**http://mobilitadolce.net/Fondazione Lelio e Lisli Basso - Fondazione Culturale Responsabilità Etica**

Convegno - 19 dicembre 2016

**Grandi opere: utilità pubblica, regole del gioco e rischi per la democrazia**

**\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\***

**Il superamento della Legge Obiettivo: promessa o realtà?**

Di Anna Donati, Green Italia

Con l’entrata in vigore del nuovo Codice Appalti (Decreto Legislativo n.50 del 18 aprile 2016) - è stata deciso il superamento **della Legge Obiettivo 443 del 2001, la legge di semplificazione per le grandi opere strategiche**, ormai diventata una specie di “mostro” con oltre 400 interventi del costo complessivo di 362 miliardi (naturalmente non disponibili). **Ma il rischio adesso è che il regime transitorio sia talmente esteso da vanificare l’obiettivo del superamento della norma voluta nel 2001 dal Governo Berlusconi e dal Ministro Lunardi.**

Le nuove regole del Codice Appalti cancellano il Piano delle Infrastrutture Strategiche (PIS), l’esclusione dei Comuni dalle decisioni per le opere ordinarie, la VIA sul progetto preliminare, l’appalto integrato, ridefinisce i processi decisionali con il ruolo del MIT e del Cipe per l’approvazione dei progetti, prevede un regime transitorio per le opere in corsa.

Vengono istituiti per tutte le opere tre livelli di progettazione: il progetto di fattibilità, il progetto definitivo ed il progetto esecutivo. Quindi viene cancellato il progetto preliminare che è di fatto sostituito dal “**progetto di fattibilità**” che oltre a definire un primo livello di progettazione deve verificare se “sussistano le condizioni tecnico-economiche, ambientali e territoriali per realizzare un’infrastruttura, in pratica quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività”.

La programmazione delle infrastrutture viene demandata a due strumenti fondamentali: il **Piano Generale dei Trasporti e della Logistica** che deve indicare le politiche, gli obiettivi e gli strumenti, che motivano la scelta delle opere, da aggiornare ogni tre anni e che dovrebbe essere pronto per la fine del 2017. Il secondo strumento è il **Documento Pluriennale di programmazione** (DPP) che deve integrare tutti i programmi esistenti nelle opere pubbliche – RFI, ANAS, Porti, Aeroporti, reti urbane, Concessionarie Autostradali - con coerenza secondo i principi del DglS 228 del 2011 e mai applicato. Il primo DDP dovrà essere presentato entro un anno dall’approvazione del Codice, quindi entro il 18 aprile 2017.

A questo strumenti si aggiunge la ***project review***, per rivedere le opere già decise ed a volte avviate con le procedure della legge obiettivo con la possibilità di revisionare le scelte pregresse in funzione delle mutate condizioni di mercato come la domanda di mobilità e lo scenario infrastrutturale di riferimento.

Il Ministro Delrio ha presentato in Parlamento **l’Allegato al DEF 2016 la “Strategia per le infrastrutture di Trasporto e della Logistica”** coerente con queste novità previste nel Codice Appalti per la strategia generale per le infrastrutture, come il PGTL, il DPP, il *project review*. Ma conferma anche le 25 opere strategiche già decise con l’Allegato Infrastrutture del 2015, in parte in corso di realizzazione ed in parte in corso di progettazione. E qui si pone subito il tema del regime transitorio e cioè di come uscire “davvero” dalla logica della lista di opere della Legge Obiettivo, tenere conto degli **Obblighi Giuridicamente Vincolanti** (OGV) ed arrivare ad una reale pianificazione delle opere “utili, snelle e condivise”.

Concetti che sono stati ribaditi dal documento del MIT “**Connettere l’Italia. Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica”** ed ancora più di recente con il documento di cui ha preso atto il Cipe nella seduta del 1 dicembre 2016 con le “**Linee guida del MIT per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche**” propedeutiche al Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP).

