

Il Decalogo WWF per il superamento della legge Obiettivo

Qui di seguito, quale elemento conseguente e coerente con l'analisi della normativa speciale sulle *infrastrutture strategiche*, qui sopra riportata nei suoi aspetti essenziali, il WWF Italia propone **un Decalogo per il superamento della legge Obiettivo e delle normative speciali che consentono di agire in deroga alla normativa ordinaria nella realizzazione delle grandi opere**, nonché per la ridefinizione delle priorità di intervento in campo trasportistico e infrastrutturale:

1) Tornare allo spirito della Legge Merloni. Il WWF Italia chiede innanzitutto (e su questo c'è da ricordare che, a suo tempo, si registrò la sensibilità della Fillea-Cgil (il maggiore sindacato degli edili) di tornare nel mercato dei lavori pubblici ai criteri di trasparenza e pubblicità delle procedure della *Legge Merloni* (L. n. 109/1994), che ha consentito di uscire dall'epoca di Tangentopoli. Si tratta, quindi, di rivedere profondamente il Decreto legislativo 163/2006 ("Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"), nel quale sono state trasposte le disposizioni del decreto attuato del 2002 (Dlgs. n. 190/2002) della *legge Obiettivo*, che rende inutili e inutilizzabili gli strumenti virtuosi di pianificazione e progettazione degli interventi più rilevanti per il futuro del Paese, rende poco trasparenti le procedure autorizzative e il controllo democratico sui processi e sulle decisioni assunte e gli atti conseguenti, istituisce nel settore delle grandi opere pubbliche un sistema di relazioni neo-corporativo tra il Governo, le concessionari autostradali e i general contractor, concede un margine troppo ampio alla negoziazione, tra parte pubblica e privati, su atti programmatori e progetti.

2) Una procedura di VIA per migliorare la qualità dei progetti. Il WWF Italia chiede, in coerenza con le normative comunitarie, di riformare profondamente la procedura di VIA speciale per le infrastrutture strategiche prevista dal Capo IV del Codice degli appalti stabilendo che: a) non si attivi la procedura VIA su progetti che non siano corredati da studi di fattibilità economico-finanziaria che dimostrino l'utilità dell'opera, tramite un calcolo costi/benefici positivo, basato sulla comparazione tra varie alternative; b) ci sia un'unica procedura di VIA che non distingua tra opere *strategiche* e opere *ordinarie*; c) sia istituita un'unica commissione VIA, appositamente rafforzata con qualificate competenze tecniche; c) la VIA venga condotta sul progetto definitivo; d) si dia piena attuazione alle norme che prevedono la partecipazione e la consultazione dei cittadini e degli enti locali, prevedendo momenti di confronto che accompagnino l'intero percorso e procedure di *debat public*, da tempo istituzionalizzate in Francia, già al momento della presentazione degli studi di fattibilità; e) la VIA (che deve consentire un esame comparativo delle alternative sino alla "opzione zero") si concluda con un atto autonomo, congiunto delle autorità ambientali competenti preposte alla tutela (ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e ministero dei beni e delle attività culturali); f) non ci sia alcun potere sostitutivo esercitato dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Consiglio dei Ministri, a meno di insanabili contrasti tra i responsabili dei vari dicasteri, da risolversi comunque solo collegialmente; g) si garantisca la partecipazione e la concertazione con le regioni e gli enti locali in tutte le fasi decisionali ed autorizzatorie.

3) Più chiarezza sul General Contractor. Il WWF chiede la profonda revisione della figura del general contractor, prevista nel Codice degli appalti (oggi di fatto irresponsabile nei confronti delle stazioni appaltanti): a) come soggetto realmente in grado, dal punto di vista tecnico e finanziario, di realizzare l'opera con proprie risorse professionali e contribuendo pro quota al finanziamento delle infrastrutture; b) che limita rigorosamente, se non per aspetti non sostanziali, l'affidamento a terzi della realizzazione di una quota non superiore al 40% del valore complessivo dei lavori; c) con affidamenti che devono avvenire, comunque, con procedure di evidenza pubblica e prevedendo un reale rischio del privato, a cui non può essere consentita l'emissione di titoli obbligazionari garantiti dallo Stato.

