

A proposito del Ponte

di Ada Becchi

1. *L'eclissi delle «grandi opere».*

Non mi sembra possibile discutere della «apparizione» (sarebbe forse meglio dire «ri-apparizione», ma la parola è brutta) in quest'ultimo scorcio di tempo, del Ponte sullo Stretto di Messina, senza una succinta premessa sulle politiche di attrezzatura del territorio realizzate in Italia nell'ultima fase.

L'Italia è da alcuni decenni un Paese che dedica poca attenzione all'attrezzatura del territorio, in generale, ed in particolare rifugge dalle «grandi opere»¹. Nella fase del «decisionismo per la governabilità», negli anni ottanta, varie «grandi opere» sono state annunciate, e la sorte in genere ad esse toccata è stata un'ennesima dimostrazione del fatto che era difficile prendere decisioni in materia, e soprattutto decisioni di notevole portata. L'unica eccezione – se la si vuole fare rientrare nella categoria «grandi opere» – è stata l'alta velocità ferroviaria². Ma, anche in questo caso, si tratta di un'eccezione relativa: la realizzazione per la tratta Roma-Firenze era all'epoca già avvenuta, e questa a tutt'oggi resta l'unica tratta in funzione, mentre oltre dieci anni sono stati spesi, con ingenti finanziamenti, per i lavori tuttora in corso delle altre tratte della direttrice Milano-Napoli. Il completamento della rete, per la sola tratta trasversale che connette il valico di Modane a Trieste, pur essendo questa classificata «prioritaria» nell'ambito dei programmi europei³, è di là da venire⁴.

¹ Per «grandi opere» si intendono qui le opere puntuali (un tunnel, un ponte, un porto, ecc.) il cui finanziamento richiede ingenti risorse, e che si avvalgono di tecnologie evolute.

² Per la storia dell'«alta velocità» si rinvia a M. Ponti, *Il caso delle Ferrovie dello Stato*, in Id. (a cura di), *I trasporti e l'industria*, Il Mulino, Bologna, 1992.

³ La tratta è inclusa in uno (il sesto) dei 14 progetti prioritari definiti nel Consiglio di Essen, ed è l'unico progetto italiano ad esservi ricompreso.

⁴ In un allegato (il terzo) al Libro bianco (cfr. Commission des Communautés Européennes, *Livre Blanc. La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*, Bruxelles, 12 settembre 2001, p. 129), si elencano le opere proposte dai governi nazionali per il cofinanziamento, e quelle italiane corrispondono ad 830 km di linee miste ad alta velocità tra Bologna e Milano, e tra Verona e Napoli.

⁵ A. Becchi, *Opere pubbliche*, in «Meridiana», 9, 1990.

Individuare le ragioni di questo atteggiamento, singolare per un Paese che ha una configurazione fisica difficile, il cui processo di industrializzazione era ed è ancora in atto, e che infine continua a doversi confrontare con uno squilibrio territoriale più che significativo, sarebbe molto interessante. Ma non facile. Certamente ha pesato un conservatorismo diffuso, che risultava legittimato dalle in sé ben più nobili pulsioni per la difesa dell'ambiente, mentre queste ultime trovavano a loro volta indiscutibile alimento nelle logiche progettuali che si affermavano come prevalenti³. Certamente ha pesato la difficoltà nelle relazioni tra centro e periferia⁶, tra Stato e comunità locali, nel senso che, per propiziare maggiori livelli di consenso se non di cooperazione, lo Stato ha finito con l'assegnare una quota rilevante della spesa per opere pubbliche alle istituzioni decentrate⁷ che in casi molto frequenti la utilizzavano per opere non tanto piccole, ché anzi spesso risultavano assolutamente sovradimensionate e quindi «grandi», ma addirittura inutili o dannose. Certamente ha pesato l'arretratezza del settore delle costruzioni e delle progettazioni, con le collusioni tra imprese e delle imprese con il ceto politico che lo caratterizzavano. E presumibilmente vi sono altre ragioni ancora che non sono riuscite a individuare.

Non c'è dubbio comunque che, dietro a tutto questo, vi era l'idea che di una politica di sviluppo non ci fosse più alcun bisogno, anche là dove lo sviluppo ancora stentava ad affermarsi. Guardando a ritroso, la storia dei progetti speciali della Cassa per il Mezzogiorno, salvo modeste eccezioni, aveva rappresentato già un preoccupante segnale d'allarme, che però solo pochi avevano rilevato⁸.

A partire dalla fine degli anni settanta, di qualunque aspetto dell'attrezzatura del territorio ci si occupasse, ma in modo più marcato per l'insieme delle infrastrutture che assicurano servizi di mobilità (ingrediente come noto cruciale per lo sviluppo), era evidente⁹ che l'Italia non si muoveva lungo linee confrontabili con quelle praticate dai paesi con cui avrebbe dovuto misurarsi, né dal punto di vista della convinzione che occorresse identificare scenari futuri cui ri-

⁶ Uno dei sintomi, di cui non si tenne adeguatamente conto né da parte dei governi, né da quella delle opposizioni (del resto, radicate in molti governi locali), del maturare della crisi politica che sarebbe esplosa negli anni novanta, e che è tuttora in corso.

⁷ Cfr. S. Cassese-F. Grassini (a cura di), *L'ammodernamento delle grandi reti*, Sipi, Roma 1990, pp. 283-9.

⁸ Come G. Zappa, *Mezzogiorno e progetti speciali*, Officina Edizioni, Roma 1980.

⁹ Cfr. C. Alò-G. Rosa, *Il grande gap: l'Italia ai margini d'Europa*, Sipi, Roma 1990.

¹⁰ Il riferimento non è tanto ai documenti programmatici, del resto di varia qualità, che venivano proposti alle diverse scale, ma ai risvolti operativi. Per le sorti che arridevano ai

ferire l'individuazione delle esigenze da fronteggiare¹⁰, né da quello della definizione di un assetto istituzionale in grado di portare i programmi formulati a compimento.

Naturalmente qualcuno potrebbe affermare che è meglio fare a meno di «grandi opere» la cui realizzazione incide sugli equilibri della natura, che modificano (talvolta deturpano) il paesaggio. Ma la storia più o meno recente ci ricorda che in molti casi opere di rilevante entità, e tali da sfruttare tecnologie all'avanguardia, sono indispensabili, ed insieme che i danni all'ambiente possono essere contenuti ed il paesaggio magari migliorato solo che lo si voglia. In altre parole, le «grandi opere» non sono solo l'occasione per erigere monumenti, per celebrare la propria potenza (come sono state molte opere del passato, di cui ancora ammiriamo le vestigia, dimenticando che anch'esse ebbero certamente all'epoca un rilevante impatto ambientale), ma sono nell'attuale assetto economico e sociale un modo per rispondere ad esigenze cui non si può rispondere altrimenti. Nell'Italia della crisi della prima repubblica, non vi era tuttavia spazio per affrontare questi problemi.

Da noi l'annuncio di una qualche «grande opera» scatenava magari un po' di dibattito, ma lasciava tutti nella sostanza persuasi che concluso il dibattito, nulla – o almeno nulla di operativo – si sarebbe fatto. E questo era più vero per il Mezzogiorno che per il resto del Paese, anche se le «grandi opere» che si affacciavano ogni tanto alla ribalta, di rado riguardavano il Sud.

L'incredulità dell'opinione pubblica era del resto corroborata dal fatto che l'annuncio aveva spesso luogo in modo estemporaneo, talvolta senza alcun riferimento rigoroso ai bisogni che occorreva soddisfare, e comunque in termini che rendevano vaga la connessione tra opere e bisogni. Così, ad esempio, fu proprio per il Ponte sullo Stretto di Messina, incluso nel famoso «pacchetto Calabria», proposto dal governo dell'epoca (1970) per rispondere ai moti con cui a Reggio Calabria si reagì alla designazione di Catanzaro come capoluogo regionale, e destinato (il «pacchetto») ad una monca oltre che pluridecennale realizzazione. Il Ponte, in un certo senso, all'epoca già «esisteva» perché, rispondendo alle aspirazioni espresse da varie istituzioni dell'isola¹¹, una legge del 1968¹² aveva autorizzato l'Anas a bandire, in

piani, ad esempio dei trasporti, si veda ancora Ponti, *Il caso delle Ferrovie* cit., pp. 131-3.

¹¹ Si rinvia, per questi aspetti, al contributo di L. D'Antone in questo numero.

¹² Legge n. 384 *Finanziamento per provvedere alle spese occorrenti per lo studio dei problemi relativi alla realizzazione del collegamento viario e ferroviario sullo stretto di Messina.*

¹ Cfr. G. Bodo-G. Viesti, *La grande svolta*, Donzelli, Roma 1997, pp. 84-6.

² La legge n. 1158 del 1971, *Collegamento viario e ferroviario fra la Sicilia e il continente*,

collaborazione con le ferrovie dello Stato, un concorso di idee per il «collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Continente».

