



#

# **IL CORTO CIRCUITO DEL PROGRAMMA DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE #**

**CONTRO-STORIA DI DIECI ANNI DI LEGGE OBIETTIVO ‡**

## INDICE

### *1. La “rivoluzione” mancata della legge*

#### *Obiettivo*

*1.1 Mobilità: l’abbandono del Piano e l’illogicità del Programma*

*1.2 Programmazione economico-finanziaria: il grande bluff*

*1.3 L’imbarbarimento progettuale*

*1.4 La “ristrutturazione” del mercato*

*1.5 Il contenzioso e la favola bella della Sindrome Nimby*

### *2. Gli effetti sul territorio del Programma della legge*

#### *Obiettivo*

*2.1 Le interazioni con le aree rilevanti per la conservazione della natura*

*2.2 Le interazioni con la continuità ambientale*

*2.3 Le interazioni con i processi di conservazione eco regionale*

*2.4 Conclusioni sull’impatto delle infrastrutture strategiche”*

*1 Il Decalogo WWF per il superamento della legge Obiettivo*

*2 Rivoluzionare le priorità: le opere pubbliche necessarie secondo il WWF*

*3 Grafici*

*4 Cartine tratte dal libro del WWF Italia “La cattiva strada, la prima ricerca sulla Legge obiettivo dal ponte sullo Stretto alla TAV” Alberto Perdisa editore,*

*Scritto da Stefano Lenzi, responsabile Ufficio relazioni istituzionali WWF Italia  
WWF Italia, via Po 25/C Roma – [www.wwf.it](http://www.wwf.it)*

*Pubblicato nel Dicembre 2011*

## ***1. La “rivoluzione” mancata della legge Obiettivo***

***“I costi delle opere sono troppo elevati, anche in confronto agli standard europei. Eccedono i preventivi del 40 per cento, i tempi di realizzazione diventano biblici. Nei ritardi pesano le carenze progettuali (56 % dei casi), la giungla delle autorizzazioni e in conflitti tra enti pubblici (36,7%), l’insorgere di contenziosi (36,6%), il ritardo nei pagamenti della pubblica amministrazioni alle imprese (53,7%)”***: questa fotografia scattata oggi, nell’ottobre 2011, nel X Anno dell’Era della legge Obiettivo, tratta dal libro **“L’eclissi della borghesia” (La Terza) di Giuseppe De Rita** (fondatore e presidente del Censis) e da **Antonio Galdo** (giornalista e scrittore) non potrebbe essere più efficace ed esauriente per evidenziare, in estrema sintesi, quali siano le cause del fallimento della *rivoluzione* introdotta dalla normativa sulle cosiddette *infrastrutture strategiche*.

Le norme e le procedure speciali e gli strumenti programmatori, derivanti dalla cosiddetta *legge Obiettivo* finalizzati ad individuare, autorizzare e realizzare le cosiddette *infrastrutture strategiche* non sono servite ad adeguare il sistema dei trasporti del Paese e sono uno degli elementi che da 10 anni minacciano il nostro territorio, incidono significativamente sulle aree di maggior pregio ambientale e naturalistico e favoriscono un incontrollato consumo del suolo.

Gli scenari che si sono aperti dopo le imponenti modifiche strutturali introdotte nella normativa e nella regolamentazione in materia di lavori pubblici e di valutazione d’impatto ambientale volute dal Secondo Governo Berlusconi, a partire dal 2001, esulano decisamente dagli indirizzi e dagli obiettivi indicati dai documenti pianificatori in ambito europeo (Libro Bianco) e nazionale (Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, PGTL) che, come noto, sono incentrati sul riequilibrio modale e sulla centralità delle politiche di mobilità.

Con i provvedimenti in materia, approvati nella XIV legislatura (2001-2006), abbiamo uno slittamento concettuale dalla logica pianificatoria – inscritta in un quadro di compatibilità ambientali, economiche, sociali e trasportistiche -ad **una logica realizzativa della singola opera, che diviene priorità incontestabile in quanto programmata, individuata e localizzata in funzione di un superiore interesse nazionale formalmente pubblico, che ne assicura la sua realizzazione comunque** (o “con qualsiasi mezzo”, come si legge nel Codice degli appalti, Dlgs n. 163/2006, nel quale è stata trasposta la disciplina del decreto attuativo -D.Lgs. n. 190/2002 -della cosiddetta *legge Obiettivo*, L. n. 443/2001) **e, aggiungiamo noi, dovunque**: a prescindere dal contesto territoriale ed ambientale, dagli strumenti pianificatori esistenti, dalle compatibilità economico-finanziarie e dalla volontà delle comunità coinvolte. In altre parole a prescindere dalla loro utilità, fattibilità, compatibilità.

Questa procedura deduttiva, che fa dell’opera inserita nel Programma nazionale delle infrastrutture strategiche (Delibera CIPE n. 121/2001 del 21/12/2001) una scelta, che appare di fatto insindacabile dalla stessa giustizia amministrativa (che ha fatto del riferimento alle priorità individuate nel Programma un argomento insindacabile deduttivamente), ha provocato a giudizio del WWF un ***imbarbarimento della cultura pianificatoria e progettuale*** che non corrisponde più, nella maggior parte dei casi, agli standard di qualità imposti dalla normativa sui lavori pubblici e sull’impatto ambientale.

### ***1.1 Mobilità: l’abbandono del Piano e l’illogicità del Programma***

Il nostro Paese all’inizio del 2001, dopo una discussione durata due decenni, era arrivato a concepire il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica – PGTL (approvato nel gennaio 2001) che denuncia, pur nei suoi limiti, il **forte squilibrio verso la strada, che ha acquistato nel tempo quote crescenti “con notevoli ricadute sociali, ambientali e economiche”**. Nel PGTL, come nel Libro Bianco sui trasporti europeo, sono riconosciute e indagate, inoltre, le interrelazioni tra il sistema dei trasporti e lo squilibrio modale con il territorio e l’ambiente e viene precisato che **“la crescita del traffico e la prevalenza del modo stradale sono all’origine di esternalità negative in termini di impatto ambientale e di incidentalità. Ne fanno parte fenomeni su scala globale, quali i cambiamenti climatici o l’inquinamento atmosferico di lunga distanza e fenomeni più localizzati, come il peggioramento del clima acustico lungo le direttrici di traffico,**

*l'inquinamento atmosferico di breve raggio, i danni alla stabilità del suolo, all'equilibrio idrogeologico, al paesaggio e alla biodiversità".*

**Con la legge Obiettivo viene archiviata ogni logica pianificatoria e al Piano del gennaio 2001 si sostituisce il Programma del dicembre 2001** che contiene un elenco indefinito e potenzialmente infinito (come vedremo qui di seguito) di *infrastrutture strategiche* che non vengono sottoposte a Valutazione Ambientale Strategica, né sono sostenute da studi di fattibilità economico-finanziaria. A proposito del rapporto tra PGTL e programma di infrastrutturazione del Paese, il Governo Berlusconi è chiaro sin dall'inizio: il PGTL va archiviato. Come si legge all'art. 1, comma 1 della *legge Obiettivo* (legge 21 dicembre 2001 n. 443): *"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."*

Ignorare l'impianto analitico e gli obiettivi del PGTL porta a smarrire il principale obiettivo che il Piano s'era posto che, come abbiamo visto era ed è quello del superamento dello squilibrio modale a favore della strada e del conseguente aumento delle emissioni climalteranti addebitabili al settore dei trasporti nel nostro Paese.