4) Meno potere ai concessionari. Il WWF chiede la profonda revisione delle norme succedutesi nel tempo (a partire dall'art. 7 della legge n. 166/2002 sino all'art. 42 del decreto legge n. 201/2011) che hanno modificato sostanzialmente la Legge Merloni e che, in particolare, dilatano senza limiti i tempi di affidamento delle concessioni autostradali (consentendo dal 2002 di superare il limite di 30 anni stabilito dalla Merloni per la durata delle concessioni e dal 6 dicembre 2011 di portare la durata sino a 50 anni per le nuove concessioni di importo superiore ad 1 miliardo di euro), rendendo vano il controllo sull'effettivo conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario della concessione, da conseguire senza ulteriori apporti di fondi pubblici. A quest'ultimo proposito si deve cancellare anche la norma che ha autorizzato, sempre dal

2002, un contributo statale superiore anche al 50%. Norme queste che rendono praticamente inesistente il rischio di impresa dei privati, interessati alle concessioni, insieme a quelle che non prevedono alcun controllo sulle convenzioni in essere e alcun vaglio serio degli aumenti tariffari richiesti.

5) Superare il programma delle infrastrutture strategiche. Il WWF chiede il congelamento degli iter autorizzativi e l'abbandono del Primo Programma delle *infrastrutture strategiche* (Delibera CIPE n. 121/2002 e integrazioni contenute negli Allegati Infrastrutture ai DPEF). L'elaborazione di un nuovo Piano per la mobilità del Paese, comprensivo di un elenco di interventi (come già per il PGTL del 2001) procedendo all'individuazione – da sottoporre alla procedura di VAS per la migliore definizione dello strumento (come richiesto dalla Direttiva 2001/42/CE) con interventi realmente prioritari per il superamento dello squilibrio modale in favore della gomma e nel rispetto del Protocollo di Kyoto, che valuti anche l'interferenza con la rete ecologica, il rischio idrogeologico e il consumo di suolo. Un Piano coerente con il Patto di Stabilità interno ed europeo e con le limitate risorse finanziarie pubbliche disponibili.

6) Puntare prioritariamente sul potenziamento delle infrastrutture esistenti. Rispetto alle singole opere, in sintesi, il WWF chiede di procedere all'adeguamento e al potenziamento delle infrastrutture esistenti e alla realizzazione di nuove piccole e medie opere effettivamente necessarie (come viene fatto nella Proposta delle Opere necessarie secondo il WWF) abbandonando la costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina (non considerato prioritario dalla Commissione Europea e che da solo costituisce il 2,3% del valore dell'attuale Programma: 8,5 miliardi di euro su 367) e di riaprire il confronto sulle molte ipotesi di intervento sulla rete ferroviaria esistente, alternative alla realizzazione della nuova linea *trasversale* ad AV passeggeri (Confine francese-Torino-Milano-Venezia-Trieste-confine sloveno), alla prosecuzione verso Nord (Milano-Verona-Brennero) e Sud (Battipaglia-Reggio Calabria) della *dorsale* ad AV (Brennero-Palermo) e al *corridoio dei due mari* dati gli oneri insostenibili per le casse dello Stato di interventi i cui costi sono aumentati dal 1991 ad oggi tra il 350 e l'800%. Inoltre si chiede la verifica delle alternative esistenti a minor impatto sui grandi progetti autostradali, in particolare del Nord (Bre-Be-Mi, Pedemontane veneta e lombarda) e il blocco delle autostrade transalpine, a cominciare dalla Cuneo-Nizza-Mercantour e dalla prosecuzione verso Nord dell'A3-A27, nel rispetto del Protocollo Trasporti della Convenzione per la protezione delle Alpi.

7) Finanziare le opere solo se sono un investimento sicuro e se i costi sono certi. Il WWF suggerisce che siano dettate dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici Linee guida stringenti per la redazione dei Piani Economico Finanziari che devono essere considerati, come richiesto dalla Legge Finanziaria 2004 (l. 350/2003), elemento essenziale per poter valutare l'utilità delle opere. Inoltre è necessario che, per evitare l'abuso delle varianti in corso d'opera e l'aumento incontrollato dei costi, venga posto a base di gara solo il progetto esecutivo dell'opera. Inoltre si chiede la revisione radicale del ruolo che il Governo Berlusconi ha voluto far assumere a CDP SpA - che ha *incorporato* (grazie alla Legge Finanziaria 2006, l. n. 266/2005 e agli scopi a suo tempo previsti nella l. n. 326/2003) Infrastrutture SpA (ISPA), che ha lasciato nel 2007 al Governo Prodi un'eredità di 13,5 miliardi di euro i investimenti nell'AV fuori dal bilancio dello Stato – quale soggetto finanziatore delle *infrastrutture strategiche* e in particolare dell'AV ferroviaria. CDP SpA, come già ISPA, prima di finanziare le grandi opere, a cominciare dall'AV che presenta calcoli costi-benefici sulle nuove tratte ancora da costruire del tutto fallimentari, deve procedere ad un'analisi approfondita della redditività e della fattibilità finanziaria dei singoli interventi.