2. Il «pacchetto» e il Ponte.

Seguire il caso del «pacchetto» sarebbe istruttivo. L'unica «grande opera» di cui esso garantì la realizzazione in tempi ragionevoli, fu il porto di Gioia Tauro, destinato, come i più anziani ricorderanno, a servire il quinto centro siderurgico che avrebbe dovuto essere ubicato nell'area per iniziativa delle partecipazioni statali. Alla fine degli anni settanta il porto era praticamente completato, ma era anche più che evidente che mai vi sarebbe stato un quinto centro siderurgico sebbene esso continuasse, come un fantasma, ad animare lo scontro politico e sociale. L'ufficio della Cassa per il Mezzogiorno che seguiva la vicenda Gioia Tauro, si preoccupò di promuovere uno studio per verificare un'utilizzazione alternativa del porto come terminal di *transshipment* per i trasporti merci containerizzati. Lo studio, realizzato verificando anche l'interesse degli operatori nazionali del settore dei trasporti marittimi, e completato nel 1978, dette risultati positivi, ma tutte le forze politiche ritennero che si dovesse continuare a lasciar credere alle popolazioni locali che il quinto centro si doveva fare e si sarebbe fatto. E dell'utilizzazione alternativa del porto non si parlò più finché alcuni di quegli operatori non se ne fecero, almeno dieci anni dopo, promotori. Il seguito della storia è noto¹. Una conferma – va detto – del fatto che se una «grande opera» non è una mostruosa buca keynesiana, ma può rendere un servizio, sollecita fenomeni di trasformazione e sviluppo, pur (come nel caso citato) tra sprechi che avrebbero potuto essere evitati.

Il Ponte non ebbe una sorte simile a quella del porto di Gioia. Semplicemente si inabissò. O meglio l'iter fu il seguente. Nel 1971² una legge *ad hoc* fu approvata per l'attuazione dell'opera. Tra il 1971 ed il 1981 non accadde nulla³. Nel 1981 si formò la società concessionaria che la legge del 1971 aveva previsto si dovesse costituire per «la pro-

classificava l'attraversamento permanente dello Stretto come opera di «prevalente interesse nazionale» e prevedeva di affidarne la realizzazione ad una società costituita *ad hoc*.

³ G. Imbesi, *Le grandi infrastrutture*, in Aa.Vv., *Le vie del Mezzogiorno*, Donzelli, Roma 2002, p. 243; l'autore attribuisce il ritardo a non meglio specificati «forti conflitti economici regionali che erano alla base delle politiche finanziarie italiane».

⁴ Dalle inchieste parlamentari alle indagini giudiziarie ai lavori scientifici. La legislazione sui lavori pubblici approvata negli anni novanta (le cosiddette leggi Merloni) era – molti ora

gettazione, realizzazione e gestione dell'opera», secondo un costume in voga in quegli anni (ma, come vedremo, di recente riemerso) e fautore di molti guai come varie riflessioni della più diversa natura⁴ hanno ampiamente mostrato: la Società Stretto di Messina (partecipata al 51% dall'Iri⁵ – ora Fintecna, cui sono state conferite le partecipazioni Iri con la messa in liquidazione dell'istituto – e al 12,25% dalle Fs, dall'Anas e dalle due regioni, Sicilia e Calabria). La concessione avrebbe dovuto essere regolata da una convenzione stipulata dalla società concessionaria con Anas e Fs, cioè con due dei soci minoritari.

La concessione venne attivata solo nel 1985⁶. L'anno successivo la società presentò uno studio di fattibilità⁷ per l'identificazione della soluzione tecnologica più appropriata. Lo studio proponeva, in due versioni, la tipologia «ponte sospeso», e la soluzione ritenuta più idonea era il Ponte a una sola campata. Si avviò così la preparazione del progetto di massima di un Ponte a campata unica. Il progetto, completato nel 1992, fu esaminato e approvato da Anas e Fs, ed infine approvato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici nel 1997⁸.

Nel frattempo la Società Stretto di Messina è sopravvissuta avvalendosi dei finanziamenti pubblici via via ricevuti (di cui è difficile ricostruire l'entità complessiva, anche a causa della necessità di riportare i valori ad un unico metro monetario, ma che non sono stati trascurabili⁹).

l'hanno dimenticato – figlia di quelle riflessioni.

⁴ Più precisamente, nella prima fase, 3% Iri, 24% Finsider, la finanziaria Iri per la siderurgia e 24% Italtat, la finanziaria Iri per le attività di progettazione e costruzione. Nel seguito 3% Iri e 48% Italtat.

⁶ Con un decreto dei ministri dei Lavori pubblici e del Bilancio, firmato il 27 dicembre. La concessione riguardava «lo studio, la progettazione, la costruzione, nonché l'esercizio del solo collegamento viario», e non aveva una scadenza definita. Il decreto di concessione rinviava, inoltre, espressamente, approvandola (art. 2), alla convenzione siglata lo stesso giorno tra la Società Stretto di Messina, l'Anas e le Ferrovie dello Stato. La convenzione stabiliva che la società concessionaria dovesse provvedere «a propria cura» al finanziamento degli studi preliminari (le spese sostenute sarebbero state rimborsate dopo l'approvazione del progetto di massima), e selezionare la soluzione tecnologica ritenuta idonea, con scadenza di un anno dalla stipula della convenzione. La proposta avrebbe dovuto essere (come fu) successivamente vagliata dai consigli di amministrazione dell'Anas e delle Ferrovie, per essere poi inviata al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

⁷ Stretto di Messina Spa, *Rapporto di fattibilità*, giugno 1986.

⁸ Consiglio superiore dei lavori pubblici, adunanza 10 ottobre 1997 (voto n. 220).

⁹ La legge del 1968 aveva stanziato 700 milioni per il concorso di idee. Per il periodo successivo i primi elementi noti si riferiscono alla legge finanziaria 1983 che proponeva di stanziare 220 miliardi per il triennio 1984-6. L'anticipato scioglimento delle camere non consentì di rendere operativo lo stanziamento. La legge finanziaria 1987 stanziò 124 miliardi. E ulteriori fondi furono stanziati dalle leggi finanziarie 1988, 1989 e 1991. Fino al 1991 secondo il responsabile di Iritecna (Italtat) erano stati spesi per gli studi 56 miliardi di lire.

¹⁰ Il 25 giugno 1998 il Senato aveva approvato una mozione (n. 1-00275) che impegnava il governo a trasmettere al Cipe il progetto di massima del Ponte perché promuovesse «tutti gli approfondimenti ritenuti necessari».

Nel 1998, in seguito ad un dibattito parlamentare sul tema¹⁰, venne richiesto il parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica. Come indicato dal Cipe¹¹, i competenti dicasteri (tesoro e lavori pubblici nella configurazione di allora) indirono una gara per l'effettuazione di approfondimenti ulteriori sulle «problematiche territoriali, ambientali, sociali, economiche e finanziarie del progetto di massima approvato e per la valutazione, con riguardo a quegli aspetti, di altre possibili configurazioni delle comunicazioni tra la Sicilia e il Continente», da un lato, e «per approfondimenti su aspetti tecnici di carattere specialistico», dall'altro. Per il primo studio si aggiudicò la gara un raggruppamento di società di consulenza¹² (ad esso appartengono gli *advisors* autori di alcuni dei pezzi riportati in questo numero). Il rapporto è stato reso pubblico il 28 febbraio 2001¹³.

3. Il Ponte e la «legge Obiettivo» del ministro Lunardi.

Così siamo arrivati al 2002. E potremmo continuare, se il ministro delle infrastrutture e dei trasporti in carica non avesse preannunciato, poco prima del Natale 2001, e in occasione dell'approvazione della cosiddetta «legge Obiettivo»¹, finalizzata a porre le condizioni per la realizzazione di un programma nazionale di infrastrutture definite strategiche, che le infrastrutture ritenute prioritarie erano diciannove, e una di queste era il Ponte². Lo stesso giorno, 21 dicembre, «ai fini dell'accelerazione delle procedure previste» dalla stessa legge, il Cipe³ approvò il programma infrastrutturale.

Il ministro Lunardi ha inteso, fin dalla sua nomina, presentarsi come l'uomo in grado di restituire al governo nazionale la capacità di realizza-

¹⁰ Deliberazione 19 febbraio 1999.

¹¹ In forma di associazione temporanea di imprese.

¹² Advisor «Collegamenti Sicilia-Continente», *Rapporto finale. Executive summary*, Roma, 28 febbraio 2001 (sarà nel seguito citato come *Executive summary*).

¹ Legge 21 dicembre 2001, n. 443, *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive* (la produzione cui si allude è quella edilizia). Il primo testo della legge era stato presentato alle Camere nella precedente legislatura (atto Camera 6807 presentato il 24 febbraio 2000) per iniziativa dei deputati Berlusconi, Bossi, Tremonti, Urbani.

² L'elenco è parte del materiale predisposto per la conferenza stampa indetta in occasione dell'approvazione della legge.

³ Delibera n. 121/2001.

⁴ Si tratta dell'allegato F della legge 20 marzo, n. 2248, e della legge 25 giugno, n. 2359, sugli espropri per pubblica utilità.

⁵ Cfr. C. Donolo, *Disordine*, Donzelli, Roma 2001.

re grandi progetti infrastrutturali, ovvero «grandi opere». La legge Obiettivo sarebbe appunto lo strumento per conseguire questo risultato.