Si deve ricordare oltretutto che nel ventennio circa in cui, più o meno continuativamente ha governato il premier Berlusconi, **non sono stati né concepiti, né realizzati interventi sistematici tesi a soddisfare, ri-orientandola, la domanda di mobilità del Paese** quali l'integrazione modale su scala urbana e di area metropolitana, l'organizzazione e gestione delle catene logistiche, la promozione della navigazione a medio e corto raggio e delle autostrade del mare, gli interventi prioritari nei nodi e nei parchi ferroviari, le misure anche tariffarie e fiscali disincentivanti il traffico pesante su gomma.

Gli unici interventi sono stati quelli finalizzati alla realizzazione delle grandi opere infrastrutturali, che però in realtà non hanno indicato alcuna priorità e hanno smarrito l'obiettivo originario di liberare il Paese dalla morsa soffocante del traffico stradale e di intervenire nelle aree deboli del Paese, quali il Mezzogiorno, per superare il gap infrastrutturale tra le diverse aree della Penisola.

Basti pensare che una valutazione effettuata dal WWF sul **Primo Programma delle infrastrutture strategiche del dicembre 2001 portava a stimare che dei 125,8 miliardi di euro stanziati nel 2001 ben il 49% era assegnato a strade e autostrade e il 37% alle ferrovie (oltre il 70%v dei quali erano assegnati a linee ad AV)**. Percentuali che non si discostano da quelle attuali, posto che **nell'aprile 2011 il Programma dal costo complessivo attualizzato di 367 miliardi di euro contiene il 45% delle opere (pari ad oltre 166 miliardi di euro) rappresentato da strade, mentre le opere ferroviarie rappresentano il 38% (circa 142 miliardi di euro)** dell'investimento totale programmato (secondo quanto contenuto nel VI Rapporto sull'attuazione della legge Obiettivo coordinato dal Servizio studi della Camera dei deputati).

E' bene ricordare che mentre il Governo del Paese continuava a non scegliere o meglio faceva scelte che ancora una volta privilegiano le infrastrutture stradali e autostradali, **lo squilibrio modale è andato aggravandosi significativamente: nel 2001 il PGTL fotografava una situazione già preoccupante, la peggiore d'Europa, in cui il 60% delle merci e l'85% dei passeggeri sceglieva il trasporto su strada. Nell'ultimo Contro Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, elaborato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che si riferisce agli anni 2009-2010 il trasporti merci su strada è salito al 62,28% e il trasporto passeggeri ha toccato vetta 92,07%.**

Ciò ha riflessi sulle **emissioni di gas serra che vedono il settore dei trasporti far registrare il primato tra i vari settori economici contribuendo per un 27% alle emissioni totali, ben distanziato dalle industrie energetiche con un 15% del totale e dagli impianti residenziali e servizi con un 13%** (secondo quanto riportato nel documento di sintesi sullo stato dell'ambiente in Italia "Le sfide ambientali" (2009) elaborato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare)

Dietro al Programma, quindi, non solo manca una ratio economico finanziaria, come vedremo tra poco, ma non c'è nemmeno una logica che superi lo squilibrio modale e quello territoriale. A quest'ultimo proposito è sempre il IV Rapporto del servizio Studi della Camera dei Deputati (del settembre 2011) che ci dice che la **distribuzione dei costi per macroaree conferma che c'è una maggiore concentrazione pari al 61% (!) degli investimenti pubblici previsti nelle Regioni del Centro-Nord (224 miliardi di euro), contro il 39% del valore economico complessivo (143 miliardi di euro) destinato alle Regioni del Mezzogiorno, sottovalutando così il gap infrastrutturale delle regioni meno sviluppate del nostro Paese.**

## **1.2 Programmazione economico-finanziaria: il grande bluff**

La dimostrazione che il Primo Programma sia del tutto fuori controllo (la vigilanza e il monitoraggio delle grandi opere viene effettuato da almeno 10 diversi organismi) è data dal fatto che **sia il numero delle opere previste, che i suoi costi complessivi continuano a lievitare: dalle 115 opere del 2001 per un costo complessivo di 125,8 miliardi di euro, alle attuali 390 opere (con un incremento di 275 opere rispetto al Programma originario) per un valore complessivo di oltre 367,4 miliardi di euro (con un costo triplicato nell'aprile 2011 rispetto a quanto previsto nel 2001)** calcolati nel VI Rapporto sulle *infrastrutture strategiche* (settembre 2011), elaborato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, in collaborazione con l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori Servizi e Forniture e con il supporto tecnico di CRESME e ISTITUTO NOVA.

**Ma a questa lievitazione dei costi non corrisponde**, data l'estrema dilatazione dell'elenco delle opere che fa smarrire qualsiasi concetto di priorità, **un conseguente ed adeguato successo realizzativo, come confermato sempre dal VI Rapporto appena richiamato, nel quale si documenta come dal 2001 all'aprile 2011 siano state ultimate solo 30 opere per un costo complessivo di 4,467 miliardi di euro, che sono equivalenti ad un modestissimo 1% del valore complessivo del Programma.**

**Il che equivarrebbe a dire che mancano ancora circa 150 anni per attuare il programma e che lo Stato ha assistito imbecille, come già accennato, ad una ingiustificata ed abnorme lievitazione dei costi di circa il 200% in 10 anni.**

Lievitazione che è il frutto, come già nella Prima Repubblica, della convergenza di interessi tra i big dell'edilizia e dei grandi studi di progettazione e i centri di potere locale e le clientele nazionali e territoriali che hanno condizionato il contenuto delle **Intese Generali Quadro tra le Regioni e lo Stato**, con decine di sub-progetti, e *approfittato* dell'aggiornamento/integrazione di un Programma, già originariamente troppo ambizioso, effettuata attraverso lo strumento **dell'Allegato Infrastrutture al Documento governativo di programmazione economica e finanziaria.**

Ciò dimostra come lo Stato non riesca a far fronte ad impegni troppo ambiziosi, che risultano essere insostenibili, prima che dal solo punto di vista ambientale da quello economico-finanziario e sociale. Ma proprio la illogicità del tutto non ci deve confortare, quando si pensi che, almeno sulla carta, le opere in gara o affidate sono l'11% del valore complessivo (40,430 miliardi di euro per 40 opere), quelle con lavori in corso sono il 12% del valore complessivo (43,750 miliardi per 47 opere, sul quale però "pesano" i 10,066 miliardi del cantiere dell'A3 Salerno Reggio-Calabria) e quelle in fase di progettazione sono il 13% del valore complessivo (47,056 miliardi per 61 opere).

Come si pensi a far fronte a questa mole di impegni, come dimostra il dato dei cantieri ultimati è tutto da vedere posto che dal 2002 nelle varie Leggi Finanziarie (oggi Leggi di Stabilità) che si sono succedute il massimo della cifra stanziata, con la Legge di Stabilità 2011, è stato di 1,5 miliardi di euro.

