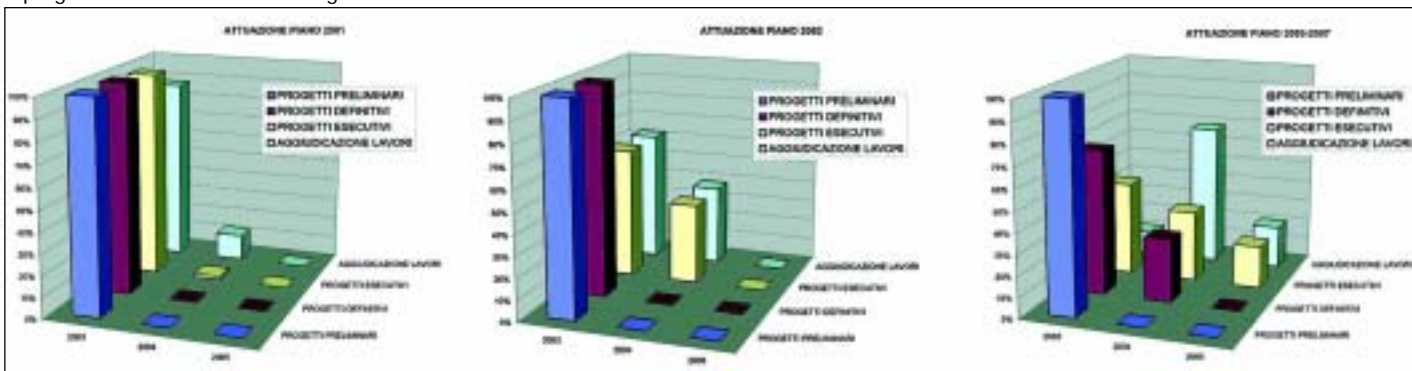
Per quanto riguarda le risorse economiche, la Regione Toscana adotta una formula che si basa sui trasferimenti dallo Stato e si integra con una particolare forma di indebitamento:

- una quota di 32 milioni annui a chilometro è versata dallo Stato per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade regionali, trasferita poi alle Province in quanto gestori (15 direttamente dal ministero dell'Interno, 17 dalla regione Toscana, che li riceve dal ministero del Tesoro);
- 37 milioni annui a chilometro sono per la rete ex Anas trasferita alle Province (alle quali sono trasferiti direttamente dallo Stato), compresi però anche i nuovi investimenti, oltre alla manutenzione;
- 126 miliardi l'anno provengono dai fondi Bassanini, per i nuovi investimenti (che in realtà sono meno, perchè ci sono state una serie di decurtazioni nel 2001 e nel 2002). Il Piano pluriennale di investimenti è finanziato dai 126 miliardi annui dei fondi derivati dalla Bassanini e con circa 120 miliardi di compartecipazione degli enti locali; con i fondi Bassanini è stato attivato un Fondo regionale di indebitamento che permette di recuperare e investire da subito circa mille miliardi di lire, e alcune gare sono in dirittura d'arrivo. "Abbiamo un diagramma che prevede il picco massimo dei lavori per il 2005 - rivela Andrea Tucci - compatibilmente con i tempi di progettazione, procedure di approvazione, verifica d'impatto ambientale e, ovviamente, anche in base alle fonti di finanziamento, statale, locale e di indebitamento regionale".

Coordinamento

In Toscana non è stata creata un'Agenzia, ma è un ufficio della regione - l'Area viabilità regionale - che coordina le Province ai fini della progettazione, attraverso un apposito regolamento. Per la manutenzione della rete regionale il "controllo" riguarda come sono stati spesi i fondi (i 32 milioni a chilometro), e si basa sostanzialmente su un resoconto annuo, articolato secondo le classiche voci di riferimento (taglio dell'erba, asfaltature, interventi straordinari ecc.). Per quanto riguarda i nuovi investimenti, sono previsti due monitoraggi l'anno, uno a giugno e l'altro a dicembre, per mettere a fuoco la tempistica e lo sviluppo delle diverse fasi di progettazione e realizzazione; in base agli stati di avanzamento trimestrali la regione fornisce le risorse per i primi tre mesi. La progettazione viene fatta dal responsabile ultimo del procedimento (come indicato dalla Merloni), che per il 98 per cento dei casi è l'Ingegnere capo della Provincia e solo uno o due casi il riferimento è il Comune. Ogni intervento è quindi gestito dalle Province, comprese le gare, coordinate e controllate dalla Regione seguendo quanto indicato da un Regolamento regionale che fissa le regole per la progettazione e la realizzazione delle opere. Tutto è comunque impostato come forma di collaborazione fra Enti locali, basandosi su una legge regionale che definisce i compiti di ciascuno; non è quindi un controllo vero e proprio quello effettuato dalla Regione, che però, se non c'è accordo, ha un parere vincolante.