**Lo stato delle Infrastrutture strategiche**

Il 10° Rapporto della Camera dei Deputati ed il Cresme, redatto in collaborazione con l’Autorità Anticorruzione dal titolo “**Le Infrastrutture strategiche. Dalla Legge obiettivo alle opere prioritarie**” pubblicato a maggio 2016 fa un punto preciso e ragionato della situazione, da cui si comprende lo stato delle opere. (www.silos.infrastrutturestrategiche.it)

Dal 2001 al 2015 sono state inserite nella Legge Obiettivo ben 418 opere con un costo stimato di 362 miliardi. Di queste - quelle che sono state inserite nell’XI allegato infrastrutture DEF 2013 (documento che ha completato l’iter di approvazione con l’intesa con le Regioni ed approvazione Cipe nel 2014) - equivalgono a **278 miliardi di investimenti ed una lista di 190 opere**. Di questi ben 151 miliardi sono gli interventi che hanno avuto un iter presso il Cipe. Tra questi non è incluso il Ponte sullo Stretto di Messina, cancellato con una norma nel 2012.

Tra i 278 miliardi di opere dell’XI Allegato 2013 sono state selezionate dal Ministro Delrio le **25 opere prioritarie (costo stimato 90 miliardi)** che costituiscono l’Allegato Infrastrutture 2015 e 2016, che però non avendo però perfezionato l’iter di adozione costringe a riferirsi all’XI Allegato ed al suo vasto bacino di opere come regime transitorio della legge obiettivo. E questo è certamente il primo problema: la vasta estensione del bacino di opere da selezionare per il primo DPP.

Sempre dal 10° Rapporto Camera si legge che lo **stato di attuazione** della lista dei 278 miliardi è cosi suddivisa: 10% sono le opere completate, in corso di realizzazione il 17%, un altro 8,4% ha un contratto di affidamento, l’1,6% sono aggiudicati ed il 6,7% sono in gara. Oltre il 55% sono le opere ancora in progettazione e procedure di autorizzazione.

Se guardiamo con un focus su quelle con **Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti** (cioè con contratti come le definisce il Codice Appalti) si arriva ad un ammontare di 70,1 miliardi di opere.

Infine non può mancare una analisi delle risorse effettivamente disponibili: su 278 miliardi sono disponibili 140 miliardi ed il resto manca all’appello. Tra i **140 miliardi disponibili**, 87 derivano da risorse pubbliche e 52 miliardi da risorse private, in grande parte concessionarie autostradali (che chiedono però sempre aiuti come tariffe, proroghe delle concessioni, valore di subentro, defiscalizzazioni varie, risorse pubbliche).

**Ma arriva anche il “Regolamento Madia” di semplificazione**

Per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi è arrivato di recente il Regolamento di semplificazione in attuazione della Legge Madia. E’ il DPR n.194 del 12 settembre 2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 27/10/2016. E’ basato sulla **“semplificazione ed accelerazione di procedimenti amministrativi riguardante rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l’avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull’economia o sull’occupazione”** si legge all’articolo 1 del testo.

Come dire che non si valuta l’utilità delle opere ed il servizio di trasporto che poi dovranno rendere ai cittadini. Il provvedimento si potrà applicare sia ad opere pubbliche che private e verranno semplificate ed accelerate anche le procedure di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico artistico e della tutela della salute”.

Ogni anno entro il 31 marzo, su proposta del Presidente del Consiglio con relativa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è individuata con DPCM la lista degli interventi sentiti i Presidenti delle Regioni interessate dai progetti. I Comuni, le Regioni e città Metropolitane potranno avanzare progetti da inserire nel DPCM annuale, oltre ad altri individuati dalla Presidenza del Consiglio, anche su segnalazione del soggetto proponente o del Ministro competente.

I criteri di selezione della lista saranno stabiliti da un Decreto da adottare entro 60 giorni con un provvedimento del Governo previa intesa in Conferenza Unificata. Sarà interessante capire quale saranno i criteri per scegliere le opere che dichiarano di avere effetti positivi sull’occupazione e l’economia e se saranno messe a confronto analisi comparate e soluzioni differenti. Su questo punto è fondamentale che il MIT riproponga i propri criteri per “per opere utili, snelle e condivise” e vi sia coerenza con il lavoro di revisione e pianificazione della Struttura Tecnica di missione in corso.