Le norme della legge Obiettivo meriterebbero una disamina accurata. Essa è l'ennesimo provvedimento, a partire dall'approvazione delle leggi generali del 1865⁴, varato per «sregolare»⁵ le procedure adottate per la realizzazione di opere pubbliche. Il riferimento, in questo caso, è alla legislazione per la tutela dell'ambiente, ma più ancora alla legislazione cosiddetta Merloni⁶, approvata negli anni novanta, e motivata in larga parte dalla necessità di por fine agli sprechi ed alla corruzione che avevano a lungo dominato il campo. Se è vero che i comportamenti sono in buona parte storicamente determinati, era del resto facile prevedere, qualche anno fa⁷, che questa legislazione sarebbe stata ben presto travolta. Ma ora il recupero del passato, delle deroghe, del ricorso indiscriminato al *general contractor*⁸, ecc., è così drastico e sfrontato da lasciare interdetti. L'unica sponda che la legge Obiettivo non prevede di travolgere, è in effetti quella rappresentata dalle direttive europee.

Il tema esula però dalle problematiche qui affrontate. E lo lasciamo da parte, anche se per alcuni aspetti, inevitabilmente, riemergerà nel seguito.

Le infrastrutture strategiche cui la legge Obiettivo si riferisce, sono piuttosto eterogenee. Comprendono tre valichi alpini, il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie e viarie che servono percorsi di particolare importanza ubicati nell'Italia settentrionale, il potenziamento di altre infrastrutture viarie e ferroviarie portuali e aeroportuali in varie regioni, interventi a scala urbana (Venezia, Roma, Napoli, Bari) ed infine il potenziamento delle infrastrutture viarie e ferroviarie che connettono la parte già più attrezzata del Mezzogiorno tirrenico (Salerno) con le province siciliane ivi compreso il Ponte, ed il progetto riguardante il fabbisogno idrico del Mezzogiorno. L'investimento da realizzare è quantificato in 235 mila miliardi di lire⁹, di cui circa 47 mila dovrebbero corrispondere a fondi pubblici stanziati per

⁴ Legge 109 del 1994 e successive integrazioni e modificazioni (Merloni bis e Merloni ter).

⁵ Cfr. A. Becchi, *L'infiltrazione criminale nell'economia legale. Il caso degli appalti*, Ufficio Italiano dei Cambi, Roma 2000, cap. 5.

⁶ In una polemica con l'economista Francesco Giavazzi su «Il Corriere della Sera», il ministro ha rivendicato addirittura la «scoperta» dell'istituto.

⁷ Le cifre riportate sono nella moneta indicata dalle fonti.

⁸ Come risulta dalla *Presentazione* predisposta in occasione della conferenza stampa tenuta a Palazzo Chigi il 21 dicembre 2001 (dalla pagina *web* del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

il triennio 2002-2004. Un po' più del 40% degli investimenti interesserebbe il Mezzogiorno (vedi Tab. 1 p. 151).

Lo strumento cui la legge prevede di ricorrere, è il *general contractor* (o contraente generale). La legge Merloni limita il ricorso al *general contractor* solo ad opere la cui redditività sia così elevata da consentire un apporto di capitale privato superiore al 50% dell'onere (un'ipotesi molto, forse troppo restrittiva). Nei criteri definiti per l'esercizio della delega, si dice ora invece (art. 1, comma 2, lettera G) che occorre prevedere l'obbligo per il soggetto aggiudicatore, nel caso in cui l'opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici, di rispettare la normativa europea in tema di evidenza pubblica e di scelta dei fornitori di beni o servizi, ma con un regime derogatorio rispetto alla legge 109 del 1994 per tutti gli aspetti di essa non aventi necessaria rilevanza comunitaria.

Nell'illustrare alla stampa i propri intenti il ministro pro tempore ha dichiarato che il contraente generale sarebbe stato utilizzato «principalmente per le maggiori opere»¹⁰. Non è noto però né per quante, né per quali.

Dato il tema e gli importi certamente rilevanti, si dovrebbe pensare che nel programma siano state incluse le grandi infrastrutture previste dai piani, e in particolare, trattandosi soprattutto di infrastrutture di trasporto, dal Piano generale dei trasporti, la cui stesura risale al gennaio 2001¹¹. Ed in genere questa corrispondenza esiste, salvo che nel caso del Ponte di cui il Piano generale dei trasporti non fa menzione.

Scorrendo il Piano, si intuiscono le ragioni per cui il Ponte in esso non appare. Le priorità strategiche¹² che il Piano delinea, sono riferite più al trasporto merci che al trasporto passeggeri, e con riferimento al primo ai grandi assi di collegamento con il resto d'Europa (valichi). I criteri definiti prevedono, del resto, la realizzazione di opere «di maggiore redditività complessiva», e quindi sorrette da corposi flussi di domanda.

Per le isole il riferimento principale è allo sviluppo dei servizi marittimi (cabotaggio). Per il trasporto ferroviario, nel Piano è inserito il completamento del raddoppio delle linee ferroviarie che collegano

¹¹ È interessante notare che gli estensori del Piano coincidono, almeno per gli esperti in materia trasportistica, con gli *advisors* che hanno analizzato il progetto del Ponte.

¹² Ministero dei Trasporti e della Navigazione, *Piano generale dei trasporti*, gennaio 2001, cap. 8, p. 4. Il testo è sulla pagina *web* del ministero.

¹³ Il costo di questi interventi ammonterebbe a 3380 miliardi di lire, di cui 1380 all'epoca non ancora stanziati.

¹⁴ Gli interventi più rilevanti riguardano la tratta tra Napoli e Battipaglia (2 mila miliardi di lire). Quelli più a sud (250 miliardi) riguardano il miglioramento delle attrezzature di

Messina rispettivamente con Palermo e con Catania-Siracusa¹³, ma la «velocizzazione»¹⁴ della linea per Reggio Calabria è prevista solo fino a Paola (in provincia di Cosenza). Per quello stradale è inserito il potenziamento della viabilità di collegamento tra Messina, Gela¹⁵ e Palermo, ed è previsto l'«ammodernamento» dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria¹⁶.

Le scelte effettuate per il Piano sono state, ovviamente, confermate dallo Strumento operativo per il Mezzogiorno, concernente i trasporti¹⁷. Lo strumento contiene indicazioni interessanti, come quella che identifica il divario Nord-Sud come determinato più che da consistenze strutturali, da fattori qualitativi e da capacità gestionali:

Un semplice confronto tra le diverse aree del Paese rivela come Nord, Centro e Sud non abbiano tra loro una notevole disparità, se si utilizza un puro metro quantitativo (ad esempio infrastrutture fisiche per abitante). La disparità è invece notevole se si guarda alle condizioni e alla qualità del servizio di trasporto: al Sud il livello del servizio è nettamente inferiore rispetto al Nord¹⁸.

Un'osservazione pertinente, che discende anche dal fatto che molte tra le opere infrastrutturali esistenti nel Mezzogiorno (assai più che nel Centro-Nord dove gli interessi in campo erano e sono maggiormente in grado di imporre opere funzionali¹⁹) sono da annoverare nella classe delle opere inutili e talvolta dannose.

Di conseguenza, ponendo esplicitamente l'obiettivo di attenuazione del divario, e di aumentare perciò l'accessibilità delle regioni perife-

controllo del traffico. Alcuni investimenti di potenziamento sono al servizio del traffico container generato dal porto di Gioia Tauro, ma non riguardano l'attraversamento dello Stretto. Per il trasporto ferroviario gli investimenti che avrebbero attinenza con l'ipotesi Ponte, ammontano perciò a circa 3,6 mila miliardi di lire su un totale di investimenti nel Mezzogiorno pari 27,7 mila miliardi (compresa l'intera tratta Roma-Napoli dell'«alta velocità» – ora alta capacità – che impegna 9,65 mila miliardi).

¹⁵ Con la realizzazione di un nuovo collegamento autostradale tra Catania e Gela ed il potenziamento delle strade statali che collegano Gela con la litoranea settentrionale. Il primo è incluso tra gli interventi ad alta priorità.

¹⁶ Gli investimenti relativi alla rete stradale destinati al Mezzogiorno sono pari a 28,5 mila miliardi, di cui 11,92 per l'autostrada Napoli-Reggio Calabria. Gli investimenti relativi alla Sicilia sono pari a 4356 miliardi.

¹⁷ Quadro comunitario di sostegno 2000-2006, PON Trasporti, *Strumento operativo per il Mezzogiorno*, marzo 2001 (pagina *web* del ministero).

¹⁸ *Ivi*, p. 18.

¹⁹ Cfr. M. Franzini, *Cooperazione, scelte pubbliche e sviluppo locale*, in «Meridiana», 34-35, 1999.

²⁰ Il comma 4 dell'art. 1 della legge Obiettivo recita: «Limitatamente agli anni 2002 e 2003 il Governo è delegato ad emanare, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al comma 2, previo parere favorevole del Cipe, integrato dai presidenti delle regioni interessate, sentite la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le competenti

riche, il documento individua come cruciali per le isole i trasporti marittimi ed aerei.