C'è quindi un cronico deficit di risorse che ha obbligato in questi 3 anni, a partire dal 2008, il Governo Berlusconi ed ora il Governo Monti a ricorrere all'artificio del *rio-orientamento* di quella specie di pozzo di San Patrizio costituito dai Fondi per le Aree Sottoutilizzate – FAS (come è avvenuto nella seduta CIPE del 6 dicembre scorso), da cui tutti i Governi attingono senza mai spiegare quale sia l'esatta entità delle cifre residue a disposizione, o raggranellare fondi attraverso la revoca dei mutui assunti dalla Cassa Depositi e Prestiti non erogati a soggetti beneficiari da dirottare sulle infrastrutture strategiche (D.l. n. 78/2010).

Tutto ciò avviene in una situazione del Paese in cui soltanto pochi giorni fa, con la prima manovra correttiva varata dal nuovo Governo Monti (decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201) sono stati reperiti all'ultimo dalle cifre residue del 2011 i circa 1,5 miliardi di euro per coprire nel 2012 i servizi ferroviari regionali e in cui le amministrazioni e gli enti pubblici (Comuni, Province, Regioni e ANAS) non riescono a garantire nemmeno fondi per la manutenzione delle strade (!).

### ***1.3 L'imbarbarimento progettuale***

Il quadro della *rivoluzione* avviata dalla *legge Obiettivo* non sarebbe completo se alla mancanza di una corretta valutazione strategica delle risorse ambientali e territoriali e all'assenza di una programmazione economico-finanziaria basata sulle risorse pubbliche realmente disponibili, non si aggiungessero **procedure autorizzative che consentono l'accesso ad una Valutazione di Impatto Ambientale VIA ipersemplicata** (e, nello stesso tempo, volutamente complicata ed opaca) a progetti che, per la stragrande maggioranza, non sono sostenuti da un adeguato studio di fattibilità economico-finanziaria che dimostri l'utilità e la redditività delle opere.

Verrebbe naturale dire che la prima selezione dei progetti delle grandi opere pubbliche dovrebbe essere quello appunto della fattibilità economico-sociale e quindi della loro utilità e redditività. E invece questo non avviene e vengono portati in VIA progetti che non rispondono a quanto stabilito a quest'ultimo proposito per i progetti preliminare e definitivo dall'Allegato XXI del Codice degli Appalti (D.Lgs. n. 163/2006) e dalla Legge Finanziaria 2004 (art. 4, c. 134 della legge n. 350/2003). **L'obbligo di presentare dettagliati Piani economico finanziari ed esaurienti Analisi Costi Benefici**, per mettere al riparo lo Stato da sprechi e danni erariali, viene considerato dallo stesso Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – CIPE, a cui compete l'approvazione dei progetti e il giudizio di compatibilità ambientale, in maniera superficiale, discontinua e contraddittoria. Tant'è che da 8 anni, dal 2004, s'è affermata la prassi che è proprio il CIPE, il comitato che dovrebbe concedere le proprie autorizzazioni verificando le compatibilità economico-finanziarie degli interventi pubblici, ad approvare il più delle volte *delibere tecniche* senza la necessaria copertura.

**La stessa procedura speciale di VIA** per le c.d. *infrastrutture strategiche*, nonostante faccia riferimento alle norme tecniche vigenti sin dal 1988 (contenuto nel D.Lgs. n. 190/2002), derivante dalla *Legge Obiettivo* (L. n. 443/2001) e meglio definita con il suo Decreto attuativo (D.Lgs n. 190/2002) ed ora accolta nel Codice degli Appalti (D.Lgs. n. 163/2006), garantisce una corsia preferenziale alle infrastrutture strategiche finalizzata più che alla reale verifica degli impatti, alla **compatibilizzazione delle opere**. **Tant'è che dal 2001 ad oggi la Commissione speciale di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) non ha mai bocciato un solo progetto delle grandi infrastrutture di trasporto o chiesto l'esame di alternative a minor costo ambientale, sociale od economico!**

La normativa derivante dalla *legge Obiettivo*, oggi trasposta (come appena abbiamo visto) nel Codice degli Appalti, istituisce una **Commissione speciale di VIA** assolutamente inadeguata (considerati i numeri, i metodi di funzionamento e le competenze in essa presenti) per l'esame dei soli progetti delle *infrastrutture strategiche*, che spesso deve ricorrere a risorse tecniche esterne.

La procedura **VIA è compiuta sul progetto preliminare**, cioè in una fase di *immaturità* del grado di definizione degli elaborati, senza alcun vaglio approfondito delle possibili alternative, e con una verifica di ottemperanza pro-forma nella fase di progettazione definitiva delle prescrizioni e raccomandazioni dettate dal CIPE in fase di progettazione preliminare.

**La decisione finale di compatibilità ambientale è adottata a maggioranza dal CIPE** e non più dai Ministeri competenti (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Ministero dei beni e delle attività culturali) come per la c.d. *VIA ordinaria*.

**Ai cittadini e alle associazioni che rappresentano l'interesse collettivo alla tutela dell'ambiente non si assicura alcuna partecipazione e anche le informazioni non sono garantite nella loro completezza** (soprattutto nelle fasi di integrazione del progetto preliminare), né si tiene nel giusto conto, nella formazione del giudizio di compatibilità ambientale, delle Osservazioni da questi prodotte; **gli enti locali, in primis i Comuni, competenti per territorio, hanno una funzione semplicemente ancillare** delle decisioni, anche in campo urbanistico assunte dallo Stato, d'intesa con la/e Regione/i competente/i.

L'aver portato fuori dal controllo dei cittadini e dal qualificato intervento delle associazioni che rappresentano gli interessi collettivi la programmazione e la progettazione delle opere non è solo un vulnus per la democrazia ma ha avuto riflessi negativi e perversi sulla qualità dei processi e degli interventi.

Queste valutazioni trovano conferma, ad esempio, **nell'Indagine sullo stato di attuazione della legge Obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture e insediamenti strategici**", elaborata dalla Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (approvata con Delibera 8/2005 il 22 marzo 2005), la Corte dei Conti dice cose molto interessanti. Riguardo ai vizi di fondo del Programma: *"la Corte non può non rilevare come sia difficile ipotizzare, nella valutazione di progetti infrastrutturali, una scissione tra modelli teorici e analisi concreta. Infatti, un programma di investimento, quand'anche ispirato a finalità sociali, che ne appesantiscono i costi e la remuneratività, deve essere verificato nella sua fattibilità, separando e individuando la copertura dei suddetti oneri sociali. In caso contrario, anche le migliori iniziative non possono risolversi che negativamente."*