**Il DPCM con la lista individua opera per opera i tempi ridotti delle procedure fino al 50%** di quelli necessari per “la conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, progettazione e realizzazione delle opere o degli insediamenti produttivi e l’avvio delle attività”. Se il termine fissato non viene rispettato, il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del CdM può utilizzare i “poteri sostitutivi” per procedere comunque.

Si tenga conto che le procedure ordinarie della Conferenza dei Servizi telematica (modificata di recente da altri decreti Madia) fissa 5 giorni per la convocazione, poi 45 giorni di svolgimento della CdS, che diventano al massimo 90 per gli enti di tutela. Con il DPR di semplificazione n.194 si possono dimezzare tutti i tempi ed al massimo in 45 giorni si dovrà decidere altrimenti decide il Presidente del Consiglio, indebolendo tutti gli strumenti di tutela.

Difficile credere che in questo modo si decideranno le opere utili, snelle e condivise di cui ha parlato il Ministro Delrio, anche nell’Allegato Infrastrutture al DEF 2016. E che verrà promosso un efficace e credibile processo di partecipazione e dibattimento pubblico sulle opere cosi come indicato dal nuovo Codice appalti (di cui manca per ora il regolamento attuativo). **Di fatto questa è una nuova “legge obiettivo” con la lista delle opere e la massima semplificazione decisoria**.

**Si estende il regime transitorio della vecchia Legge obiettivo**.

Questa nuova semplificazione “regolamento Madia” si aggiunge alla già complessa situazione della legge obiettivo che pur essendo stata abolita con la Dlgs 50/2016 nuovo Codice Appalti, in realtà avrà un **regime transitorio davvero lungo e che rischia di diventare insostenibile per cambiare realmente strategia.**

Ricordiamo che andranno avanti secondo le procedure della Legge Obiettivo **quelle in corso di realizzazione, quelle già decise dal Cipe e su cui vi sono Obblighi Giuridici Vincolanti, ma anche quelle che hanno avviato l’iter per la Valutazione di Impatto Ambientale.** Questa è una novità certificata anche dal Presidente dell’Autorità Anticorruzione Raffaele Cantone con la delibera n. 924 del 7 settembre 2016 che ha stabilito che le opere riferite al XI Allegato Infrastrutture al DEF 2013 che abbiamo avviato la VIA dovranno essere concluse con le stesse procedure, ad esclusione delle gare d’affidamento delle opere che dovranno seguire le procedure del nuovo Codice Appalti.

Il risultato è che **abbiamo in essere cinque differenti procedimenti per l’approvazione delle opere** e tutto questo rende assai complessi i processi decisionali. Infatti siamo in presenza di:

* la vecchia legge obiettivo per le opere con iter avviato prima del 18/4/2016 (entrata in vigore nuovo codice appalti)
* le procedure ordinarie per le opere pubbliche (articolo 27 Codice Appalti),
* quelle speciali per le infrastrutture prioritarie nazionali (articoli 201-202 Codice Appalti).
* le procedure con il Commissario Straordinario previste dal decreto Sblocca Italia con proprio iter semplificato
* il recente Regolamento “Madia” DPR 194 di semplificazione con i poteri al Presidente e Consiglio dei Ministri.