8) Ricapitalizzare ANAS e FS SpA. Il WWF ritiene che si debba dare priorità al reperimento di adeguate risorse per finanziare ANAS SpA e di FS SpA, garantendo così gli investimenti in tema di sicurezza, manutenzione, adeguamento tecnologico e potenziamento della rete stradale, autostradale e ferroviaria ordinaria. Inoltre valuta che si debba procedere al pedaggiamento (previsto dall'art. 75 della L. n. 311/2004, Legge Finanziaria 2005) di tratte della rete di autostrade e superstrade ANAS, solo dopo una concertazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, che non penalizzi il traffico locale di corta e media percorrenza.

9) Via i commissari. Il WWF chiede la cancellazione delle figure commissariali per operare in deroga alle normative esistenti (commissari per le *infrastrutture strategiche* e per le *autostrade*) istituite nel corso della XIV legislatura (previsti da: D.Lgs. n. 190/2002, L. n. 43/2005 e L. n. 80/2005).

10) Eliminare l'abuso delle norme di protezione civile. Il WWF chiede la cancellazione delle norme che consentono l'abuso delle norme di protezione civile (derivanti dalla L. n. 225/1992), estese impropriamente anche ai *grandi eventi* (L. n. 401/2001), che consentono di contemplare la realizzazione di manufatti e infrastrutture, in deroga alle normative paesistiche, territoriali, urbanistiche e ambientali.

Rivoluzionare le priorità: le opere pubbliche necessarie secondo il WWF

Il WWF, sulla base di studi e valutazioni condotte in accordo con accademici e professionisti vicini all'associazione, indica come priorità di intervento per le grandi opere pubbliche:

Prevenzione del rischio idrogeologico – si tratta di avviare il più grande *cantiere* del Paese finalizzato alla tutela del territorio (stimato tra i 30 e i 40 miliardi di euro) individuando gli interventi più urgenti e rilevanti da far rientrare in **Piani strategici nazionali di durata pluriennale per contrastare il rischio idrogeologico e procedere agli interventi di adattamento ai cambiamenti climatici**, intervenendo in maniera duratura e continuativa in aree che si sono dimostrate particolarmente fragili anche recentemente quali ad esempio **la Liguria nel suo complesso, la Calabria tirrenica, il messinese.**

Aree urbane – Nell'Allegato Infrastrutture al Documento di Programmazione Economico Finanziaria – DPEF del 2009, viene detto che il costo della congestione urbana, dove vive il 40% della popolazione italiana, ha superato nel 2008 i 9 miliardi di euro: è cosa nota a tutti che le aree urbane italiane sono uno dei punti maggiormente critici del sistema dei trasporti italiano ma su questi la legge obiettivo **non** investe preferendo dare fondi alle infrastrutture ferroviarie e stradali che servono un'utenza che si sposta sulla lunga distanza. E' necessario rivedere le priorità e investire urgentemente nelle aree metropolitane, che da tempo hanno travalicato i confini tradizionali dei centri urbani, per contrastare il dominio dell'auto con la messa a regime di **servizi ferroviari suburbani** efficienti nelle città di **Milano, Torino, Genova, nell'area centrale veneta (Venezia, Treviso, Padova, Venezia), Bologna, Catania e Bari** e per sviluppare quelli che hanno già ottimi standard europei, come **Napoli**. Va rafforzato il sistema di **parcheggi di interscambio suburbani** soprattutto al servizio delle grandi città e i servizi ferroviari vanno integrati con **linee di metropolitana** efficienti o da potenziare nelle grandi città e con **tramvie veloci** nei centri medi. Infine si può e si deve investire in progetti **"City logistic"** attraverso la realizzazione di piattaforme di distribuzione urbana delle merci e l'adozione di norme e regolamenti ad hoc sulla circolazione dei mezzi, le aree di sosta, gli orari di ingresso alle ZTL.