Dall'Indagine della Corte dei Conti, emerge anche chiaramente quanto il rapporto perverso tra indicazioni pianificatorie, alquanto approssimative, e la pessima qualità dei progetti abbia facilitato l'insorgere di contenziosi sul territorio. A pagina 71 dell'Indagine questi meccanismi vengono chiariti alle lettere d) e ed e): *"d) L'inclusione così copiosa nel programma di opere vecchie e nuove, senza una puntuale definizione tecnica e finanziaria, ha, in alcuni casi, stimolato istanze locali dirette a risolvere, in modo oneroso per la parte pubblica, le situazioni di stallo preesistenti. Talvolta sono riemerse conflittualità, in precedenza mai del tutto sopite, in ordine alle alternative tecniche, ambientali e sociali, lasciate aperte dall'insufficiente definizione progettuale. e) Alle carenze pianificatorie di origine, ha fatto riscontro una parallela insufficienza nella capacità progettuale delle Amministrazioni coinvolte nella realizzazione della legge-obiettivo. Ciò ha comportato la necessità di stornare una parte delle risorse a disposizione dagli interventi realizzativi alla progettazione di opere già incluse nel programma."*

La Corte dei Conti conferma quell'imbarbarimento pianificatorio e progettuale generalizzato, denunciato sin dal 2002 dal WWF Italia, provocato dalle procedure speciali introdotte dalla nuova normativa per le *infrastrutture strategiche*, a partire dalla presentazione del progetto preliminare e dello studio di impatto ambientale del ponte sullo Stretto di Messina nel 2003.

Imbarbarimento da tempo noto alle stesse organizzazioni dei costruttori edili che in una **ricerca comune presentata a Torino l'11 marzo 2005, ANCE (che riunisce le piccole e medie imprese di costruzione) e AGI (l'associazione delle grandi imprese di costruzione)** ammettevano che la qualità dei progetti delle *infrastrutture strategiche* lascia *"molto a desiderare"* (secondo quanto riferisce Il Sole 24 Ore del 12/3/2005 a pag. 3) e che questa è *"la causa prima di gravissime patologie che si riscontrano poi nella fase costruttiva: (...) il 53% delle opere strategiche ha avuto bisogno di varianti al progetto originario (...)"*.

E non bisogna dimenticare che tutto ciò ha degli effetti concreti sul territorio e sull'ambiente che illustreremo qui di seguito nel capitolo 2 sulla base di elaborazioni svolte dal WWF Italia nel 2006 rispetto a quanto previsto nel Primo Programma delle infrastrutture strategiche.

#### **1.4 La "ristrutturazione" del mercato**

Ma i provvedimenti derivati dalla *legge Obiettivo* hanno un altro importante effetto indotto quello della pesante ristrutturazione del mercato delle opere pubbliche, che vede il Governo arbitro di un sistema in cui viene costituito un mercato protetto e semplificato nel settore dei grandi lavori pubblici, che sceglie di avere come interlocutore privilegiato le grandi imprese di costruzione e i grandi studi di progettazione, prescindendo dalle compatibilità ambientali e dai vincoli finanziari imposti alla amministrazioni pubblica.

In particolare, a partire dal Collegato alla Legge Finanziaria 2002 (l. n. 166/2002) e dal decreto attuativo della *legge Obiettivo* (D.lgs. n. 190/2002) il mercato delle grandi opere viene semplificato, stabilendo che gli interlocutori prioritari del Governo siano le sempre privilegiate e protette **concessionarie autostradali** (grazie allo sfondamento del vincolo della concessione trentennale, che addirittura per le opere dal costo di oltre 1 miliardo di euro può raggiungere il limite dei 50 anni, secondo il primo decreto legge Monti del 6 dicembre scorso, e del tetto del 50% del contributo statale) e i **general contractor** (nell'attuale configurazione sorta di scatola vuota finanziaria, che può procedere alla realizzazione anche della totalità delle opere tramite sub-affidamenti a terzi, senza alcuna evidenza pubblica).

Come viene confermato nel VI Rapporto sull'attuazione della *legge Obiettivo* (settembre 2011) del Servizio Studi della Camera dei deputati la legge Obiettivo è stata *uno spartiacque* per il mercato dei lavori pubblici e per la costituzione di un assetto neocorporativo in cui GC e Concessionari autostradali costituiscono un'oligarchia difesa e promossa dalle varie compagini governative. Infatti, come si dice nel VI Rapporto:

*“Se nel 1991 il mercato valeva poco meno di 21 miliardi di euro diviso tra i grandi lavori e gli altri, nel 2004, a fronte di un mercato che valeva 37 miliardi di euro, il mercato dei grandi lavori era cresciuto in maniera esponenziale per assorbire risorse per 23 miliardi di euro, una cifra simile a quella registrata, nel 2010, ma nell'ambito di un valore complessivo più basso, di 33 miliardi. Differentemente l'insieme di tutti gli altri lavori che già nel 2004 risultava minoritario con 14 miliardi, oggi ne vale poco meno di 10”.*

Questo con buona pace per gli investimenti per le medie e piccole opere per complessivi 825 milioni di euro, previsti dal Piano approvato in CIPE il 26 novembre 2009, voluto fortemente dall'Associazione Nazionale Costruttori Edili in funzione anticongiunturale, che ancora langue colpevolmente. Mentre non si trovano le risorse per realizzare questo Piano (che porterebbe a costruire interventi in tempi certi e con costi sostenibili, pur nella difficilissima situazione economico-finanziaria del Paese) con la Legge di Stabilità 2011 il Governo Berlusconi (da poco dimessosi) è riuscito però a reperire, con l'avallo bipartisan del Parlamento, oltre 1,5 miliardi di euro (più del 27% dell'ammontare complessivo della manovra del prossimo anno) per dare seguito all'insostenibile programma delle *infrastrutture strategiche*.

### **1.5 Il contenzioso e la favola bella della Sindrome Nimby**

Com'è noto, nella vulgata, alimentata spesso dalle forze politiche e dai governi che si sono succeduti negli anni, è stata accreditata l'idea che se le grandi opere non si costruiscono nel nostro Paese la responsabilità sia degli ambientalisti e di comitati locali che si opporrebbero con ogni mezzo, pretestuosamente alla realizzazione della grandi opere. Questa opposizione pregiudiziale è stata etichettata come “Sindrome Nimby”, Not In My BackYard.

Addirittura due anni fa è stata presentata (10 marzo 2009) alla Commissione Giustizia della Camera dei deputati e lì giace una proposta di legge AC 2271 recante “Modifica dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 in materia di responsabilità processuale delle associazioni di protezione ambientale” con al quale si voleva fare pagare letteralmente i danni provocati al *Cantiere Italia* dal presunto contenzioso generato dalle associazioni ambientaliste.

Il WWF ha voluto vederci chiaro ed è in grado di smentire queste ricostruzioni singolari e di comodo.

