

Capitolo 3

Quadro di riferimento programmatico

3.1 La programmazione nazionale

Da quanto si legge nel Paragrafo 2.3.1.1 “Le coerenze dirette”, nell’ambito del Capitolo 2.3 “I rapporti infrastrutture autostradali-piani” della Sintesi non tecnica dello Studio di Impatto Ambientale del “Nodo stradale e autostradale di Genova – Adeguamento del sistema A7 – A10 – 12” riguardo alla pianificazione su scala nazionale si ricava che questa opera per il solo fatto di essere inserita nel Primo Programma delle infrastrutture strategiche (Delibera CIPE n. 121/2001) “*tautologicamente*” sarebbe prioritaria (pag. 12 della Sintesi non tecnica).

Ora non sta a noi ricordare che il Programma delle infrastrutture strategiche sin dall’origine e per come si è evoluto nel tempo (per effetto delle Intese Generali Quadro con le Regioni e per le integrazioni e modificazioni contenute negli Allegati Infrastrutture ai DPEF) è tutto tranne che un documento che individui quali siano gli interventi prioritari necessari allo sviluppo del Paese.

Infatti, il Primo Programma delle infrastrutture strategiche si è risolto in un elenco spropositato di opere ed interventi, come vedremo qui di seguito, velleitario e ambizioso - considerati anche i costi e i tempi di realizzazione che continuano rispettivamente a lievitare e a dilatarsi in maniera incontrollata - senza essere sostenuto da un piano economico-finanziario credibile. D'altronde, gli stessi proponenti a pag. 62 del MAM-I-QPRM-R lo definiscono “*mero elenco di interventi*”.

Per comprendere le ragioni di tali affermazioni, citiamo innanzitutto il Primo Rapporto su “Le infrastrutture strategiche in Italia l’attuazione della Legge Obiettivo” elaborato nel Maggio 2004 per la Commissione Ambiente e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati, dal Servizio Studi – Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati, supportato da gruppi di ricerca capeggiati dal CRESME.

Questa prima ricostruzione prende in esame tutti gli interventi previsti dalla Delibera CIPE n. 121/2001; non si ferma, cioè a considerare gli assi e i corridoi dell’Allegato 1 della Delibera, dove sono elencati interventi per i 125,8 miliardi di euro, ma calcola anche quelli che il Governo si è impegnato ad attuare secondo le Intese di Programma con le Regioni di cui all’Allegato 2 dello stesso Primo Programma delle infrastrutture strategiche.

Vediamo così che, il Governo si è impegnato, a partire dal 2001, a realizzare un Programma composto da 228 opere, 373 interventi e 188 sotto-interventi, che all’Aprile 2004 aveva un valore complessivo di 231,792 miliardi di euro. Quindi + 84% rispetto alla stima di 125,8 miliardi di euro contenuta nella Delibera CIPE n° 121/2001. Tale impegno economico era inoltre destinato a lievitare per gli ulteriori incrementi di costo nel passaggio alle successive fasi di progettazione (definitiva e esecutiva).

Nella seconda edizione del Rapporto si ha la conferma della ulteriore lievitazione incontrollata delle spese: il costo complessivo del Primo Programma, integrato dalle opere aggiuntive previste nel DPEF 2005-2008 (confermate, poi, nel DPEF 2006-2009), ammontava all’Aprile 2005 (passato un anno esatto dalle rilevazioni del primo rapporto) a

264 miliardi di euro (+ 108% circa rispetto ai 125,8 della lista originaria del 2001). A queste cifre è prevedibile, come già segnalato, che avrebbero dovuti aggiunti, per un gran numero di opere, i costi derivanti dalle ulteriori fasi di progettazione definitiva ed esecutiva (+20%). Quindi, tenendo conto delle integrazioni dei DPEF ad allora approvati e degli accorpamenti, il numero delle opere era salito a 235, mentre l'universo degli interventi a 531 progetti.