Il fatto che il nuovo governo abbia ritenuto di inserire tra le opere prioritarie il Ponte che certo configura per l'evoluzione di parte del sistema meridionale dei trasporti, un'innovazione – si potrebbe dire: radicale – può anche non scandalizzare. Il Piano generale dei trasporti è stato elaborato per il precedente governo. Il governo attuale può darsi un nuovo piano, con nuovi criteri e nuove priorità. Non c'è infatti dubbio che la scelta di realizzare il Ponte modifichi il quadro che con il Piano era stato delineato: il Ponte costa da solo quanto l'ammodernamento dell'autostrada Napoli-Reggio Calabria. La differenza tra i due scenari passa, inoltre, per un mutamento dei criteri adottati per l'individuazione delle priorità, perché il Ponte non può essere classificato come un'opera «ad alta redditività». Insomma la scelta del Ponte presuppone, quanto meno, l'individuazione di un nuovo quadro programmatico.

Invece no. Il nuovo governo come molti governi dei decenni passati, non ritiene che gli investimenti infrastrutturali debbano essere programmati, tanto che all'art. 1, comma 1, della stessa legge Obiettivo si scrive

Il programma tiene conto del Piano generale dei trasporti. L'inserimento nel programma di infrastrutture strategiche non comprese nel Piano generale dei trasporti costituisce automatica integrazione dello stesso.

Supponiamo, adesso, che la legge Obiettivo divenga rapidamente operativa²⁰. L'ultimo passaggio dirimente, dal punto di vista politico, è l'approvazione del provvedimento in materia di infrastrutture e trasporti ora all'esame della Camera²¹. All'art. 5 esso introduce, tra l'altro, le modifiche alla legge Merloni richieste dalla legge Obiettivo.

Il Ponte si farà. Ma con quali tempi? La storia ci sollecita ad essere scettici. Le fasi da espletare non sono di poco conto. Del Ponte esiste

Commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi recanti l'approvazione definitiva, nei limiti delle vigenti autorizzazioni di spesa, di specifici progetti di infrastrutture strategiche individuate secondo quanto previsto al comma 1». Sempre che i termini non siano prorogati, entro il 21 dicembre 2002 si potrebbe perciò avere per legge l'approvazione definitiva del Ponte.

²⁰ Atto Camera 2032, presentato dal governo il 28 novembre 2001 come provvedimento collegato alla legge finanziaria 2002.

²² Come si deduce dal documento della Steinman International (*l'advisor tecnico*), rinvenibile sulla pagina *web* del ministero.

²³ Come attestano anche alcuni degli scritti pubblicati in questo numero.

²⁴ E con ciò che ne potrà discendere dal punto di vista della commisurazione dei costi.

²⁵ Si veda la decisione già assunta dal ministro delle infrastrutture e dei trasporti che il 7 gennaio 2002 ha incaricato la Società di avviare il «procedimento per l'aggiornamento del

solo un progetto di massima, e non del tutto aggiornato²²: il passaggio al progetto definitivo non sarà di breve momento, anche perché la sua definizione richiede il superamento dei conflitti che la decisione di realizzare il Ponte è destinata a sollevare²³, con la predisposizione di convincenti (almeno per gli interessati) contropartite²⁴. È dubbio che per completare queste operazioni basti un paio d'anni come previsto dagli *advisors*. Poi dovranno essere reperiti i finanziamenti complementari a quello statale, ingenti specie se continuerà ad essere necessario che quest'ultimo sia inferiore al 50%. Infine, si dovrà procedere alla costruzione, il tempo necessario per la quale è quantificato dagli ottimisti *advisors* in sette anni.

Ciascuna di queste fasi è – vale la pena di notare – soggetta all'influenza di variabili i cui esiti non sono facili da prevedere. La più rilevante è probabilmente quella legata all'ipotesi del concorso di un finanziamento, magari alla pari, da parte di privati: la società concessionaria da un lato, e gli istituti di credito dall'altro. Gli scenari che si aprono sono per lo meno turbolenti. Il governo sembra orientato a prevedere²⁵ che la Società Stretto di Messina possa rimanere la concessionaria dell'opera, ma questo è per lo meno dubbio. Se lo resterà, avendo soci pubblici (sebbene alcuni con veste giuridica privatistica) e avendo fin qui «vissuto» di finanziamenti statali, non si vede quale «capitale di rischio» possa apportare. Ma altrettanto dubbio sembra che le banche siano disponibili all'investimento²⁶, visto che non è chiaro come questo potrebbe essere ripagato. La stessa richiesta avanzata dagli *advisors*²⁷ di una modifica alla legislazione vigente (legge Merloni) che anticipi il versamento del contributo statale, in principio previsto all'atto del completamento dei lavori, ne è una conferma.

Anche la questione della concessione è spinosa. La società concessionaria sostiene di essere titolare di un diritto al completamento del

progetto di massima» (www.strettodimessina.it) indicando a tal fine una gara. D'altra parte, anche il precedente governo aveva manifestato analogo orientamento, affermando (con direttiva del presidente del Consiglio dei ministri, in data 23 gennaio 1998) che la Società era «organismo di diritto pubblico ai sensi e per gli effetti di cui» alle direttive europee in materia di appalti pubblici.

²² Le difficoltà insiste in quest'operazione emergono in modo fin troppo convincente dalle audizioni dei soggetti interessati a fungere eventualmente da finanziatori (come si evince dalla documentazione presente sulla pagina *web* del ministero).

²³ *Executive summary* cit., p. 8.

²⁴ Ivi, pp. 11-2. Della questione della concessione il rapporto discute alle pp. 100-9.

²⁵ Si veda in proposito il contributo di F. Karrer in questo stesso numero.

²⁶ Anche se la legge Obiettivo vorrebbe porvi vincoli molto rigidi come si evince dal solito comma 2 dell'art. 1, alla lettera b.

¹ Come mostrano le stesse mappe basate su foto satellitari diffuse dalla Società Stretto di

mandato sulla base di quanto concordato nel 1985. Se la sua tesi sarà accolta, si dovrebbe aprire un contenzioso con la Comunità europea, le cui direttive impongono il ricorso alla gara, e presumibilmente anche con altri. Né sembra che il problema possa essere davvero risolto – come suggeriscono gli *advisors*²⁸ – con la privatizzazione con modalità competitive della stessa società. Se la concessione verrà affidata *ex-novo* con apposita gara, si aprirà sicuramente un contenzioso, sia che a vincere la gara sia la (privatizzata?) Società Stretto di Messina, sia che siano altri.

Ed è spinosa la questione delle contropartite in ragione dei conflitti²⁹ che potranno aprirsi quando fosse fino in fondo chiaro che questa volta si intende fare sul serio³⁰.

Al di là di questo, poi, per rendersi conto della sostanza delle questioni aperte, occorre porsi la domanda di «quale Ponte?». Anzi «quale attraversamento permanente dello Stretto?».

4. *Quale Ponte, o quale attraversamento permanente?*

Nell'analisi fin qui fatta, un elemento è rimasto tra le righe. Ma si tratta di un elemento tutt'altro che trascurabile come certamente la domanda appena formulata lascia intuire.

Sappiamo che nel 1968 si decise di studiare le possibilità di un attraversamento permanente, viario e ferroviario, dello Stretto. Gli archivi ci dicono che i sei progetti selezionati, a pari merito, dalla giuria del concorso di idee, prevedevano varie soluzioni tecnologiche, cinque ponti ed un sistema di tubi sottomarini ancorati al fondo. I ponti interpretavano diversamente il tema del raccordo tra le due sponde, secondo il numero di campate previste, perché la distanza minima è quella tra la zona a nord di Villa S. Giovanni in Calabria (Cannitello) e l'estrema punta nord-est della Sicilia (Ganzirri), e i due estremi sono relativamente lontani dalle zone ad insediamento più denso¹. Non è che il problema delle caratteristiche del raccordo tra le due sponde fosse stato sottovalutato dai partecipanti al concorso perché il dibattito

Messina.

² Come i progetti Musmeci e Samonà (cfr. Imbesi, *Le grandi infrastrutture* cit.).

³ *Executive summary* cit., pp. 31-2.

⁴ Attraverso le società controllate Saipem, Snam Progetti, Tecnomare.

⁵ Registro Italiano Navale, *Verifica del progetto di massima Ponte di Archimede*, Società Ponte di Archimede nello Stretto di Messina Spa, 1984.

⁶ Il 17 luglio 1991 la Commissione trasporti della Camera dei deputati nell'ambito di

to che aveva portato al concorso di idee, l'aveva considerato centrale. Tant'è che i progetti che prevedevano ponti di lunghezza inferiore e perciò distanti dai luoghi abitati, avevano inserito anche ipotesi di sviluppo urbanistico raccordate con l'ubicazione del Ponte: le cosiddette «città dello Stretto»².

È però il Ponte a campata unica, l'opera di cui al momento si sta parlando, ed il processo che ha portato a individuare questo come l'opera (eventualmente) da realizzare, è tutt'altro che semplice da ricostruire.

In base alla convenzione del 1985, la Società Stretto di Messina, partecipata da Anas e Fs, doveva affidare a queste ultime il compito di convalidare la scelta della soluzione tecnologica da adottare. Nello studio di fattibilità del 1986, di cui si è detto, si legge³ che Anas e Fs avevano dichiarato «non fattibili» le soluzioni sottomarine e «fattibile» «una soluzione aerea degna di approfondimento in sede progettuale per il confronto tra un Ponte a campata unica e quello a due campate», e erano queste sostanzialmente le uniche parole spese per confrontare le diverse soluzioni tecnologiche. Si badi, inoltre, che il criterio fondamentale che portava ad escludere le soluzioni sottomarine, era quello dei costi, criterio in sé monco mancando ogni valutazione dei relativi benefici. Si scartava così come «non fattibile» la soluzione prospettata al concorso di idee da Alan Grant, che avrebbe poi trovato il supporto dell'Eni⁴, il cosiddetto «ponte di Archimede».