**La dimensione assolutamente modesta del contenzioso generato dalle associazioni ambientaliste, è stata confermata al WWF dal il CIPE il 28 luglio 2009, a seguito di una richiesta di chiarimenti relativa a considerazioni contenute nel capitolo 2.4 della “Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche”, allegata alla Delibera CIPE n. 10/2009 del 6 marzo 2009, recante “Ricognizione sullo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche e piano 2009”.**

Il competente ufficio del CIPE ha fornito il 28 luglio 2009 al WWF il quadro aggiornato del contenzioso sulle infrastrutture strategiche, che era composto a quella data da 259 ricorsi amministrativi e giurisdizionali

**176 promossi da privati (aziende o singoli cittadini, ad es. espropri)**

**62 promossi da enti pubblici**

**21 da associazioni (comprese le organizzazioni dei consumatori)**

**Quindi, come si può facilmente vedere, solo l'8,1% dei ricorsi era promosso da associazioni varie, tra cui quelle ambientaliste.**

Questa è la realtà di fatto da cui bisogna partire rifuggendo da ogni ricostruzione strumentale e di fantasia e per capire come la cosiddetta *Sindrome Nimby* o anche il contenzioso sollevato dalle associazioni ambientaliste non abbiano rilevanza e non vengano citati come principale causa dei ritardi del “**Cantiere Italia**” da **nessuno degli studi e delle indagini ufficiali**: né dai 6 rapporti sull'attuazione della *legge Obiettivo* pubblicati a partire dal 2004 e sino al 2011 dal Servizio studi della Camera dei Deputati, con il

supporto tecnico del CRESME e dell'Istituto Nova; né dalle Indagini sull'attuazione della legge Obiettivo (2005), sulle FFSS (2008) e sul MoSE (2009) effettuate dalla Sezione centrale di Controllo della Corte dei Conti; né nella Risoluzione sulla AV e la TAV SPA Dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici (2007); né nel II Rapporto sulla Revisione della spesa pubblica, effettuato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica presso il Ministero del Tesoro; dagli stessi rapporti della Banca d'Italia su "Le infrastrutture in Italia (2010).

Nella sostanza, a conferma di quanto documentato sinora, quello che emerge dai citati studi e indagini è che le vere cause dei ritardi del "*Cantiere Italia*" sono in sintesi dipendenti da:

- a) **la mancata definizione di una programmazione economico-finanziaria credibile da parte dello Stato degli interventi per la realizzazione delle infrastrutture strategiche e l'assenza di un unico centro di controllo e monitoraggio sull'attuazione del Primo Programma delle "infrastrutture strategiche";**
- b) **la scarsa qualità e la indefinitezza della progettazione delle grandi opere e degli stessi studi di fattibilità economico-finanziaria, che spesso non contengono un credibile calcolo costi-benefici dal punto di vista economico, sociale e ambientale che dimostrino l'utilità e la redditività delle opere;**
- c) **il reiterato tentativo da parte dei general contractor, dei concessionari e comunque delle grandi aziende di costruzione di abusare delle varianti in corso d'opera, derivanti dalla progettazione approssimativa, dilatando molto spesso in maniera abnorme costi e tempi di realizzazione a carico e a discapito di quanto richiesto della pubblica amministrazione e rischiando di alimentare oltre ogni misura la catena dei sub-appalti (spesso nelle mire della criminalità organizzata).**

## ***2. Gli effetti sul territorio del Programma della legge Obiettivo***

Nel capitolo 2 del libro "La cattiva strada" ( Perdisa Editore – febbraio 2006) -a cura di Franco Ferroni, ora responsabile della Policy sulla biodiversità del WWF Italia, di Andrea Filpa docente di urbanistica della Facoltà di Architettura all'Università Roma Tre e Bernardino Romano docente di Urbanistica della Facoltà di Ingegneria dell'Università dell'Aquila -si presenta una prima valutazione generale degli impatti potenziali sulla biodiversità di un campione significativo di 92 opere che beneficiano della corsia preferenziale garantita dalle procedure accelerate e semplificate *legge Obiettivo* e contemplate nel Primo programma delle *infrastrutture strategiche* (delibera CIPE n. 121/2001) fornendo un'analisi a scala ecoregionale (impatto su aree vaste omogenee dal punto di vista ecologico e paesaggistico).

Come si può vedere nella pubblicazione appena citata non ci si concentra semplicemente sul consumo del suolo ma si vuole fornire una prima analisi qualitativa di massima del rischio che una infrastrutturazione del Paese mal programmata e progettata può far correre a territori ed aree di pregio, tutelate in ambito nazionale e comunitario.

Nel libro si ricorda che gli impatti delle infrastrutture stradali e ferroviarie sui sistemi naturali, sono riconducibili essenzialmente a tre tipologie: la *distruzione degli habitat*, l'*impatto diretto sulle popolazioni animali* e la *frammentazione della continuità ambientale*.

La ***perdita di habitat***, in particolare nei fondovalle e nel reticolo idrografico, può derivare direttamente dagli effetti del tracciato dell'opera e dalle attività di cantiere, oppure indirettamente dall'alterazione dei suoli e del regime idrico, in particolare se l'opera può interessare il sistema delle falde superficiali e l'alveo dei fiumi.

Nella fase di gestione a regime delle infrastrutture le ***conseguenze negative sui popolamenti faunistici*** sono determinate dall'azione multipla di disturbo (rumore, illuminazione, vibrazioni), dagli inquinamenti propagati (funzione diretta del flusso e del tipo di traffico) e dal rischio di incidenti per chi attraversa la carreggiata o i binari. Praticamente tutti i vertebrati e gli invertebrati sono vittime potenziali degli impatti con i veicoli, ma per alcuni gruppi di specie particolarmente vulnerabili l'incidenza degli investimenti può compromettere la vitalità delle singole popolazioni con una perdita della variabilità genetica.

L'impatto più rilevante sulla biodiversità determinato dalle infrastrutture lineari, spesso aggravato dalla conseguente espansione delle aree urbanizzate limitrofe, è però rappresentato dalla **frammentazione degli ambienti naturali**. Per *frammentazione* si intende quel processo dinamico di origine antropica attraverso il quale un'area naturale subisce una divisione in frammenti più o meno disgiunti e progressivamente più piccoli ed isolati. Molte specie diventano vulnerabili all'estinzione quando, come conseguenza della frammentazione, l'area di habitat idoneo disponibile si riduce di superficie al di sotto di una determinata soglia, ed i frammenti residui cominciano ad essere progressivamente più distanti ed isolati.

Quel che emerge da "La Cattiva strada" è che oltre ad una valutazione puntuale dell'impatto ambientale della singola opera, risulta dunque indispensabile un'attenta analisi degli impatti della frammentazione sui sistemi di area vasta.

Nello studio presentato sono state svolte tre diverse *letture complementari*:

### **2.1 Le interazioni con le aree rilevanti per la conservazione della natura**

Questa prima chiave di lettura mette in relazione l'insieme delle opere della *Legge Obiettivo* con il sistema nazionale delle aree naturali protette (l. 394/91), con l'insieme dei SIC e pSIC (Siti di Interesse Comunitario approvati e proposti) della "Rete Natura 2000" e con il sistema delle aree IBA (Important Bird Areas).

**Le opere della legge Obiettivo interagiscono direttamente occupandone porzioni più o meno grandi di territorio, con 84 aree naturali protette, pari al 7% circa del totale** (ad oggi il sistema delle aree protette italiane annovera oltre 1100 diverse tipologie di aree).

Il confronto con la rete Natura 2000 è stato operato considerando le 2330 aree SIC e pSIC (proposte di SIC) individuate dalle regioni italiane. E' risultato che **le infrastrutture della legge Obiettivo intersecano, provocandone la frammentazione, l' 8% dei SIC italiani (192 su 2.330)**.