**In attesa del DPP: avanzano diversi progetti, si applica la project review.**

Inoltre in attesa del primo DPP di valenza triennale e dell’aggiornamento del PGTL alcune opere stanno facendo passi in avanti e nemmeno rientrano tra le 25 prioritarie:

* C’è il **1° lotto del Tibre Parma Verona**, 513 miliardi di lavori della società AutoCisa, di scarsa utilità ma che forse servono alla concessionaria per non vedersi ridotta la proroga della concessione a suo tempo assentita.
* Troviamo la **bretella autostradale Campogalliano Sassuolo**, che con una delibera Cipe del 1 maggio 2016 ha ottenuto un sistema di anticipi ed aiuti fiscali ed è in attesa del via libera della Corte dei Conti. Da notare che l’approvazione è avvenuta dopo l’entrata in vigore del nuovo codice appalti e comunque ai sensi della Legge Obiettivo nonostante non sia nemmeno un’opera prioritaria.
* Anche il **sistema tangenziale di Lucca** sembra essere ripartito dopo che il Cipe il 10 agosto 2016 ne ha finanziato un primo lotto del costo di 84 milioni di euro. Al momento la delibera è in attesa del via libera per essere pubblicata.
* Il 1 dicembre 2016 è stata avviata da SAT la nuova procedura di VIA per **l’autostrada tirrenica per il tratto Grosseto-Capalbio** ed è lecito domandarsi se invece non doveva seguire le procedure ordinarie.

Va sottolineato che per diverse opere il MIT sta procedendo con la *project review*: **l’adeguamento della E45-E55 invece dell’autostrada Orte Mestre, la Napoli Bari ad Alta Capacità, la Salerno Reggio Calabria (tratto finale) e la Statale Ionica 106, il nodo di Vicenza AV.**

Anche il tratto italiano della Torino Lione AV sarebbe soggetto a questa revisione ma bisogna motivare come si possa conciliare il tunnel di base da scavare “comunque” con l’uso della ferrovia esistente, che nel tratto italiano è utilizzata anche per il trasporto pendolari: **servirebbe una revisione dell’intero progetto TAV e non solo del tratto Italiano.**

**Alcuni metodi e criteri per la selezione delle opere**

In questo contesto così complesso ed esteso si suggeriscono alcuni metodi e criteri per indurre una fuoriuscita reale dalla Legge Obiettivo:

1. **In attesa del primo DPP non fare avanzare ulteriormente i progetti** secondo le procedure della legge Obiettivo.
2. **Allargare l’ambito di intervento della *Project Review****.* Tra le 25 opere prioritarie - oltre alle opere utili come le metropolitane urbane - ci sono i grandi progetti TAV come la Torino-Lione e la Milano Genova, le autostrade Pedemontana Veneta e Pedemontana Lombarda, realizzate al 20%, dai costi ed impatti notevoli, che dovrebbero essere riviste. Anche per le opere prioritarie sarebbe auspicabile l’applicazione della norma per la revisione dei progetti, alla luce delle mutate condizioni di traffico, della carenza di risorse, delle innovazioni tecnologiche e di servizi, rivedendo la valenza territoriale dei progetti.
3. **Scegliere le opere prioritarie nel primo DPP**. Dato che il primo DPP dovrà essere presentato tra pochi mesi il MIT ha previsto nelle “Linee Guida per gli investimenti in opere pubbliche” un “doppio regime” di selezione delle opere con una prima attuazione “transitoria” semplificata, una “deroga temporanea al rigoroso processo di valutazione delineato, ma non ai principi che hanno ispirato l’avvio della nuova stagione di pianificazione territoriale”. Ma si dice anche che nel primo DPP dovranno essere inserite le “le opere già in corso di realizzazione e da completare, le opere per le quali siano state contratte "obbligazioni giuridiche vincolanti", nonché quelle opere che rappresentano priorità programmatiche del Governo. Eventualmente potranno essere successivamente sottoposte ad una revisione progettuale tesa al miglioramento e all'ottimizzazione delle scelte progettuali già effettuate.” Si intravede un pericolo in queste indicazioni: che il primo DPP contenga una lista assai estesa di interventi mentre questa fase di filtro, analisi e valutazione è estremamente importante per selezionare e scegliere solo quelle effettivamente “utili, snelle e condivise”.
4. **Coerenza tra il primo DPP ed il PGTL in aggiornamento.** Essendo previsto l’aggiornamento del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica per la fine del 2017, come documento strategico di riferimento per le politiche e le scelte, sarà indispensabile che queste due strumenti (DPP e PGTL) siano impostati in modo coerente fin da subito.
5. **E’ essenziale che si parta dagli Obblighi Giuridicamente Vincolanti.** Abbiamo visto che il bacino di riferimento Legge Obiettivo per la selezione partirà dal XI Allegato Infrastrutture (valore 278 miliardi). Ma in realtà gli OGV con contratti (cosi come definiti dal nuovo codice appalti) ammontano ad opere equivalenti a 70,1 miliardi, di cui 49,4 sono tra le 25 opere prioritarie e 20,7 miliardi tra le altre opere. Questi numeri consentono una ben maggiore liberta di selezione dato che la maggior parte di opere non hanno Obblighi Giuridicamente Vincolanti.
6. In attuazione del “**regolamento Madia” è fondamentale che il MIT riproponga i propri criteri** per “per opere utili, snelle e condivise” da inserire nel Decreto che fissa i criteri per la scelta delle opere, in coerenza con il lavoro di revisione e pianificazione della Struttura Tecnica di missione in corso.