Piano di opere medio-piccole – Dare concreta e piena attuazione al Piano, che langue da due anni, per la realizzazione di interventi di media e piccola dimensione stimato in 825 milioni di euro complessivi, richiesto dall'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE) in funzione anticongiunturale, al quale il CIPE aveva assegnato con propria Delibera del 6 novembre 2009 una prima tranche di 413 milioni di euro.

Adeguare e potenziare le infrastrutture esistenti. Vista anche la scarsità dei finanziamenti è bene intervenire sull'adeguamento e potenziamento delle infrastrutture di trasporto esistenti dirottando su queste priorità l'1 - 1,5 miliardi di euro l'anno che vengono destinati ad oggi alle c.d. *infrastrutture strategiche*.

Al **Sud** si deve intervenire prioritariamente sulle linee di collegamento ferroviario tra Messina e Palermo, tra Catania e Palermo, tra Palermo e Trapani e tra Palermo ed Agrigento, e tra Messina e Palermo e sul collegamento transappenninico Napoli-Bari. Per quanto riguarda i collegamenti stradali si devono finire i lavori, in tempi e costi certi, della A3 Salerno-Reggio Calabria e della SS106 ionica, ma anche dei collegamenti stradali tra Catania, Siracusa e Gela. Inoltre si deve favorire la navigazione a medio e corto raggio soprattutto nell'area dello Stretto di Messina. In Sardegna si deve procedere con l'ammodernamento e la velocizzazione delle tratte ferroviarie Cagliari-Oristano e Oristano-Sassari-Olbia.

Al **Centro** si deve puntare al superamento dei colli di bottiglia sulla E45 Orte-Ravenna, all'adeguamento puntuale per rispondere agli standard di sicurezza della superstrada Firenze-Siena, e all'adeguamento della SS1 Aurelia tra Tarquinia e Rosignano Marittimo e della SS148 Pontina. E' urgente inoltre intervenire ripensando il nodo ferroviario e il servizio ferroviario suburbano di Firenze, integrandolo con la rete ferroviaria urbana in via di realizzazione, che va completata.

Al **Nord**, è urgente procedere con gli investimenti necessari per il potenziamento delle linee ferroviarie tra Domodossola e Milano e tra Chiasso e Milano, di adduzione ai tunnel di base del Gottardo e del Loetschberg. Inoltre si deve completare il potenziamento della linea ferroviaria pontremolese (tra La Spezia

e Parma), procedere al completamento del raddoppio della linea Genova-Ventimiglia e al raddoppio della direttrice Genova Voltri –Ovada-Alessandria, connessa con la Novara-Domodossola-Sempione e al collegamento tra il camerone di Borzoli e le linee storiche dei Giovi. E' necessario realizzare il servizio ferroviario metropolitano e della cintura merci di Torino. E procedere al potenziamento delle linee Udine-Cervignano, sulla direttrice del Tarvisio, Ronchi dei Legionari-Aurisina, sulla direttrice di Villa Opicina e alla realizzazione del collegamento Trieste-Capodistria. Inoltre invece della trasversale ad AV, si può potenziare la direttrice ferroviaria, dedicata alle merci, della Mediopadana (Torino-Asti-Pavia-Cremona-Monselice-Padova). Per quanto riguarda le strade si ritiene che sia opportuno intervenire puntualmente sui colli di bottiglia della e della E55 tra Ravenna e Mestre e sui tratti del sistema viabilistico pedemontano finalizzati a decongestionare la Brianza milanese e la zona di Como.

Più in generale su tutto il territorio nazionale è importante intervenire in particolare sulle linee ferroviarie a servizio degli **scali portuali**: si tratta di sviluppare le infrastrutture ed i servizi *lato terra* dei porti a *chiamata diretta*, migliorando in particolare il lay-out dei binari nell'area portuale (lunghezza di 1200-1500 m.) e le connessioni ferroviarie con gli interporti e le piattaforme logistiche ed industriali. Inoltre, si deve favorire l'adozione di regole di gestione dei servizi (orari di apertura delle dogane, dei centri di controllo fitosanitario, delle manovre ferroviarie e degli altri servizi portuali) in linea con i porti dei paesi concorrenti nel Mediterraneo e nel Nord Europa.

Dicembre 2011