La terza verifica della interazione *fisica* delle opere della *legge Obiettivo* è stata operata assumendo come riferimenti le IBA, aree individuate sulla base di criteri e metodologie messe a punto da Bird Life International. Una zona viene individuata come IBA se ospita percentuali significative di popolazioni di specie rare o minacciate, oppure se ospita eccezionali concentrazioni di uccelli di altre specie. In Italia il progetto IBA è stato curato dalla Lega Italiana Protezione Uccelli (LIPU), ad oggi sono state identificate in Italia 172 IBA che interessano una superficie terrestre complessiva di quasi 5 milioni di ha, dei quali circa il 20% ricompresi in SIC. **Le opere della legge Obiettivo interessano circa il 30% delle aree IBA (64 siti)**.

Non si può naturalmente affermare che in tutte le aree *sensibili* coinvolte si avranno impatti devastanti, un ampio numero di aree di rilevante pregio ambientale sarà comunque fisicamente *eroso* dalle opere della *legge Obiettivo*. Si può invece affermare con certezza che le diverse aree subiranno comunque effetti di disturbo, diversamente distribuiti nel tempo, a causa della ampia gamma di impatti che le opere infrastrutturali – soprattutto quando di portata nazionale – comportano.

### **2.2 Le interazioni con la continuità ambientale**

La seconda lettura tenta di evidenziare gli impatti delle opere sulla *continuità ambientale*. L'insieme delle opere è stato messo in rapporto con i paradigmi della rete ecologica, evidenziando la frammentazione aggiuntiva indotta. Il metodo utilizzato consente di identificare delle unità territoriali (*Unità di Coesione Ambientale*) non interessate da urbanizzazione e forme di produzione intensiva (quindi abbastanza *permeabili* al proprio interno) ma separate le une dalle altre da elementi di frattura importanti, con elevato grado di occlusività rispetto ai tipi ipotizzabili di transito biologico. Assi infrastrutturali multipli, con presenza associata di insediamenti urbani e produttivi, costituiscono le fratture rilevanti tra queste grandi unità di continuità ambientale nazionale. I sistemi di continuità ambientale interni alle grandi *Unità di coesione*, hanno i loro capisaldi nelle aree naturali protette. Sono state rilevate almeno 18 *Unità di Coesione Ambientale* e le opere della *legge Obiettivo* le intersecano praticamente tutte, inducendo non solo una loro frammentazione interna ma anche il rafforzamento delle barriere infrastrutturali che le separano.

### 2.3 Le interazioni con i processi di conservazione eco regionale

La terza lettura pone in relazione le trasformazioni della *legge Obiettivo* con la *Conservazione Ecoregionale* (ERC) che il WWF Italia ha sviluppato per le due Ecoregioni che interessano il territorio del nostro paese (Alpi e Mediterraneo centrale). Un risultato dell'applicazione della metodologia ERC è la individuazione delle *aree prioritarie*, intese come aree nelle quali sono rappresentati valori di biodiversità peculiari ed irrinunciabili per l'intera Ecoregione.

Per l'*Ecoregione Mediterraneo centrale*, che comprende l'Italia peninsulare, la Sicilia e la Sardegna, insieme a Malta e Corsica, il processo di Conservazione Ecoregionale ha definito, al momento, l'attribuzione dei valori di biodiversità per singole *unità di paesaggio* (ogni singola unità di paesaggio è stata distinta in relazione ad un indice di biodiversità). Sulla base di questa prima analisi saranno successivamente individuate le aree prioritarie.

Per il Mediterraneo centrale si è potuto effettuare così una prima sommaria valutazione degli impatti potenziali delle opere della *legge Obiettivo* sull'area vasta e sulle unità di paesaggio con i valori più elevati di biodiversità.

Su di un totale di 66 infrastrutture lineari prese in esame (ferroviarie, stradali e autostradali) della *legge Obiettivo* che interessano l'Ecoregione Mediterraneo centrale, 38 potranno potenzialmente interagire con le unità di paesaggio che presentano i più alti valori di biodiversità. Di queste opere, 32 sono rappresentate da infrastrutture stradali e 6 da ferrovie.

**Gli assi stradali interesseranno complessivamente 76 unità di paesaggio che presentano i più alti valori di biodiversità; complessivamente queste 76 unità di paesaggio sono interessate potenzialmente da 129 interferenze.**

**Gli assi ferroviari invece interesseranno complessivamente 39 unità di paesaggio che presentano i più alti valori di biodiversità; complessivamente queste unità di paesaggio sono interessate potenzialmente da 55 interferenze.**

L'*Ecoregione Alpi* è un'area vasta che occupa circa 191.000 chilometri quadrati, coincidente con i confini della Convenzione delle Alpi. Il WWF ha avviato la Conservazione Ecoregionale anche in questa area vasta, individuando le *aree prioritarie* per la conservazione della biodiversità per tutto l'arco alpino. La mappa delle *aree prioritarie* è stata ottenuta sovrapponendo fra loro le mappe delle aree importanti per i vari *taxa* (flora, insetti, anfibi e rettili, uccelli, mammiferi e ambienti di acqua dolce) e identificando le aree che presentano il maggior numero di sovrapposizioni; sono state incluse, in alcuni casi, anche le zone classificate come *remote* (ovvero le zone ancora prive di infrastrutture antropiche come strade, autostrade, città, aree industriali, linee energetiche, condotte, ecc.). Per l'Ecoregione Alpi complessivamente sono state individuate 24 aree prioritarie per la conservazione della biodiversità, delle quali 11 interessano il territorio italiano.

**Sul numero complessivo di 26 infrastrutture lineari (sistemi ferroviari, sistemi stradali e assi autostradali) della *legge Obiettivo* che interessano l'Ecoregione Alpi, 10 potranno potenzialmente interferire complessivamente con 7 aree prioritarie per la conservazione della biodiversità nel territorio italiano.** Il dato è derivato calcolando il numero degli assi stradali e ferroviari e non dei singoli stralci funzionali agli stessi.

Di queste 10 opere 4 sono rappresentate da infrastrutture stradali e 6 da ferrovie. **Le infrastrutture stradali interesseranno complessivamente 4 distinte aree prioritarie, mentre le ferrovie interesseranno 5 distinte aree prioritarie.**

## **2.4 Conclusioni sull'impatto delle infrastrutture strategiche"**

Gli autori del Capitolo 2 de "La Cattiva Strada" concludevano nel 2006:

*"Risultano già evidenti, dalle nostre prime sommarie elaborazioni, i limiti intrinseci di una valutazione dell'impatto sulla biodiversità effettuata, come sovente accade sulla singola opera o perfino su singoli progetti di stralci funzionali. Per superare almeno parzialmente questi limiti l'approccio idoneo consiste nel valutare l'impatto sulla biodiversità dell'insieme delle opere previste dalla legge Obiettivo a scala ecoregionale. Questa valutazione dovrebbe comprendere l'analisi delle interferenze potenziali dell'insieme delle opere e del consumo dei suoli indotto (nuove aree urbanizzate), sulla rete ecologica di area vasta. Il quadro di riferimento da assumersi per una valutazione realistica degli impatti sulla biodiversità delle opere programmate dalla legge Obiettivo non può che essere quindi un modello di rete ecologica a scala ecoregionale la cui struttura e funzionalità saranno determinate dagli obiettivi di conservazione (per specie, habitat e processi ecologici). Assolutamente fuor di retorica, la nostra è l'ultima generazione in grado di invertire un processo di degrado e consumo di suolo che viaggia quasi ineluttabilmente verso la irreversibilità, e quindi deve farsi carico, soprattutto nelle aree delle Alpi e dell'Appennino, di gestire responsabilmente il dualismo wilderness and people, che appare a tutt'oggi di grande valenza, ma anche di enorme vulnerabilità."*

Affermazioni e considerazioni queste ultime ancora del tutto valide a 5 anni dalla pubblicazione di quegli studi che con tutti i loro limiti, peraltro dichiarati, forniscono un quadro indicativo particolarmente inquietante dei rischi a cui è sottoposto il nostro territorio.