Eppure, i proponenti questa soluzione si batterono perché i suoi meriti fossero dovutamente apprezzati, sottoponendola, tra l'altro, ad un verificatore non contemplato nella procedura prevista dalla convenzione, che privilegiava i soci «utenti»: il Registro Italiano Navale (RIN). Il parere del RIN (1984) risultò nettamente positivo⁵.

Certo, si potrebbe pensare che fu decisivo, nonostante i suoi evidenti limiti, lo studio di fattibilità della Società Stretto Messina. Ma non dovette essere così se del «tubo flottante» si continuò a parlare. Nel 1990 la Società Stretto Messina presentò due progetti preliminari per le due tipologie dichiarate «fattibili», ma l'Eni a Palermo, nel marzo 1991, nell'ambito della fiera del Mediterraneo, tenne una conferenza stampa per illustrare la soluzione che patrocinava, e un'indagine

una «indagine conoscitiva sull'interconnessione tra i vari settori del trasporto, anche alla luce del mercato unico comunitario del 1993», aveva sentito i rappresentanti dell'Iri, dell'Iritecna e della Società Stretto di Messina. In precedenza (il 15 maggio) la Commissione aveva sentito anche l'Eni.

⁷ Nell'audizione alla Camera (di cui alla nota precedente) il presidente della Società

conoscitiva della Camera dello stesso anno⁶ contribuì a fare riemergere l'ipotesi del «tubo flottante».

Non servì, perché – come è stato ricordato – nel 1992 la Società Stretto Messina scelse il Ponte a unica campata⁷. Ma i concorrenti non dovettero demordere, tanto che il paludato studio presentato dalla Società Stretto di Messina nel 1999 dedica un intero fascicolo, naturalmente per rifiutarla, alla soluzione «tubo flottante»⁸.

L'ultimo atto coincide con lo studio affidato agli *advisors* in occasione del quale la frase del Cipe, «valutazione di altre possibili configurazioni delle comunicazioni tra la Sicilia e il Continente», è stata intesa come confronto tra Ponte a campata unica e soluzione *senza* attraversamento stabile. Naturalmente, è difficile dire con certezza che il Cipe nel 1999 alludesse alla soluzione alternativa del «tubo flottante», ma sembra possibile se non probabile. Se così fosse stato, chi avrebbe deciso per l'interpretazione adottata dagli *advisors*: probabilmente i committenti diretti, i ministeri del Tesoro e dei Lavori pubblici⁹.

Perché, da ultimo, si sia ritenuto (chiunque sia stato a farlo) che non vi fosse campo per soluzioni tecnologiche alternative resta difficile da capire, visto che le diverse soluzioni non erano mai state correttamente confrontate dal punto di vista «delle problematiche territoriali, ambientali, sociali, economiche e finanziarie»¹⁰. Eppure, proprio gli elementi forniti dallo studio degli *advisors* sono, per vari aspetti, tali da rilanciare la soluzione alternativa.

Il Ponte ad unica campata qualifica infatti, in senso riduttivo, la scelta dell'uso duale – come attesta appunto lo studio degli *advisors* –

Stretto di Messina attribuisce ad Anas e Ferrovie la scelta «irreversibile» del Ponte sospeso ad unica campata (1990). Secondo uno dei membri della Commissione trasporti, l'on. Dutto, il parlamento dette «a un certo punto per acquisito che la formula tecnica fosse solo quella del ponte, perché non vennero mai presentate ... soluzioni alternative».

⁸ Società Stretto di Messina, *Il ponte sullo stretto*, fascicolo 5, *Proposta alternativa di tubo flottante*, maggio 1999.

⁹ Fa propendere per questa interpretazione il testo del bando di gara decretato dal ministero dei lavori pubblici di concerto con quello del tesoro, visto che all'art. 2 (comma 3) specifica che «in relazione alla valutazione di altre possibili configurazioni di attraversamento dello Stretto, l'incarico deve prevedere l'individuazione di ipotesi di intervento alternative alla realizzazione dell'infrastruttura».

¹⁰ Proprio il dibattito della Commissione trasporti della Camera, del 17 luglio 1991, è illuminante in proposito.

¹¹ *Executive summary* cit., pp. 32-3.

¹² Con un ragionamento molto grossolano si può ipotizzare che il costo aggiuntivo complessivo rispetto a quanto previsto dal Piano generale dei trasporti, sia intorno ai 25 mila miliardi di lire, di cui dieci per la linea a sud di Battipaglia, 10 per il Ponte e 5 per il miglioramento della rete siciliana.

¹³ I treni Eurostar non possono essere traghettati perché non scomponibili.

¹⁴ *Executive summary* cit., pp. 34-6.

perché non può che servire oltre ai traffici ferroviari da e per la Sicilia, i traffici stradali di lunga distanza e tra questi principalmente quelli che interessano (origine o destinazione) la parte nord-occidentale dell'isola. Gli altri ed in particolare gli spostamenti locali avranno convenienza a continuare ad essere serviti da un sistema di traghetti, migliorato rispetto all'attuale come dovrebbe essere in ragione di investimenti in parte già avviati¹¹.

La decisione se fare o non fare il Ponte, questo Ponte, dovrebbe allora misurarsi prima di tutto con la priorità che si intende assegnare all'inserimento della Sicilia, ma anche (sebbene il divario sia meno drammatico) del Mezzogiorno tirrenico a sud di Salerno, in un moderno sistema ferroviario nazionale. Gli *advisors* sono forse contrari, come gli estensori del Piano generale dei trasporti, agli studi di settore, ma in questo caso sembrerebbe davvero interessante disporre di uno studio sul trasporto ferroviario che dica quanto costa nel complesso perseguire l'obiettivo citato, e quale quota di questi costi è richiesta dalla realizzazione del Ponte. Probabilmente, visto lo stato anacronistico delle ferrovie in Sicilia, e delle condizioni della tratta ferroviaria a sud di Battipaglia, la quota spettante al Ponte non risulterebbe straordinariamente elevata¹². Ma l'onere complessivo potrebbe essere rilevante, sì da giustificare a sua volta un'attenta valutazione delle alternative (al treno) disponibili.

So naturalmente che una simile affermazione può destare scandalo. Tutti hanno il treno (Eurostar compreso¹³) e anche i siciliani hanno diritto ad averlo. In realtà, il problema non è di negare ai siciliani il diritto al treno, ma di fare in modo che tutti si sappia se, a parità (quanti e qualitativa) di offerta di servizi di mobilità, vi è un onere aggiuntivo per soddisfare questa rivendicazione specifica. È, in fondo, un problema di trasparenza.

D'altra parte, come tutti – i siciliani per primi – sanno, il Ponte con una rete nello stato in cui essa attualmente è, o solo di poco migliorata come prevede il Piano, ha funzionalmente un peso trascurabile. Ed è ovvio che il Piano, non prevedendo il Ponte, non ponga con gli interventi definiti prioritari le condizioni necessarie perché la

¹¹ Basta guardare l'orario dei treni per verificare che oggi un Eurostar impiega da Roma (ma si potrebbe anche prendere Milano) a Salerno, da mezzora a venti minuti in meno rispetto ad un Intercity. Dopo Salerno, e fino a Villa San Giovanni, la differenza si riduce a 10-15 minuti. Tra Messina e Palermo un Diretto impiega solo 20 minuti più di un Intercity (gli Eurostar – ripetiamo – non possono essere traghettiati).

¹² Vista la lunghezza della tratta, anche nel caso, assolutamente futuribile, che a Palermo

sua capacità possa essere adeguatamente utilizzata. Lo dicono, del resto, anche gli *advisors*¹⁴.

Quale sarebbe, in questo caso, il vantaggio associato alla realizzazione del Ponte? Se le prestazioni della ferrovia a sud di Salerno divenissero, con gli interventi effettuati, analoghe a quelle dell'attuale Roma-Salerno¹⁵, considerando – con un piccolo esercizio – il treno «migliore» di oggi per tutte le tratte, si dovrebbero risparmiare 3 ore per raggiungere da Roma Palermo, e 3 ore e 20 minuti per raggiungere Siracusa. Come si vede dalla Tab. 2 (p. 151) il risparmio fino alla costa siciliana è un po' più dei due terzi del risparmio totale se la destinazione è Palermo, ed è il 60% se la destinazione è Siracusa.

Per percorrere i quasi 900 chilometri che separano Roma da Palermo ci vorranno, perciò, 8 ore e 22 minuti¹⁶, contro le 11 ore e 22 minuti di oggi. Il tempo risparmiato sarebbe il 24,5%. Se lo spostamento fosse con Milano sarebbe inferiore al 20%.

In presenza solo del Ponte senza gli interventi sulle linee, il risparmio si ridurrebbe a un'ora e 35 minuti, qualunque sia la destinazione. Sarebbe pari a poco più della metà di quello appena calcolato nel caso di Palermo, e ancora inferiore nel caso di Siracusa.

