

RESOCONTO DELLA TAVOLA ROTONDA SU "IL GAP INFRASTRUTTURALE IN ITALIA: ESITI E PROSPETTIVE DELLA LEGGE OBIETTIVO", VERONA 30 SETTEMBRE, 2009.

Nonostante il pubblico non fosse numeroso, il livello della tavola rotonda organizzata da Italiadecide e dall'INU, il 30 settembre a Verona nell'ambito delle giornate dedicate al tema "Il Piano al Tempo della Crisi", è sempre stato molto alto.

Ha introdotto brevemente Sandro Fabbro, presidente della Commissione nazionale INU sulle Politiche Infrastrutturali, che si è chiesto se non sia il caso di aprire una riflessione sul fatto che in Italia esistono quasi 250 grandi opere pubbliche bloccate dal contenzioso territoriale e, visto che tale fenomeno non può essere facilmente esorcizzato attribuendo tutte le colpe ai territori, se non si debba andare a cercare le ragioni di certi fallimenti anche nelle politiche infrastrutturali, nei meccanismi operativi della Pubblica Amministrazione e, in fin dei conti, nella Legge Obiettivo. E' seguita la straordinaria testimonianza video inviata dall'arch. Mario Virano, presidente dell'Osservatorio Tav Torino-Lione. Le affermazioni di Virano sono illuminanti:

- la Legge Obiettivo funziona quando c'è già consenso sull'opera;
- i commissariamenti servono ad accelerare il processo non a creare consenso;
- il confronto con i territori va fatto prima del progetto ed il più presto possibile;
- ci vuole una regia unitaria del processo;
- la Valle di Susa non è un caso patologico: tutte le grandi opere sono globali e locali assieme;
- bisogna attrezzarsi di fronte a questi eventi e non esorcizzarli.

Su questa falsariga si è dipanato il confronto nella Tavola Rotonda brillantemente moderata dal giornalista del Corriere della Sera, Sergio Rizzo. Prima di tutto è stata letta la memoria inviata dall'On. Angelo Alessandri, Presidente della Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera. In questo intervento Alessandri, facendosi forse più portavoce del Governo che del Parlamento, sottolinea il buon risultato della Legge Obiettivo. In particolare sostiene che "Oramai è riconosciuta da tutti la capacità della legge obiettivo di invertire una pericolosa tendenza dello Stato italiano che aveva portato nel passato addirittura a leggi che impedivano la costruzione di nuove autostrade per il futuro. Basti pensare che negli anni '80 tutto il "*Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione*" (di cui alla legge 531/82) è stato approvato in deroga all'articolo 11 della legge 287/1971, e all'articolo 18-bis del decreto-legge 376/75, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 492/75, che impedivano la costruzione di nuove autostrade e nuovi trafori" e che inoltre: "Sotto il profilo quantitativo, il Rapporto (sull'attuazione della legge obiettivo, elaborato dal servizio studi della Camera in collaborazione con il CRESME n.d.r.) ha messo in evidenza come, rispetto al programma iniziale del dicembre 2001, sono state realizzate 51 opere per un valore di oltre 28 miliardi di euro, pari al 16 per cento delle opere deliberate dal Cipe e al 10 per cento di tutto il programma (ad aprile 2007 - solo due anni fa - le opere erano 12 con un valore di 6,7 miliardi). In un Paese pieno di vincoli e di difficoltà nella realizzazione di infrastrutture come il nostro - e in questa legislatura la Commissione Ambiente è più volte intervenuta per risolvere alcuni di essi sia sotto il profilo legislativo che con un'azione di monitoraggio e impulso delle competenze di altri soggetti (Ministeri, concessionarie, enti locali) - questo risultato mi sembra un buon punto di partenza per concentrare tutti i nostri sforzi verso una più celere realizzazione della restante parte del Programma".

Federico Oliva, presidente dell'INU, fissa i capisaldi della politica INU in tema di territorio, richiamando sia la "Legge di principi per il governo del territorio" proposta dall'INU, sia il

documento elaborato dalla Commissione Politiche Infrastrutturali dell'INU. Due punti emergono dal suo intervento:

- la necessità che lo sviluppo urbanistico sia sempre correlato e vincolato allo sviluppo delle reti e delle armature urbane e territoriali;
- la necessità che le priorità infrastrutturali incorporino una risposta alla questione della mobilità sostenibile nelle città e nel territorio.

Le questioni poste da Oliva, anche se non direttamente correlate alle questioni poste da Virano, ne costituiscono un fondamentale complemento. I temi di Oliva, infatti, consentono di riequilibrare le priorità verso il basso e di porre la questione fondamentale: le compensazioni con le grandi opere non si fanno con un intervento qua ed uno là ma dotando il paese, nelle città e nelle regioni, di moderni sistemi di gestione della mobilità sostenibile. Questo è, in altri termini, il trade-off globale-locale che, in qualche modo, la politica dovrebbe essere in grado di gestire se vuole accrescere il consenso del Paese intorno alle grandi opere.

Fabbro arricchisce le posizioni dell'INU riportando anche alcuni punti del documento elaborato dalla Commissione politiche infrastrutturali. In particolare, affinché la costruzione del consenso non appaia manipolatoria o eterodiretta, sostiene che gli studi di fattibilità o i piani territoriali strategici, dovrebbero confrontarsi con basi di conoscenza condivisa relativamente alle qualità e criticità del territorio e facendo ricorso a procedure trasparenti di valutazione economica ed ambientale.