## ***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 una 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 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 (Vicenza, 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 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.

Grafico 1

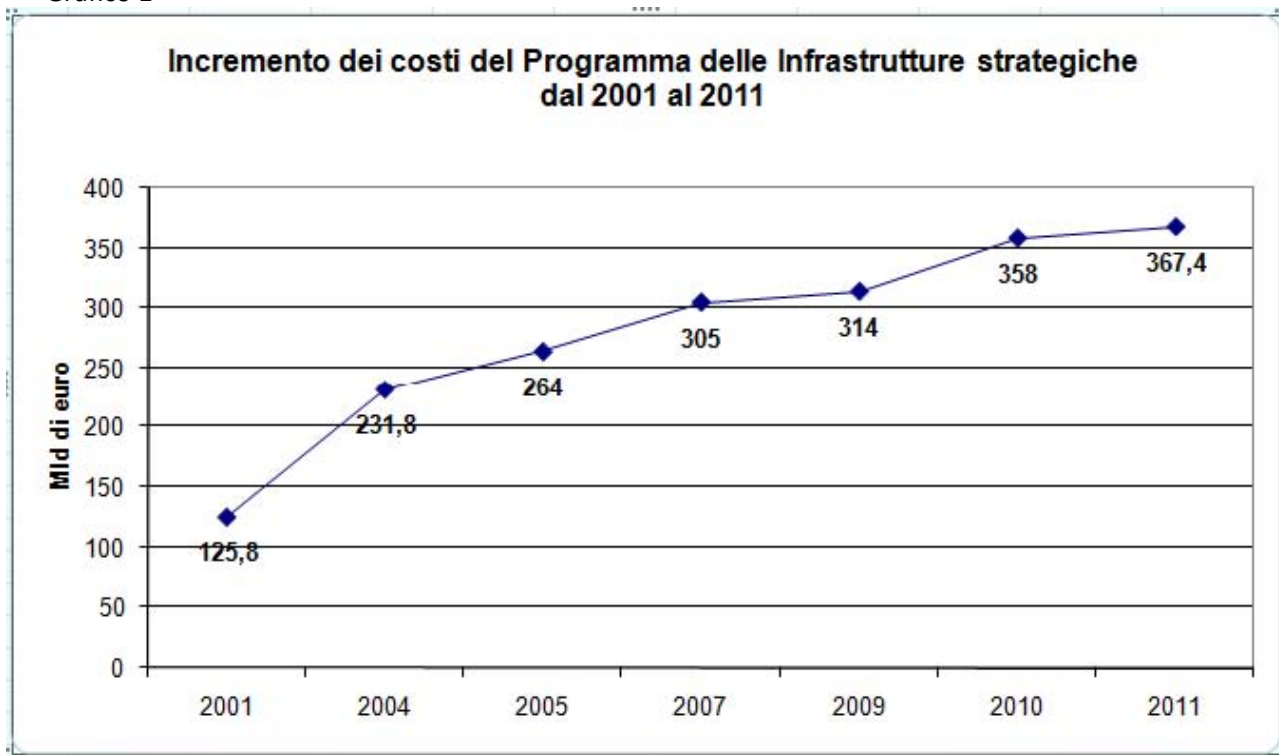


Grafico 2

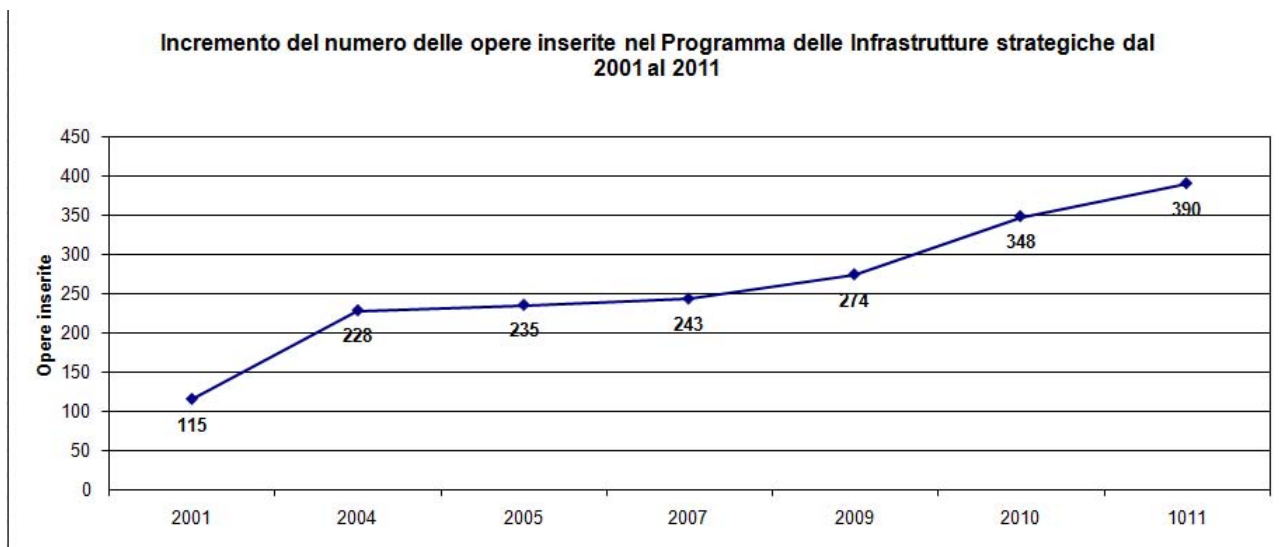
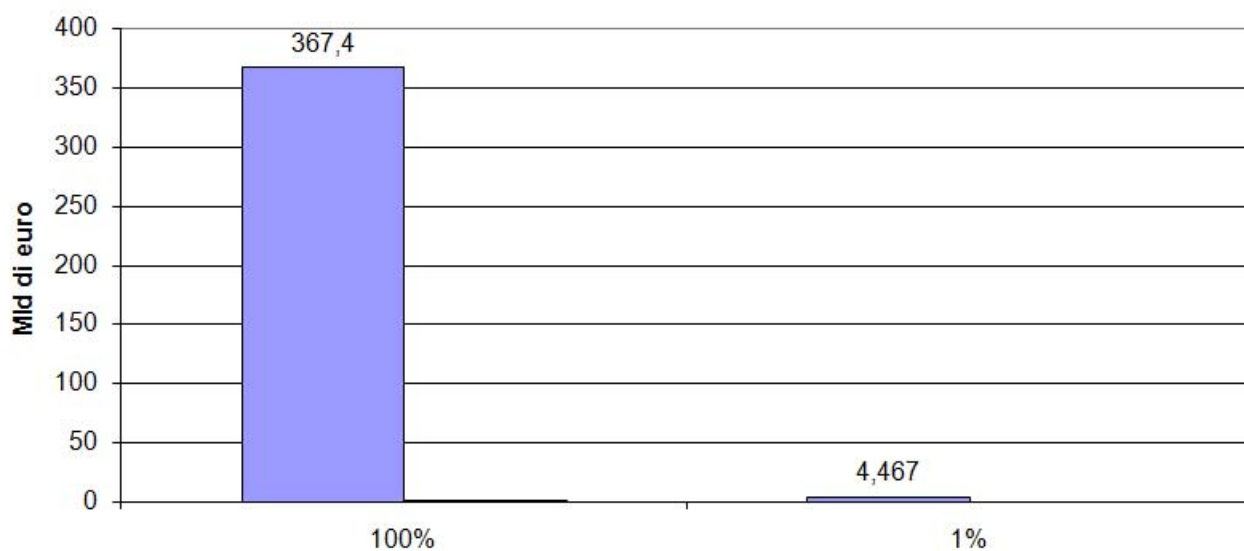