Immaginiamo che questi risparmi di tempo siano sufficienti a giustificare il cospicuo investimento relativo alle linee ed al Ponte. Una volta che si fosse deciso su queste basi di costruire un Ponte ferroviario, resterebbe probabilmente ragionevole prevederne l'uso e quindi la configurazione duale, seppure senza attendersi benefici particolari dal servizio su strada, e perciò qualora la configurazione duale non comportasse un differenziale di costi molto elevato¹⁷.

Ponendo il problema in questi termini, un dubbio però assale: il superamento ferroviario dello Stretto deve proprio avvenire su un Ponte sospeso? Non sono disponibili alternative tecnologiche vantaggiose (anche tenendo conto delle tecnologie trasportistiche verosimilmente

arrivasse davvero una linea ad «alta velocità» (capacità), per raggiungerla da Roma ci vorrebbero 5 ore e 15 minuti (con tre fermate intermedie), rispetto alle 3 ore e 30 minuti (con due fermate intermedie) del viaggio da Roma a Milano.

¹⁷ Baldo de Rossi, all'epoca amministratore delegato della Società Stretto di Messina, nella già citata audizione parlamentare del 1991, sostenne che l'attraversamento stradale era responsabile per il 60% del costo complessivo.

¹⁸ L'entrata in funzione dell'«alta velocità» da Roma a Napoli abbrevierà il viaggio di quasi un'ora, non modificando i termini del confronto.

¹⁹ Palermo e Catania sono gli aeroporti siciliani, con un ruolo aggiuntivo marginale di Trapani, e trascurando le isole di Lampedusa e Pantelleria.

²⁰ Si noti che, mentre lo studio degli *advisors*, ricollega tale rischio fondamentalmente al traffico automobilistico, gli istituti finanziari interpellati per valutare la finanziabilità dell'opera, hanno manifestato in particolare preoccupazione per il traffico ferroviario, dan-

disponibili tra dieci-quindici anni)? Sono domande cui – date le competenze di cui occorrerebbe disporre – non sono ovviamente in grado di dare risposta, ma che meriterebbero di averne una, e convincente.

Ed a proposito di tecnologie, quanti saranno tra dieci-quindici anni quelli che, tra il treno e l'aereo, scelgono ancora il treno? Trascurando lo scenario che estende alla Sicilia la rete ad «alta velocità» vera, oltre otto ore di viaggio (con Roma) e più di dodici (con Milano)¹⁸ assegnano all'aereo, nel caso dei siciliani dotati di aeroporti accessibili¹⁹, una competitività elevata, solo che il differenziale tra le tariffe non sia proibitivo.

Non stupisce, perciò, che il rischio fondamentale individuato dagli *advisors* per il Ponte sia il «rischio traffico»²⁰. Stupisce un po' di più, fino al punto da apparire patetico l'*incipit* con cui gli *advisors* (che la fattibilità economica non l'hanno realizzata²¹) affrontano lo stesso tema. Parlando della «Valutazione degli effetti» così infatti iniziano:

Nell'ambito ristretto (province di Messina e Reggio Calabria) gli effetti della realizzazione del Ponte risultano massimi. I benefici certi del Ponte al momento dell'entrata in esercizio – in qualsiasi scenario economico – sono rappresentati dall'attrazione turistica diretta («effetto monumento») che esso esercita e dall'impatto di decongestionamento del traffico urbano (prevalentemente sui comuni di Messina e di Villa S. Giovanni)²².

Ed io che credevo che fosse un ponte ferroviario. No. È un monumento: altro che bronzi di Riace. Del resto, il beneficio del decongestionamento dovrebbe essere, indipendentemente dal Ponte, la conseguenza delle innovazioni da introdurre nel sistema dei traghetti.

Il fatto, dunque, di avere impostato la valutazione della scelta confrontando il Ponte non con un'altra soluzione di attraversamento permanente, ma con una soluzione senza attraversamento permanente, lascia aperti molti, forse troppi interrogativi.

do prova di una sostanziale diffidenza nei confronti della capacità delle ferrovie di assicurare il traffico previsto (ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione generale del coordinamento territoriale, *Collegamento stabile tra la Sicilia e il Continente. Relazione del gruppo di lavoro costituito con d.m. 23 maggio 2001 n. 200/Segr. Dicoter, a conclusione delle audizioni formali dei soggetti finanziatori*, ottobre 2001 par. 2.1.3).

²¹ Si veda M. Ponti in questo stesso numero.

²² *Executive summary* cit., p. 84.

¹ Cfr. il contributo di A. Nuzzolo in questo stesso numero.

² I dati sono al 1999.

³ Simile è la situazione delle merci, stando sempre ai dati degli *advisors*. Nel 1999 16,5 milioni di tonnellate si spostano tra Sicilia e resto del mondo, e di queste oltre 12,5 milioni traghettano lo Stretto. Il *trend* della mobilità concernente le merci è più elevato di quello relativo ai passeggeri: tra il 1995 ed il 1999 le merci che passano tra Sicilia e resto del mondo aumentano (in tonn.) quasi dell'11% annuo. Un dato che potrebbe testimoniare di sintomi

5. *La mobilità.*

Il traguardo che ho fin qui faticosamente raggiunto, è perciò così riassumibile: assegnare priorità al miglioramento dei servizi ferroviari che connettono il Continente con tutta la Sicilia, può essere una scelta condivisibile anche se costosa. Si tratta perciò di capire quale può essere la soluzione tecnologica (il Ponte? il tubo?) che assicura i costi più bassi a parità di benefici. Se si opta per il Ponte a campata unica, il discorso finisce sostanzialmente qui, ma, finendo qui, perde moltissimo del significato che, nell'immaginario collettivo (e certamente in quello mio personale), si attribuisce a un Ponte sullo Stretto: un Ponte che metta realmente in comunicazione, con alti livelli di accessibilità, la parte meridionale della Calabria e la parte orientale della Sicilia; un Ponte che elimini la cesura tra la Sicilia e il resto del Paese.

Per capirne di più, esaminiamo i problemi che caratterizzano la mobilità¹ tra Sicilia e Continente sulle distanze medie e lunghe e quelli che caratterizzano la mobilità locale.

Stando ai dati utilizzati dagli *advisors* oggi² gli spostamenti giornalieri di persone³ tra la Sicilia e il resto del mondo sono 52 263⁴. Di questi poco più di 37 mila sono spostamenti di media o lunga distanza: si usa l'aereo per 17 500, il treno per 5200, la nave per 2000. I 5200 del treno e i 12 800 su strada (auto e bus) traghettano lo Stretto.

Sono tanti o pochi 37 mila spostamenti per una regione di 5 milioni di abitanti che ha estese relazioni con il resto del mondo non foss'altro perché è stata terra di emigrazione, che ha tre delle maggiori città italiane, che dispone di un patrimonio naturale artistico e archeologico che dovrebbe attrarre ingenti flussi di visitatori? Fermo restando che questi spostamenti non riguardano solo i siciliani, se si assume che i non siciliani siano solo il 20% di coloro che si spostano (sono certamente di

di ripresa dell'economia dell'isola, ma anche di una sua drammatica crisi produttiva, a seconda delle direzioni dei flussi, che non sono note. La quota servita dai traghetti è in calo: dall'83,3% al 79,4%. Visto che le componenti più dinamiche sono quelle dei servizi su gomma (la quota del treno passa nello stesso periodo dal 21 al 18%), è semplice arguire che, qualora si espandesse l'offerta di servizi di cabotaggio, questa tenderebbe a diventare la modalità dominante.

⁴ *Executive summary* cit., pp. 23 sgg.

⁵ Non si dispone di dati di dettaglio sulle origini e destinazioni degli spostamenti, e gli *advisors* considerano locali solo quelli tra la provincia di Messina e quella di Reggio. Sembra tuttavia probabile che la grande maggioranza degli spostamenti sia per regioni lontane, per raggiungere luoghi «centrali».

⁶ *Executive summary* cit., p. 24.

⁷ Dati i caratteri del nostro servizio ferroviario.

⁸ Dell'altro scenario, di crescita bassa, è superfluo occuparsi a questo proposito.

più), il dato implica che in media un siciliano esce ogni anno una sola volta dalla sua regione per recarsi nel resto d'Italia⁵ o all'estero. Per i siciliani, in sostanza, lo spostamento fuori dall'isola equivale a ciò che per altri è un viaggio internazionale. Non è nella norma.

Trentasettemila spostamenti sono pochi, ma prima gli spostamenti erano pochissimi. La mobilità passeggeri complessiva su queste distanze è cresciuta, nell'ultima parte degli anni novanta, di quasi il 5% annuo: un tasso elevato, tenuto anche conto della debole crescita del reddito, che va messo in relazione con il parallelo incremento dell'offerta di servizi (aerei e marittimi), e testimonia di per sé che la mobilità dei siciliani è sottoposta a stringenti vincoli in ragione del sistema dei trasporti esistente.

La quota che traghetta lo Stretto è però in calo: passa dal 55% al 48%. E sebbene i dati siano insufficienti, ciò sembra essere la continuazione di un *trend* di lungo periodo.