Il programma di attuazione della regione Toscana



Piemonte, a ciascuno il proprio ruolo, e fondi per molte opere

Il Piemonte ha scelto una strada diversa rispetto a tutte le altre realtà italiane, che punta a valorizzare i ruoli e le potenzialità di ciascun soggetto ottenendo al tempo stesso la decuplicazione dei fondi trasferiti dallo Stato e quindi la liquidità per finanziare da subito un consistente pacchetto di interventi di adeguamento.

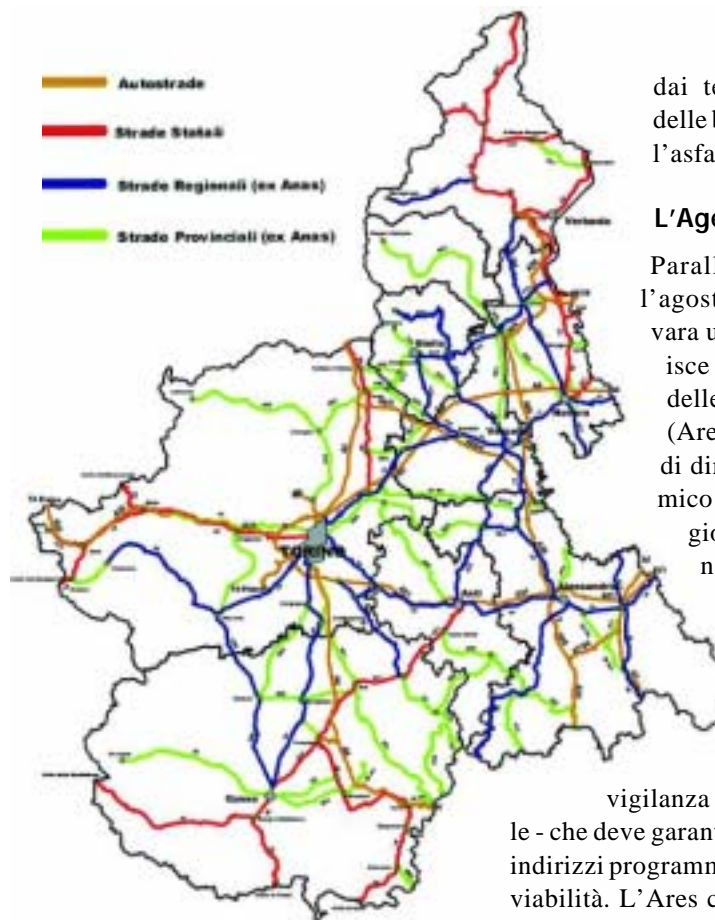
I pilastri della soluzione piemontese sono essenzialmente tre:

- divisione della rete ex Anas fra Regione e Province, dove la prima mantiene un ruolo di governo (e non solo di coordinamento) e alle seconde è affidata la gestione;
- creazione di un'agenzia per le strade, intesa come braccio operativo della Regione;
- messa a punto di un sistema di finanziamento che a partire dalla quota trasferita dallo Stato sia in grado di finanziare da subito e interamente gli interventi ritenuti necessari, superando quindi i limiti di una programmazione per Piani triennali.