Grafico 3

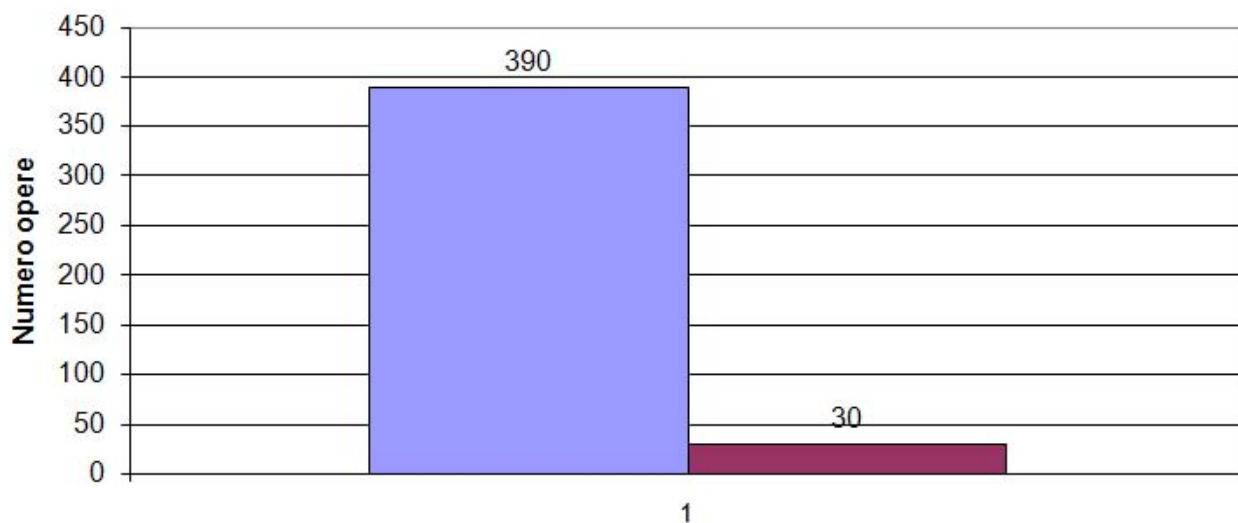
### Valore delle infrastrutture strategiche ultimate nel decennio



- 100% costituito dai 367,4 miliardi di euro del "Costo attualizzato all'aprile 2011 del Programma delle infrastrutture strategiche avviato nel dicembre 2001
- 1% costituito da 4,467 miliardi di euro "Costo delle opere ultimate nel periodo 2001-2011

Grafico 4

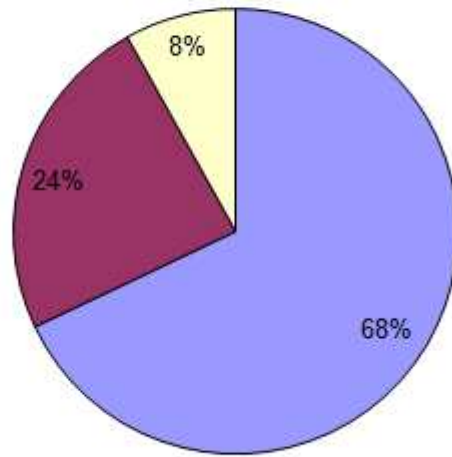
### Numero delle infrastrutture strategiche ultimate nel decennio



- Numero attuale delle opere all'aprile 2011 del Programma delle Infrastrutture strategiche avviato nel dicembre 2001
- Numero delle opere ultimate nel periodo 2001-2011

Grafico 6

### Chi attiva il contenzioso sulle infrastrutture strategiche



**68% 176 promossi da privati (aziende o singoli cittadini, ad es. espropri)**

**24% 62 promossi da enti pubblici 8% 21 da associazioni (comprese le organizzazioni dei consumatori)**

Totale 259



— Opere legge obiettivo

■ Aree protette

..

**Sistema infrastrutturale attuale**

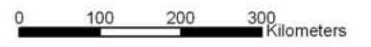
— Autostrade

— Viabilità ordinaria

0 100 200 300 Kilometers



- SIC Natura 2000
- ..
- Sistema infrastrutturale attuale**
- Autostrade
- Viabilità ordinaria
- Opere legge obiettivo



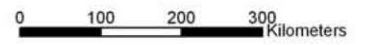


- Opere legge obiettivo
- Aree IBA (Important Bird Areas)

..

**Sistema infrastrutturale attuale**

- Autostrade
- Viabilità ordinaria





— Opere legge obiettivo

\*\*

**Sistema infrastrutturale attuale**

— Autostrade

— Viabilità ordinaria

**Unità di coesione ambientale (PLANECO 1998)**

Alpi Carniche, Giulie, Sloveni

Alpi Marittime, Codiè, Valsesi

Alpi Crotiche, Retiche, Valtell

Alpi Pennine, Lepontine, Beme

Appennino Ligure

Appennino calabrese

Appennino calabrese meridional

Appennino campano

Appennino centro-settentrional

Appennino lucano-calabrese

Appennino toscano-emiliano

Dolomiti, Alpi Aarnee

Etna, Madonie, Nebrodi

Maremma toscano-laziale

Murge

Promontorio del Gargano

Sardegna

Valle di Mazara

0 100 200 300 Kilometers



— Opere legge obiettivo

..

**Sistema infrastrutturale attuale**

— Autostrade

— Viabilità ordinaria

■ Aree prioritarie per la conservazione della biodiversità



— Opere legge obiettivo

..

**Sistema infrastrutturale attuale**

— Autostrade

— Viabilità ordinaria

■ Aree prioritarie per la conservazione della biodiversità