Oltre a questi criteri metodologici sarà importante individuare criteri qualitativi di selezione delle opere sulla base della domanda di traffico da servire, degli obiettivi ambientali fissati, delle innovazioni tecnologiche e di servizio, secondo i criteri guida europei ***Avoid, Shift, Improve* e *Decarbonizzare i trasporti*.**

Alcuni di questi obiettivi sono già stati assunti dal MIT nei documenti su Trasporti e Logistica, come l’Allegato al DEF 2016. Significativo per le aree urbane e metropolitane è il **target di mobilità sostenibile entro il 2030: la ripartizione modale della mobilità urbana dovrà raggiungere il 40% di trasporto pubblico, il 10% di mobilità ciclopedonale e si dovrà incrementare con un + 20% i km di tram/metro per abitante**. Analoghi obiettivi sono in elaborazione anche al tavolo della Presidenza del Consiglio su “Road Map 2030 della mobilità sostenibile”. Ma per raggiungere questi ambiziosi obiettivi serve orientare politiche ed investimenti in modo chiaro e fin da subito.

Di seguito vengono indicati alcuni di questi criteri:

* Selezionare gli investimenti che servono la domanda di traffico densa delle città ed aree metropolitane e coerenti con i PUMS. (sia pax che merci, privilegiando il ferro e la mobilità elettrica)
* Considerare gli investimenti ed i progetti per la mobilità nelle città medie, per la mobilità locale e di distretto. (sia pax che merci)
* Privilegiare gli investimenti coerenti con gli obiettivi di riduzione dei gas serra, delle emissioni inquinanti, per l’efficienza energetica e la riduzione dei consumi (decarbonizzare i trasporti).
* Incorporare negli investimenti anche le innovazioni tecnologiche e di servizio in corso, che avranno uno sviluppo nel prossimo futuro (ITS, sharing mobility, Smart Road, veicolo elettrico, auto a guida autonoma)
* Privilegiare la manutenzione ed adeguamento delle infrastrutture esistenti, con nuove tecnologie di gestione e controllo, per migliorare la sicurezza stradale, per promuovere l’intermodalità e di sistemi di scambio.
* Rendere coerenti gli investimenti sulle reti con l’ammodernamento ed il finanziamento dei nuovi veicoli e del parco mezzi per il trasporto collettivo.

Infine occorre **dare valore ai progetti integrati di riqualificazione urbana, le funzioni multiple e capaci di resilienza, una migliore accessibilità e connessione, la rigenerazione dei quartieri e delle periferie.**

Spesso i territori non hanno bisogno della “grande ed unica opera” ma di un insieme di interventi diffusi e coerenti che partendo dall’esistente, riqualificandolo, connettendo, utilizzando nuove tecnologie e materiali, sappia offrire a costi accettabili l’accessibilità e le connessioni a cittadini ed imprese. **E qui gli strumenti di intervento vanno reinventati e non basta superare la Legge Obiettivo.**