Viabilità regionale e provinciale

Nel recepire il trasferimento della rete Anas, la legge regionale sancisce la sua divisione per circa metà alle province (circa 1.200 chilometri), e metà in carico al demanio regionale (circa 1.100 chilometri). Sul loro complesso, cioè circa 2.300 chilometri di strade ex Anas, le competenze sono:

- alle Province è assegnata la manutenzione ordinaria e straordinaria (sfalcio d'erba, sgombero neve, chiusura buche ecc.);
- la Regione si occupa di tutti gli interventi straordinari (progetto, appalto, adeguamento, allargamento, sistemazioni, nuove circonvallazioni ecc.). Per la manutenzione sulla rete regionale - come definito in uno specifico Accordo di programma - la Regione riconosce alle Province una parte dei trasferimenti dello Stato, pari a circa 40 milioni a chilo-



metro, comprensivi dei costi di personale. Gli interventi straordinari sono ovviamente concordati, fra Regione e singola Provincia, perché siano comunque condivisi, anche se finanziati e gestiti a livello regionale. Quindi non ci sono due gestioni parallele, ma competenze precise su tutta la rete ex Anas, indipendentemente se faccia parte del demanio provinciale o regionale; in questo modo - sostiene William Casoni, Vicepresidente della Giunta regionale e Assessore ai Trasporti - i ruoli sono precisi, senza commistioni, non ci sono problemi di coordinamento e si ottimizzano le risorse. In sostanza - continua Casoni - le Province continuano a svolgere il lavoro che effettuavano già, solo su una rete più grande e con l'integrazione di personale trasferito dall'Anas (non si devono cioè concentrare su progettazione e gare, almeno per quanto riguarda la rete regionale), e hanno le risorse per fare bene, e lo stanno facendo: per Casoni la manutenzione è già oggi migliore di quella con la gestione Anas, dallo sgombero neve allo sfalcio dell'erba,

dai tempi di riparazione delle buche alla qualità dell'asfalto.

L'Agenzia per le strade

Parallelamente, già nell'agosto 2001 la Regione vara una legge che costituisce l'Agenzia regionale delle strade del Piemonte (Ares Piemonte), un Ente di diritto pubblico economico strumentale della Regione, dotato di personalità giuridica e autonomia amministrativa, tecnica e patrimoniale, concepito come strumento operativo - sotto la

vigilanza della Giunta regionale - che deve garantire l'attuazione degli indirizzi programmatici nel campo della viabilità. L'Ares concorre all'attuazione della pianificazione pluriennale, alla progettazione e all'esecuzione di interventi in materia di viabilità, svolgendo anche funzioni di supporto e consulenza tecnico scientifica per la Regione, così come per conto delle Province e dei Comuni; per questo e altro, dopo avere definito le procedure e sviluppato la progettazione preliminare, può avvalersi dell'attività di terzi, al libero mercato, con la massima evidenza pubblica. L'Ares in pratica è la stazione appaltante, lo strumento operativo dell'Assessorato, mentre la pianificazione rimane in capo alla Regione, attraverso l'Assessorato stesso.

Finanziamenti

La vera novità della via piemontese al federalismo stradale riguarda il finanziamento delle opere. Il punto di partenza è rappresentato dai fondi trasferiti dallo Stato insieme alla rete Anas, stabiliti in una quota di circa cento milioni a chilometro l'anno; Regione e Province hanno deciso, di comune accordo - "anche in base ai nostri costi, che sono

decisamente inferiori rispetto a quelli Anas” puntualizza Luciano Ponzetti, assessore alla Viabilità della Provincia di Torino - di trasferirne circa il 40 per cento alle Province e destinare il restante 60 per cento a un fondo comune, integrato fortemente dalla Regione, da utilizzare per un Piano di investimenti per l'adeguamento dell'intera rete stradale trasferita. La novità è che questa quota di risorse, pari a circa 140 miliardi di lire l'anno, non è utilizzata nel modo tradizionale, impegnandola di anno in anno secondo Piani triennali, ma con una apposita legge di bilancio è stata trasformata nella rata di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti, garantito sostanzialmente dallo Stato (in quanto erogatore della quota), che permette di ottenere da subito una copertura finanziaria di un miliardo di euro (circa 2 mila miliardi di lire), restituiti poi nell'arco di circa 15 anni.

Piano regionale della viabilità

Sulla base di queste risorse è stato elaborato un Piano di investimenti sulla viabilità trasferita, approvato dal Consiglio regionale nell'agosto 2002, che punta a cambiare il volto della viabilità piemontese, con circa 80 interventi che consentiranno di risolvere le situazioni più critiche. Il Piano prevede la realizzazione di varianti agli abitati, costruzioni di nuovi tratti di strada, rettifiche, ampliamenti della sezione stradale, adeguamento di ponti, viadotti e gallerie, tutte opere non classificabili come manutenzione ordinaria o straordinaria.