Vi è dunque un problema di servizio per i siciliani che si spostano sulle lunghe distanze, che gli stessi interessati già da tempo fronteggiano manifestando una preferenza per l'aereo quando si tratta di spostamenti di persone o per il cabotaggio quando si tratta di spostamenti di merci. A questo va imputato il fatto che la domanda che si rivolge ai traghetti dello Stretto sia in calo sia per la parte su gomma che per quella su ferro⁶. Ma non è detto che il modo migliore per eliminare il vincolo di offerta che determina questa situazione, sia la realizzazione del Ponte, e soprattutto di questo Ponte.

Ponte o non Ponte, è lecito assumere (come fanno gli stessi *advisors*) che la tendenza a preferire rispettivamente l'aereo e il cabotaggio resti operante, sempre che l'offerta dei due tipi di trasporti si espanda al crescere della domanda. Con il Ponte vi sarà in più la possibilità, per le persone più che per le merci⁷, di usare il treno. Ma il treno, come già detto, non diverrà competitivo con l'aereo in termini di tempo. La distribuzione modale si modificherà un poco a favore del treno, ma l'aereo resterà presumibilmente la modalità prevalente. Per la mobilità sulle medie e lunghe distanze si è dunque, e si resterà in mancanza di cospicui incrementi di offerta nelle diverse modalità e soprattutto in quelle preferite, di fronte a un vincolo di capacità.

⁵ Gli spostamenti passeggeri sullo Stretto sono perciò (1999) 33 mila contro i 17.695 previsti nel 1984 per il 2000 da uno studio del ministero dei Trasporti sull'evoluzione del traffico passeggeri sullo Stretto (cfr. G.P. Bartoli, *Modello di previsione del trasporto viaggiatori sullo stretto di Messina*, Ministero dei Trasporti, ottobre 1984).

⁶ Gli spostamenti sono feriali e ci sono le vacanze.

⁷ Confrontando i dati di Bartoli al 1982 con quelli degli *advisors* si ha una crescita me-

Gli *advisors*, da parte loro, ipotizzano (nello scenario di crescita alta⁸) che la mobilità passeggeri, sempre sulle medie e lunghe distanze, aumenti del 3% annuo, ossia meno che nel recente passato. Questo tasso è definito partendo da un tasso ipotizzato di incremento del reddito, ma nel caso siciliano la dinamica del reddito sembra una variabile meno significativa dell'evoluzione dell'offerta di servizi di trasporto. Non avendo effettuato un'analisi della domanda che potrebbe manifestarsi in assenza di vincolo, il loro può essere un assunto ragionevole.

Veniamo alla mobilità locale. Secondo gli *advisors*, gli spostamenti giornalieri di persone attraverso lo Stretto (tra le province di Messina e Reggio Calabria) sono 15 mila⁹. Per la grandissima parte (12 mila) avvengono «senza veicoli al seguito», e coincidono con pendolari che si spostano (con gli aliscafi) per motivi di studio o di lavoro. Facendo un po' di conti¹⁰, questi pendolari dovrebbero essere circa 9000 persone. Escludendoli dal conto, poco più di un abitante delle due province in media passa ogni anno lo Stretto nei due sensi. Il vincolo permane.

Sarà il Ponte sospeso un'efficace modalità di superarlo, almeno per il traffico locale? Gli *advisors* (sempre nello scenario crescita alta) fanno crescere questa mobilità del 2,5% annuo, un tasso molto inferiore a quello del passato¹¹. Assumono, inoltre, che una parte degli spostamenti ed in particolare gli spostamenti pendolari continuino a svolgersi, anche in presenza del Ponte, con le stesse modalità di adesso¹².

In sostanza l'ubicazione del Ponte renderebbe preferibile per una parte del traffico veicolare tra le due sponde, ma anche – evidentemente – per quello che interessa la Sicilia sudorientale, l'opzione traghetto, sempre che il sistema dei traghetti fosse potenziato e velocizzato. Per questi, l'opzione Ponte resterebbe come seconda istanza, e potrebbe essere praticata nei periodi di punta, quando la capacità dei traghetti non fosse in grado di soddisfare la domanda.

Certo queste osservazioni ragionevoli non sono proponibili se il

dia annua del 5,5%. Prima del 1982, e precisamente nel periodo 1969-1982, stando ai dati di Bartoli, la crescita media annua era stata pari al 2,1%.

¹² Secondo l'*Executive summary* cit., p. 3, con il Ponte «non si hanno consistenti risparmi di tempo, rispetto all'uso dei traghetti, e soprattutto rispetto all'uso del naviglio veloce, per gli spostamenti locali tra le città di Messina e Reggio Calabria». E si aggiunge che il «servizio (ridotto) di traghettamento... verrà utilizzato da circa il 20% del futuro traffico gommatto».

¹³ È interessante segnalare che i candidati a fungere da finanziatori hanno sottolineato nel corso delle audizioni di cui si è detto (ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione generale del coordinamento territoriale cit., par. 2.1.4) che il progetto è esposto «a due principali elementi di rischio: - progetto Ponte e traghetti. È stata segnalata la vulnerabilità del progetto ponte ad aggressive politiche commerciali messe in atto dalle società che gestiscono i traghetti che fanno servizio sullo Stretto di Messina. Allo scopo di minimizzare tale rischio, è stato suggerito che l'offerta di servizi di traghettamento sia regolamentata; -

servizio dei traghetti non sarà potenziato e velocizzato. Il traghetto delle ferrovie non ci sarà più. Sarà regolata *ex-novo* la concessione del servizio? E come? Non se ne sa nulla¹³.

Ciò che importa, comunque, è che il Ponte sospeso ad unica campata risponde in termini molto parziali e limitati al problema dell'eliminazione del vincolo che determina un isolamento relativo della Sicilia dal resto del mondo, e definisce lo Stretto come una cesura tra Sicilia e Continente. Ma, se così stanno le cose, non è sbagliato che si dia a quanti hanno a cuore la rottura dell'isolamento siciliano, l'impressione che il Ponte sia la soluzione del problema? Questo – la rottura dell'isolamento – è infatti per molti, certamente per me, la cosa che emoziona, fino a far ritenere politicamente giustificabile quello che dal punto di vista economico-finanziario non lo sarebbe.

6. *La città dello Stretto e qualche cenno alla «sicilitudine».*

Perché è la rottura dell'isolamento che emoziona? Perché nella situazione attuale, e non sarà molto diverso in quella con il Ponte, lo Stretto è un confine difficilmente valicabile. Le province di Reggio e di Messina sono «aree di confine» con tutte le caratteristiche di perifericità (periferia della periferia per mutuare una definizione di Arrighi¹) che connotano questo tipo di aree.

Il punto cruciale è che l'accessibilità è un ingrediente indispensabile del progresso non solo economico, ma anche civile e sociale, che il mondo odierno rende possibile. E l'accessibilità non può essere intesa in astratto ma in concreto, facendo riferimento alle popolazioni e alle attività ubicate nell'area, di qua e di là dello Stretto. Certo lo sviluppo attuale richiede la prossimità a «centri» molto distanti, ma questi sono

progetto Ponte e autostrade del mare. È stato messo in rilievo che parte del traffico previsto per il progetto ponte potrebbe essere assorbito dalle cosiddette autostrade del mare... Alcuni soggetti partecipanti alle audizioni hanno richiesto dei meccanismi di mitigazione anche sotto questo aspetto».

¹ G. Arrighi-J. Drangel, *La stratificazione dell'economia-mondo. Un'esplorazione dell'area semiperiferica*, in «Sviluppo», 47, 1986.

² Bisognerebbe evitare (e non lo fa R. Sciarrone nel suo contributo in questo stesso numero) di ritenere che l'infiltrazione mafiosa in opere come l'attraversamento dello Stretto sia ineluttabile, dal momento che le indagini giudiziarie hanno dimostrato eloquentemente che essa è favorita da intrecci politico-affaristici che possono essere evitati (cfr. Becchi, *L'infiltrazione criminale cit.*).

³ Imbesi, *Le grandi infrastrutture cit.*, p. 229. Lo stesso Imbesi afferma, a proposito dell'iter che ha portato alla selezione del ponte ad unica campata, che «Di fronte all'impera-

raggiungibili in tanti modi, ed anche senza spostamenti fisici. Quella cui mi sto riferendo, è invece la possibilità di incontrarsi e comunicare che caratterizza la società urbana, ovvero la forma di organizzazione sociale presente nella grandissima parte del mondo evoluto a insediamento denso (anche a reddito medio non particolarmente elevato).

Esiste ora questa società urbana nell'area reggina e in quella messinese? Sì, ma da un lato è «divisa», e dall'altro, mantiene molte connotazioni appunto periferiche. Infine, molte risorse, che potrebbero essere destinate ad altri e più produttivi impieghi, devono essere invece dedicate proprio al superamento dello Stretto.

Certo, si può pensare che le due aree non abbiano un futuro diverso dalla sopravvivenza assistita in cui finora si sono malamente crogiolate. Ma si può anche pensare il contrario: che il futuro l'abbiano, nonostante la distanza, nonostante la criminalità², nonostante quant'altro si voglia menzionare. Le trasformazioni di tanta parte del Mezzogiorno negli ultimi anni, e di parte della stessa Calabria, dicono che la seconda posizione ha *chances* non irrilevanti di essere verificata dalla realtà, a meno che non si congiuri contro di essa.