Nei suoi interventi, Ennio Cascetta, Assessore ai Trasporti della Regione Campania, in rappresentanza della Conferenza delle Regioni, dopo aver sottolineato che il punto critico è quello del rapporto tra consenso e fattibilità, sostiene che la legge obiettivo non dà risposte strutturali in tema di infrastrutture e mobilità ma interviene secondo una logica di priorità stabilite a livello solo politico tra Stato e Regioni e la cui somma non corrisponde alle priorità del Paese. In particolare manca, secondo Cascetta, quella che chiama "la priorità delle priorità" e cioè la sfida della mobilità sostenibile legata al problema del *global warming* (1/3 dei consumi di energia dipendono dai trasporti). In particolare Cascetta si concentra sui sistemi di trasporto pubblico metropolitano e sulle importanti realizzazioni fatte a Napoli, in questo settore, negli ultimi anni. Per quanto riguarda gli strumenti, si dice favorevole a seri studi di fattibilità fatti prima dei progetti ed a strutture di governo dei processi dotate di alte competenze tecniche.

Il Sindaco di Padova Flavio Zanonato, che parla anche a nome dell'ANCI, introduce il suo intervento sostenendo che se le opere pubbliche richiedono consenso, questo non è qualcosa di statico ma di dinamico e che si costruisce costruendo una "cultura del consenso". Da questo punto di vista, osserva, i processi e le procedure non aiutano sempre la cultura del consenso. Anzi, sostiene, bisognerebbe studiare in termini di costi e tempi, ogni nuova norma. Anche il sindaco di Padova condivide, comunque, la necessità di costruire una strategia per la mobilità sostenibile a partire, prima di tutto, dai Comuni. Si chiede, inoltre, se, visto che abbiamo enormi carenze di risorse per l'ammodernamento infrastrutturale del Paese, sia giusto continuare a puntare sul Ponte di Messina.

Il presidente della Provincia di Treviso Leonardo Muraro, che parla anche a nome dell'UPI, si concentra sul fatto che è inevitabile che il consenso sia difficile da costruire perché le opere pubbliche impattano sulla proprietà privata mentre le possibilità di compensazione sono limitate. Muraro si diffonde sul patto di stabilità che rende impossibili gli investimenti e, inoltre, sulle dure condizioni della competitività territoriale in Veneto, sulla carenza di risorse statali, su una situazione esplosiva dal punto di vista della tenuta sociale delle regioni del nord di fronte alle problematiche strutturali esistenti che, peraltro, rischiano di aggravarsi a seguito della crisi economica in atto.

L'on. Violante, presidente di "Italiadecide", concludendo la Tavola Rotonda, auspica, da una parte che si possa lavorare sul patto di stabilità che attualmente impedisce agli Enti

locali di spendere e di investire e, dall'altro, che la programmazione delle opere si ancori maggiormente a meccanismi certi in quanto, rimanendo nell'incertezza finanziaria, autorizza anche il Cipe ad inflazionare le previsioni ("tanto si sa che solo una parte di queste sarà realizzata") e ad usare la programmazione solo come strumento di consenso politico a breve. Auspica quindi che le associazioni organizzatrici (INU e Italiadecide) si facciano promotrici di un network di soggetti, istituzioni, associazioni ecc., per portare avanti assieme alcune delle tematiche sviluppate nel corso della TR. Infine propone una serie di punti per indirizzare la comune azione:

- il territorio non è né inerte né passivo. E' un insieme di forze di cui bisogna tenere conto;
- le diverse forze vanno coinvolte subito per produrre corresponsabilizzazione;
- ci vogliono "Strutture di Missione" ad hoc per coinvolgere i soggetti e guidare il processo;
- bisogna rivedere il Patto di stabilità e rendere invarianti le previsioni infrastrutturali;
- ci vuole *governance* multilivello per costruire il patto di stabilità sulle infrastrutture;
- bisogna smontare i fattori che generano rendite parassitarie;
- è opportuno guardare al sistema francese: forte dialogo all'inizio e poi, una volta deciso, si procede.
- spremere le leggi che ci sono piuttosto che pensare a nuove leggi;
- far funzionare bene l'ordinario.

Dal punto di vista dell'INU, come sintesi finale dell'intero evento, si potrebbe dire che i punti su cui pare opportuno continuare a lavorare e forse tentare di costruire un più forte network trasversale sono:

1. riportare i processi decisionali riguardanti le infrastrutture in un contesto di "ordinarietà efficiente ed efficace";
2. portare la costruzione del consenso all'inizio del processo, in fase di pianificazione e comunque prima del progetto: gli strumenti tecnici più appropriati sono lo studio di fattibilità o i piani territoriali strategici;
3. affinché la costruzione del consenso non appaia manipolatoria o eterodiretta, gli studi di fattibilità o i piani territoriali strategici, devono confrontarsi con basi di conoscenza condivisa relativamente alle qualità e criticità del territorio e facendo ricorso a procedure trasparenti di valutazione economica ed ambientale;
4. il metodo di costruzione della base di conoscenze e la correttezza della procedura di valutazione devono essere certificate da una autorità terza;
5. il processo va guidato da cabine di regia politiche e tecniche capaci di assicurare la "governance multilivello" del processo. L'on Violante, a questo proposito, propone la "Struttura di Missione", che è strumento già previsto in legge, ma che va portato in un contesto di ordinarietà.

*Last but not least*, assieme al metodo ed alla razionalità procedurale del processo, la questione sostanziale delle priorità. Oliva e Cascetta sono chiari: non è possibile proporre interventi infrastrutturali, di qualsiasi tipo, nel Paese senza porsi il problema della "priorità delle priorità" e cioè, la costruzione di sistemi urbani e territoriali di trasporto pubblico su ferro, capaci di rispondere in termini sostenibili alla crescente mobilità privata nel territorio.

Sandro Fabbro, presidente della Commissione Politiche Infrastrutturali dell'INU