“Per l'attuazione del Piano - precisa William Casoni - sono ipotizzati da cinque a sette anni: il cronoprogramma stabilisce una spesa di 992 milioni di euro dal 2002 al 2009, oltre ad altri 41 milioni che terremo a disposizione per fronteggiare eventuali necessità improvvise”.

Il Piano sarà realizzato con l'in-

tervento dell'Ares per quanto concerne la viabilità regionale e delle Province per le opere che interessano le arterie di loro competenza; ogni intervento sarà regolato da una convenzione che preciserà i rapporti tecnici, amministrativi ed economici tra la Regione e i soggetti attuatori. Di fatto, anziché realizzare tutte queste opere in 15 anni, con Piani triennali, la Regione si è messa in condizione di eseguirle subito, e pagarle in 15 anni, recuperando rapidamente il gap che hanno oggi le strade trasferite (mancati adeguamenti, gestione con una manutenzione minima ecc.). Per alcuni anni poi si prevede di non realizzare più nulla, se non gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, che partiranno però da una base strutturale valida. Parallelamente, sempre nel 2002 la Regione ha varato anche un Piano stralcio da poco meno di cento miliardi di lire, che ha come finalità l'eliminazione dei punti neri - circa settanta in tutta la regione - la cui esecuzione è affidata interamente alle Province, anche se sono sul demanio regionale (il Piano è stato varato quando l'Ares non

era ancora operativa); si tratta di una serie di piccoli interventi, dal valore unitario di un miliardo, un miliardo e mezzo di lire, come una rotonda, l'allargamento di un incrocio o di una curva, l'eliminazione di un semaforo ecc.

Project financing

Infine, anche il Piemonte guarda alle autostrade, e lo fa con una legge attualmente in fase di preparazione: “non è una semplice legge di concessioni autostradali regionali - afferma Casoni - perchè con il trasferimento delle competenze del titolo quinto noi avremmo già la facoltà di farle, ma regolamenta innanzitutto come farle e poi inserisce il principio del project financing, che permetterà di fare operazioni di questo tipo con l'apporto di privati”. “Le possibilità di applicazione sono ampie - continua William Casoni - ad esempio pedaggiare un tunnel o un ponte, dare la concessione della pubblicità su tutta la rete a un soggetto che la gestisca per 20 anni, stendere una rete di cavi di fibre ottiche ecc”.

La legge è in dirittura d'arrivo, e dopo una prima consultazione con i possibili soggetti interessati, dovrebbe essere approvata dalla Giunta e approdare in Consiglio.

Un lavoro da certosini, per avviare la macchina in tempi brevi

Come per le Grandi opere a livello nazionale, anche a livello locale ci si scontra con i tempi lunghi imposti dalle procedure e dalle leggi, ma anche dall'incompletezza di molti progetti.

In questo senso è emblematica l'esperienza dell'Ares Piemonte, che apparentemente non ha ancora combinato nulla, tantomeno aperto qualche cantiere ...

L'agenzia è stata istituita nel luglio 2002, da allora ha dovuto compiere una serie di adempimenti che hanno richiesto non poco tempo, perchè come ente pubblico le procedure iniziali



sono molto lunghe, non fosse altro che per le assunzioni, perchè si può assumere solo per mobilità o per concorso. “Quindi - sottolinea Nicola Chiatante, Direttore generale dell’Ares - uno degli adempimenti per rendere effettivamente funzionante l’Agenzia, da giugno a oggi, è stata la stesura di un contratto di lavoro (la legge istitutiva prevede che l’Agenzia abbia un proprio contratto, diverso da quello regionale), approvato poi dalla Giunta regionale nel febbraio scorso (2003), mentre l’operatività veniva garantita con contratti di collaborazione coordinata e continuativa”. “Queste difficoltà sono però compensate dai vantaggi di essere ente pubbli-

un primo passo è stata la raccolta di tutto il parco progetti esistente presso l’Anas, le Province, i Comuni, seguita da una verifica generale nella quale è risultato che alcuni sono più avanzati, altri meno, per molti si parte da zero, per altri si è a livello di definitivi, ma non approvati (quindi definitivi sulla carta ma non ancora di fatto). Si tratta a volte di progetti vecchi di alcuni anni, come alcuni esecutivi ereditati dall’Anas, che sono stati forzatamente declassati a preliminari, perchè non più a norma. Completata questa fase istruttoria, l’Ares porta avanti le attività necessarie per procedere e giungere agli appalti:

- per alcuni progetti già a livello definitivo, pochissimi dopo la Conferenza dei servizi, si prevede di passare direttamente in appalto, con gare che potrebbero svolgersi alla fine del 2003. Complessivamente, lo sforzo è quello di evitare che le spese per l’esecuzione delle opere si concentrino al quinto anno; da qui il tentativo di accelerare dove possibile la fase di aggiudicazione di quelli più avanzati, probabilmente utilizzando anche la formula dell’Appalto integrato: questo istituto, assolutamente nuovo in Italia, si effettua sulla base del progetto definitivo, affidando all’impresa vincitrice il compito di realizzare il progetto esecutivo, con il vantaggio di ridurre i tempi e, ci si augura, ottenere un maggiore coinvolgimento dell’impresa stessa in fase di esecuzione.

Parallelamente, altri compiti istituzionali a cui l’Ares sta mettendo mano sono:

- creazione del catasto delle strade trasferite dall’Anas a Regione e Province, non inteso come mero rilievo ma come base per la manutenzione e, soprattutto, per il controllo dell’incidentalità; successivamente verrà ceduto gratuitamente alle Province, per la parte di competenza, e sarà loro libera scelta se adottare o meno il sistema di gestione messo a punto dall’Ares (i catasti sono documenti costosi da realizzare, ma se non vengono gestiti e aggiornati diventano rapidamente obsoleti);

- avvio di progetti per la sicurezza stradale, che a breve dovrebbero vedere il varo di un Osservatorio regionale del traffico e dell’incidentalità, per la creazione di una banca dati contenente non solo il numero degli incidenti, ma anche perchè avvengono, i motivi per cui un punto è nero, per poi procedere all’eliminazione delle cause;

- elaborare un capitolato per la manutenzione, che fissando precise caratteristiche di qualità (riferendosi anche a quanto sviluppato dalla normativa nazionale), faccia da riferimento al lavoro delle Province sulla rete regionale, e controllare poi che sia rispettato.



co regionale - continua Nicola Chiatante - e nel rapportarsi con gli enti locali territoriali l’Agenzia parte avvantaggiata, perchè la Regione da credibilità e forza contrattuale”. Quanto ai progetti, l’Ares ha il compito di attuare il Piano di interventi varato dalla Regione, che generalmente riguardano opere già previste in altri Piani attuativi e spesso corredate da progetti, alcuni a livello preliminare, altri definitivi, altri ancora esecutivi, almeno nella forma. Quindi

- per i progetti che non hanno ancora nulla, sono in corso gli affidamenti gli studi di fattibilità (a trattativa privata, perchè sono tutti sotto soglia e comunque è necessario stringere i tempi);

- per quelli già in fase di preliminare, e di cui sono state riscontrate delle carenze, i progettisti stanno provvedendo alle integrazioni sulla base di precise specifiche; quando saranno integrati si procederà alle Conferenze dei servizi e poi ai definitivi;

Le Province saranno in grado di assolvere al loro ruolo?

Come già segnalato, la maggior parte delle Regioni ha trasferito alle Province la gestione delle ex strade Anas oltre che, spesso, anche la proprietà, partendo dalla considerazione che le Province hanno un know how consolidato in materia di gestione delle strade, mentre le Regioni non hanno strutture di questo tipo e sono invece enti di programmazione, indirizzo e impulso. Cosa significa questa scelta in termini di spesa effettiva - cioè cantieri - e qualità delle opere realizzate? E' direttamente collegata alle capacità o meno delle Province di gestire una realtà che presenta situazioni comunque nuove:

- collegamenti di carattere interregionale, con funzioni, caratteristiche e dimensioni molto diversi rispetto alla rete ordinaria provinciale (che comprende soprattutto strade di collegamento tra comuni, anche se importanti);

- traffico più elevato (oltre i 30/40 mila veicoli giorno) e maggiore presenza di mezzi pesanti, con tutte le implicazioni in termini di usura della strada e di complessità degli interventi di manutenzione, da eseguire sotto traffico perchè sono strade che per la loro importanza non si possono chiudere;