È questo, del resto, il problema che ha giustificato fin dall'inizio della storia, la contrapposizione tra Ponte a campata unica e tubo, al di là degli interessi immediati che ovviamente stavano dietro ad ognuna delle due proposte.

Dice Imbesi:

Il collegamento stabile tra le due sponde [...] assume valore e importanza non solo se lo si considera come nodo strategico del sistema dei trasporti ai fini della costruzione di una dimensione mediterranea dello scambio, ma anche se rappresenta un'opportunità per consentire la riorganizzazione e la crescita di un sistema insediativo quantitativamente consistente (ne è interessato direttamente o indirettamente quasi un milione di abitanti) ma ancora qualitativamente poco reattivo ai nuovi ruoli cui sembrano essere chiamate oggi le città e i territori³.

tivo categorico di «dimostrare la realizzabilità» sembrano essere diventate subordinate non solo le condizioni localizzative, ma anche quelle di carattere territoriale, che invece avrebbero dovuto continuamente guidare [...] molte delle scelte, e rappresentare l'elemento chiave per far valutare l'opportunità o meno della realizzazione dell'attraversamento stabile dello Stretto di Messina» (p. 246).

⁴ Becchi, *Le economie*, in Aa.Vv., *Il Mediterraneo*, Cresme-Mediocredito Centrale, Roma 1995.

⁵ Può essere allora condivisibile la preoccupazione di Imbesi (*Le grandi infrastrutture* cit., p. 230) per cui «se dovesse cadere l'ipotesi del «ponte» non si sarebbe in grado per lungo tempo di riproporne altre che comportino trasformazioni altrettanto sostanziali e articolate delle relazioni fra le sponde calabresi e siciliane»? A me non pare.

⁶ Le versioni maggiormente pubblicizzate sono quelle dovute rispettivamente allo stu-

Ma vi è di più perché la dimensione europea dello scambio⁴ ha ben poco a che fare con il Ponte, nonostante le visioni avanzate da alcuni, magari per cattiva coscienza, ed il secondo obiettivo è almeno rilevante quanto quello di estendere alla Sicilia un sistema di trasporto sufficientemente evoluto⁵.

Le difficoltà di attraversamento, con l'elevarsi dei livelli di benessere, hanno rinsaldato i legami di Reggio con la Calabria e della Sicilia orientale con il resto della Sicilia. L'urbanizzazione non ha interessato le aree che avrebbero dovuto essere connesse dal Ponte ad unica campagna, come prevedevano i diversi schizzi della «metropoli sullo Stretto»⁶, ma ha seguito paradigmi diversi:

Reggio si è sviluppata prevalentemente verso sud. Lungo le coste un'urbanizzazione quasi continua ha determinato sviluppi lineari di entrambe le città per oltre quaranta chilometri, sia sul versante calabro che su quello siciliano⁷.

Per recuperare il sogno della «città sullo Stretto» sono ora necessari talenti progettuali che non lo erano alla fine degli anni sessanta. Ma è un sogno che può essere recuperato.

Ho finora insistito sull'accessibilità. Ma c'è anche un'altra questione che mi preme. Un Ponte che recida lo Stretto (il verbo recidere farà orrore ai *laudatores temporis acti*, ma ha una sua forza), è una buona premessa per mettere finalmente in crisi l'isolamento e l'isolazionismo siciliano. La Sicilia è una regione dotata di una rilevante disponibilità di risorse di tanti tipi, ma è tra le aree del Mezzogiorno che non sembrano disposte ad apprendere come queste possano essere messe in valore. Il sistema economico che si è costruita, basandosi sui privilegi che l'indipendentismo postbellico le ha assicurato, ha

dio Samonà (che accompagnava una delle proposte presentate al concorso di idee del 1968: un ponte a più campate tra Cannitello e Ganzirri) e allo studio Quaroni (collegata a un progetto di ponte, e insieme connessa allo schema delineato per il piano regolatore di Reggio Calabria). Si vedano per la versione Samonà, l'intervento di A. Samonà al convegno sul ponte tenutosi nell'ambito della fiera di Messina (1971); P. Lovero, *La professione dell'Urbanistica. Architettura. Progetti dello studio Giuseppe e Alberto Samonà. 1968-1972*, in «Controspazio», 2, 1973, pp. 58-60; F. Taormina, *Il progetto architettonico per lo stretto di Messina e il disegno per la «metropoli futura» di Giuseppe Samonà*, tesi di dottorato, Luav, Venezia, 1986. Per la versione Quaroni-A. Quistelli, *Dieci anni di esperienze didattiche e professionali. Progetti dello studio Quaroni*, in «Controspazio», 2, 1973, pp. 22-3 e 32-3.

⁷ Imbesi, *Le grandi infrastrutture* cit., p. 238.

molti aspetti in comune con quello che esisteva nelle economie pianificate prima del loro crollo.

L'isolazionismo siciliano non è conseguenza dell'isolamento fisico, perché risale a un'epoca in cui lo Stretto non dava luogo a isolamento. È conseguenza di un ripiegamento – che dura da secoli – su un passato di cui si ingigantiscono gli attributi gloriosi (o mostruosi: ad esempio, ci sono tante criminalità, ma nessuna è più feroce, più subdola, più intelligente, più grande di Cosa nostra).

L'isolazionismo siciliano ha tante componenti, tra cui una rivelatrice. Per un siciliano (sempre salvo le isolate eccezioni) nessuno non siciliano è in grado di capire la Sicilia e i siciliani: una posizione intellettuale (per così dire) che accomuna una regione di circa cinque milioni di abitanti con varie grandi città, ai comuni sperduti delle montagne prive di attrattive turistiche. Non essendo interpretabili da estranei, Sicilia e siciliani non sono confrontabili con altri, sono «speciali». Ma dove risieda questa specialità non va detto, perché l'orgoglio lo fa ritenere superfluo, se non squalificante.

Tutto questo è alla radice della peculiare «economia pubblica» realizzata, attraverso i decenni, dalla istituzione regionale. Ma non è solo per questa ragione che provoca sentimenti di rivolta; non è solo per lo spreco di risorse (solo in parte siciliane) cui il rifiuto di confrontarsi alla pari con il resto del mondo dà luogo. L'atteggiamento siciliano (vi sono le eccezioni, ma quante?) genera inevitabilmente reazioni di diffidenza e sospetto. I rischi che a quella realtà sono associati, ne risultano moltiplicati. Così, per altro verso, l'aspirazione ad un primato che si pretende di detenere perché si appartiene a una «casta», finisce con lo sconfinare in un masochismo insensato.

Lo Stretto, e quindi il suo attraversamento permanente, interessa la parte della Sicilia che è stata in passato meno caratterizzata da questi atteggiamenti, la cosiddetta parte «babba». Con la speciale autonomia regionale riconosciuta all'isola, oltre che con l'ostacolo alla mobilità rappresentato dallo Stretto, questa parte è stata per vari aspetti contagiata dall'altra, e ciò ha contribuito a renderla più difficilmente trasformabile. Un attraversamento stabile che aumentasse davvero l'accessibilità delle due sponde, potrebbe giocare nella direzione opposta, spingendo la Sicilia orientale a recuperare un sentiero evolutivo indipendente. E se questo portasse – come è plausibile – a esiti positivi, in termini di benessere economico e sociale e di progresso civile, sarebbe l'altra Sicilia a dover fare i conti con un esempio che molti suoi abitanti sarebbero propensi ad imitare. Lo scenario futuro sarebbe allora davvero radicalmente diverso da come ora, con o senza Ponte, appare.

Tab. 1 - Il programma (milioni euro).

Infrastrutture	Costo	Disponibilità ¹	Previsioni spesa 2002-2004	Spesa/costo %
valichi	8.365	0	227	2,7
corridoio padano	20.369	1.526	4.555	22,4
corridoio tirreno-brennero	39.908	4.293	5.798	28,5
corridoio adriatico	2.107	1.145	724	34,3
corridoio dorsale centrale	3.753	457	808	21,5
Venezia	4.132	0	609	14,7
Ponte Stretto	4.958	0	354	7,1
altro ²	42.466	4.447	11.129	26,2
Totale	125.858	11.868	24.204	19,2

¹ Le disponibilità erano definite non tenendo conto della legge finanziaria 2002 non ancora approvata.

² Comprende vari progetti relativi a corridoi trasversali e dorsale appenninica, sistemi urbani, collegamenti con la Sardegna, porti, aeroporti, schemi idrici. La voce più significativa in termini di spesa sono i sistemi urbani.

Fonte: delibera Cipe n. 121/2001, allegato 1.

Tab. 2

	Dopo il Ponte	Adesso	Differenza in minuti	Percorso (km)
Roma-Salerno	2.37'	2.42'	-5'	268
Salerno-Villa S. Giovanni ¹	3.15'	3.40'	-25'	385
Attraversamento	15'	1.50'	-1.35'	
Tratta siciliana fino a Palermo	2.15'	3.10'	-55'	232
Tratta siciliana fino a Siracusa	1.10'	2.30'	-1.20'	182+38 ²

¹ Con una sola fermata intermedia. Il confronto su questa tratta non è con l'Eurostar attuale, ma con il migliore Intercity.

² Percorso addizionale dovuto all'approdo del Ponte.