- necessità di coordinare fra Province la manutenzione e le strategie di sviluppo perchè, come già ricordato in precedenza, essendo spesso strade di interesse regionale non dovrebbero essere vincolate a limiti di confine (ad esempio nella manutenzione invernale), o a strategie di sviluppo differenti, che valorizzano il tratto in una Provincia e non in un'altra;

- capacità finanziaria ridotta delle Province rispetto a un ente di maggiore rilievo come la Regione, vincolata da entrate fisse - variabili da Provincia a Provincia - e da Piani di spesa spese triennali, con una quota fissa ogni anno. Il problema, quindi, non è tanto nelle strade in più, perchè la variazione è minima, di poche centinaia di chilometri rispetto alle migliaia già in carico, ma delle loro caratteristiche, che richiedono modalità diverse di gestione e, forse, finanziamenti maggiori.

Una questione di risorse e di organizzazione

Le province sono tutte in grado di gestire la nuova rete? "Tutte, assolutamente - risponde Piero Antonelli, Direttore generale dell'Unione province italiane (Upi) - anche le realtà piccole, come ad esempio la provincia di Cuneo, che è grande al punto vista territoriale ma piccola dal punto di vista finanziario e dei numeri: come ha gestito i suoi 3.000 chilometri può benissimo gestirne 400 in più, non cambia molto, specie con un minimo di organizzazione". "C'è invece un problema di natura politica - continua Antonelli - che riguarda la riduzione di trasferimenti finanziari sulle strade verificatosi nel corso degli ultimi anni, e che dall'anno prossimo sarà palese, mentre sarebbe necessario mantenere un flusso finanziario costante e certo. Di sicuro le Province più grandi - da Torino a Milano - mostrano maggiore certezza rispetto a quelle minori, fermo restando che molto dipende da come si sono preparate a questo evento e da quale carico di responsabilità portano i nuovi impegni: diverso è gestire solo la manutenzione oppure occuparsi anche di interventi straordinari, progettazione, gare, verifiche ecc.. La conferma viene da una realtà come quella Toscana dove, come già illustrato, tutte le responsabilità ricadono sulle Province: qualcuna si è attrezzata in tempo, ha acquisito personale tecnico adeguato e oggi sta lavorando bene; altre sono rimaste più indietro e stanno cercando faticosamente di recuperare. Il nodo poi non è di incapacità, ma di carenza strutturale e di fondi: l'ingegnere di una piccola Provincia non è meno bravo di quello di una grande, ma uno può avere a disposizione 10 geometri, 40 cantonieri e 100 mila lire da spendere, mentre l'altro ha un cantoniere, due geometri e 10 mila lire, e quindi fa quello che può". Luciano Ponzetti, assessore alla Viabilità della Provincia di Torino, ribadisce invece la forza e la capacità del suo ente, che sui suoi 2.800 chilometri opera direttamente con circa 330 cantonieri, su un totale di 450

persone fra dirigenti, geometri e amministrativi; inoltre, considerando che il 30 per cento delle strade provinciali (cioè circa 800 chilometri di rete) aveva già caratteristiche simili a quelle Anas, la Provincia è stata in grado di intervenire adeguatamente sin da subito, anche se di fatto si è trattato quasi di un raddoppio delle strade di grande traffico, dovendo gestire altri 533 chilometri di strade ex Anas; per la progettazione, poi, la Provincia sviluppa ogni anno progetti per circa 50/55 milioni di euro, con due unità di progettazione, che hanno avuto bisogno al massimo di qualche integrazione, soprattutto per alcune professionalità (ingegneri idraulici, geologi), perchè la nuova rete riguarda molte zone montane o pedemontane. C'è stato ovviamente qualche aggiustamento - continua Ponzetti - perchè in alcuni casi una strada, invece di essere divisa a tratte è stata affidata a un solo circolo (il territorio della Provincia è suddiviso in 34 circoli, ciascuno con circa 100 chilometri di strade), perchè dividere le competenze degli interventi di manutenzione poteva pregiudicare la sua stessa percorrenza, specie in inverno.

Il nodo delle differenti tipologie delle nuove strade

Resta il fatto che una parte delle strade trasferite dall'Anas - circa il 30 per cento - sono diverse da quelle provinciali. E' d'accordo, indirettamente, anche Pietro Antonelli, che segnala come il 70 per cento delle strade trasferite non ha nulla da invidiare a quelle già gestite dalle Province, anche perchè non si tratta delle Statali di primo livello, le grandi direttrici, che sono rimaste all'Anas, ma una rete secondaria. Un'ulteriore conferma viene Carlo Faccin ed Ennio Ferri, Direttori, rispettivamente, dell'Area tecnica e del Settore Gestione e manutenzione strade dalla Provincia di Brescia, che a un recente convegno a Milano hanno segnalato che le strade Anas ricevute in carico presentano caratteristiche differenti rispetto alle provinciali, con un traffico di circa 30 mila veicoli al giorno contro un massimo di 18 mila,

oltre alla presenza di molte gallerie lunghe (una novità per la rete provinciale); dal punto di vista della manutenzione questo ha portato a spostare di notte tutti gli interventi, mentre prima erano solo di giorno, proprio per il traffico elevato che percorre le nuove arterie.

Global service e nuovi ruoli per l'Anas

In questo quadro, l'Anas come si pone? "Il problema è di carattere generale - sottolinea Carlo Sgandurra, Direttore centrale Anas - ed è legato alla riorganizzazione dell'Ente dovuto in parte alla cessione di due terzi della rete e in parte alla sua trasformazione in Spa; in particolare ci si sta orientando all'ottimizza-

zione di tutte le attività di supporto e di logistica presenti all'interno, per mettersi nelle condizioni di offrire servizi di gestione anche per altri enti". In sostanza, l'Anas si propone al mercato, a tutti i livelli, dal global service alla formazione (sono in corso contatti per collaborare con la scuola superiore della pubblica amministrazione locale, cui fanno capo tutti i Comuni e le Province). Per la nuova Spa queste sono idee e proposte in fase di elaborazione e i compartimenti, regione per regione, stanno valutando i possibili accordi, ma già oggi si possono cogliere i primi segnali positivi: è stato siglato un accordo con la Fiera di Roma per la gestione delle strade circostanti, mentre per la Regione Lazio l'Anas realizzerà lo svincolo per l'ospedale Sant'Andrea, legato all'ampliamento della Grande raccordo anulare; e in altre realtà italiane si stanno valutando rapporti e richieste di collaborazione da parte di Comuni, Province, Regioni, e si sviluppano collaborazioni, già in atto da anni, con università (in particolare di Roma, con ad esempio La Sapienza e la Terza università) e consorzi di formazione (il consorzio Edis, di cui fanno

parte e numerose grandi aziende, da Tim a Ericsson, Nokia, FS ecc.). La punta di diamante è rappresentata dall'ex Centro sperimentale di Cesano, che passa da centro di pura sperimentazione a centro di ricerca e di servizi di formazione. Del resto è evidente che una società con tali esperienze e risorse professionali non può restare a lungo inerte, vista la contrazione della rete da gestire, considerando che si sente pienamente in grado di competere nella fornitura di servizi per la gestione delle infrastrutture, in particolare, appunto, con il global service. Una formula quest'ultima che è sentita nel mondo delle infrastrutture come uno sbocco importante, grazie alla quale sembra possibile fornire una gestione qualitativamente valida - intesa soprattutto come manutenzione programmata - con finanziamenti forzatamente limitati. Che la soluzione sia a portata di mano, ma soprattutto che ci credano i protagonisti del settore, lo dimostra anche l'attivismo dei soggetti più attrezzati, cioè le concessionarie autostradali, che sempre più si propongono per fornire servizi ai diversi Enti locali e recentemente hanno avuto un banco di prova con la gara per il global service della Firenze-Pisa-Livorno, vinta dal Gruppo Autostrade Spa, alla quale hanno partecipato anche protagonisti del calibro del gruppo Torino-Milano.



Schema della rete ANAS prima del trasferimento alle Regioni

Ultime battute per la rete di interesse nazionale

Il processo di decentramento delle strade Anas si è concluso nell'ottobre 2001, ma già in quella data sono stati evidenziati alcuni nodi irrisolti, che ad oggi rimangono un problema aperto, pur essendo in corso una trattativa che dovrebbe portare a breve a una conclusione: si tratta della rete viaria di interesse nazionale rimasta in carico all'Anas, che il lungo e contrastato processo di formazione ha lasciato in parte incompleta. Più precisamente, dall'analisi della rete è emersa una discontinuità degli itinerari d'interesse nazionale che, in molti

casi, ostacola le operazioni di manutenzione e la gestione attiva dei flussi di traffico. Inoltre presenta una dimensione delle maglie tale da non garantire un equilibrato drenaggio e distribuzione dei flussi, fino al paradosso per cui una stessa strada è gestita e mantenuta dall'Anas per un tratto, in un altro da una Regione, in un altro ancora da una Provincia. Infine, la rete non è omogenea su tutto il territorio, e si presenta a maglie strette al Sud, un po' meno al Centro e molto larga al Nord, dove il problema della continuità è più grave. La logica con cui si è costruita la rete non è stata sempre la stessa ma è variata nel tempo, secondo i governi e il variare dei rapporti di forza fra il governo centrale e le rappresentanze regionali. Così si è passati dai 46 mila chilometri del 1998 - da tutti riconosciuti come eccessivi, a un'ipotesi ideale di circa 30 mila, fino a prefigurare una rete di soli 5/6 mila chilometri, risaliti poi ai circa 15 mila della configurazione attuale. Fra le incongruenze più eclatanti si segnala la situazione della rete in Liguria, innanzitutto per quanto riguarda l'Aurelia, un'arteria che collega Roma al confine francese di Ventimiglia: è rimasta nazionale (come tutte le consolari) nel Lazio e in Toscana, ma poi diventa regionale in Liguria, suddivisa per Province. In questa Regione, inoltre, la rete nazionale è formata da soli 120 chilometri, di tre tronconi separati, costringendo l'Anas a prefigurare una gestione dai compartimenti limitrofi.

Richieste e resistenze al riequilibrio

Sin da subito si è quindi posto il problema di un riequilibrio - a Infravia 2001 ne hanno parlato sia i dirigenti Anas che il Viceministro Martinat, e in parte i rappresentanti di alcuni Enti locali - che uno studio commissionato dall'Anas indica in 3.669 chilometri di strade da reintegrare nella rete nazionale. Recentemente sono state le stesse Regioni (del centro-sud) a sottoporre il problema al ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, chiedono espressamente che al-

cune strade già trasferite fossero riconsegnate allo Stato. Da qui sono nati una serie di incontri con tutte le Regioni - per comprendere quali fossero effettivamente le richieste e le disponibilità su tutto il territorio nazionale - dai quali sono emerse situazioni nuove e sotto certi aspetti sorprendenti: innanzitutto la conferma che il trasferimento dallo Stato alle Regioni si è trasformato in una provincializzazione; poi che nessuna Provincia è disponibile a restituire le strade ricevute, in gestione o in proprietà; infine che davanti a una tale resistenza le stesse Regioni dalle quali è partita l'iniziativa sono ora in difficoltà. Di fatto oggi la situazione è molto fluida, anche se in breve tempo dovrà risolversi, per giungere al pacchetto definitivo

da portare alla conferenza Stato Regioni (che dovrà approvarlo all'unanimità). Come finirà? Probabilmente rimarrà tutto così com'è, come sostiene il Direttore generale dell'Upi, Piero Antonelli, che esclude categoricamente qualsiasi ripensamento da parte delle Province, anzi, la posizione dell'associazione è di mettere un punto fermo per quanto riguarda i decreti ministeriali di trasferimento del personale e delle risorse, con nessuna possibilità di discutere un quadro di decentramento ormai acquisito. Una conferma in questo senso viene dallo stesso On. Ugo Martinat, Viceministro delle Infrastrutture e dei trasporti, che sottolinea come il Governo sia oggi oggetto di sollecitazioni contrastanti, con da un lato un pressing - non accettato - di alcune Regioni che vorrebbero restituire le strade all'Anas, dall'altro l'opposizione di altre Regioni che non vogliono cedere alcune strade strategiche per la rete di interesse nazionale, confondendo così la disponibilità data dal Governo e dall'Anas di riequilibrare la rete attuale per costruirne una più omogenea e continua, ma che non era certo quella di farsi carico di strade a carattere regionale o provinciale.



Schema della rete di interesse nazionale nel 2002