Nel Terzo Rapporto sull'attuazione della Legge Obiettivo, elaborato sempre dal Servizio Studi della Camera con la collaborazione di CRESME e Istituto Nova, presentato nel Luglio 2007 alla Commissione Ambiente della Camera dei Deputati si documenta che l'ammontare delle opere ricomprese nel Programma delle infrastrutture strategiche era salito, all'Aprile 2007, a 243 opere e 534 progetti, dal costo complessivo di 305 miliardi di euro.

In questo Terzo Rapporto si rileva che si era avuto un incremento di valore del Programma pari al 38%, riconducibile "sia all'inserimento di nuove opere, da parte delle Regioni attraverso le intese generali quadro, sia al passaggio di oltre l'80% degli interventi dagli studi di fattibilità a progetti preliminari e in molti casi a progetti definitivi" (come viene detto nella Delibera n. 130/2006).

Ma, nel Terzo Rapporto del Servizio studi della Camera si precisa anche che questo preoccupante e incontrollato aumento dei costi è strutturale e non imputabile prioritariamente all'inserimento di nuovi progetti "*bensì all'avanzamento delle fasi progettuali ed ai maggiori costi delle materie prime di costruzione*". Passando a considerare i 108 progetti (esaminati nel rapporto 2005), sui 140 complessivamente esaminati dal CIPE ad allora, ci si accorge che il valore dei soli progetti portati ad approvazione è aumentato di quasi 13 miliardi di euro (+18%), con un incremento medio annuo di 4,3 miliardi di euro (con un tasso di crescita annuo del 6%).

Si ha la conferma, quindi, che gli impegni pubblici sono del tutto velleitari e che manca un controllo puntuale dell'attuazione del Programma, tanto che nel Terzo Rapporto si legge che negli ultimi due anni "*si è assistito ad una sostanziale inversione della tendenza alla crescita della spesa, accanto ad una progressiva flessione del numero di opere appaltate*". A fronte di un continuo aumento del valore dei progetti approvati dal CIPE (21 miliardi e 500 milioni nel 2001, 24 miliardi nel 2002, oltre 34 miliardi nei due anni successivi e 26 miliardi nel 2005), si è avuta, infatti, una contrazione della spesa, tra la seconda metà del 2005 e il 2006, del 14%.

Il Quarto Rapporto del Servizio Studi della Camera dei Deputati fornisce il costo complessivo aggiornato del Primo Programma delle infrastrutture strategiche, che all'Aprile 2009, viene stimato in 314 miliardi di euro, per 274 opere e 624 progetti perlopiù inseriti per soddisfare spinte localistiche piuttosto che il tanto sbandierato *preminente interesse nazionale*.

Nel Quinto Rapporto del Servizio Studi della Camera su "*L'attuazione della Legge Obiettivo*", trasmesso il 2 luglio 2010, realizzato oltre che con l'apporto del CRESME e dell'Istituto NOVA, anche grazie all'apporto dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, il costo complessivo del programma lievita sino a 358 miliardi di euro (339 miliardi è il valore aggiornato delle opere valutate nell'aprile 2009, a cui si aggiungono i *nuovi inserimenti* decisi con le Delibere CIPE del 6 Marzo e del 26 Giugno), mentre il numero delle opere sale 348 (con un incremento nell'arco di un anno di ben 49 opere) e 753 interventi, confermando la tendenza alla progressione geometrica della lievitazione degli impegni o, meglio, delle intenzioni.

Un programma che, come vediamo, resta molto, troppo ambizioso nonostante la cruda realtà degli impegni economico-finanziari effettivamente ottemperati dallo Stato, che restituisce un quadro assai diverso.

Dalla Delibera 10 del 6 Marzo 2009 del CIPE, che presenta una ricognizione sull'attuazione delle opere, emerge che dal 2001 ad oggi sono stati erogati per le *infrastrutture strategiche*, soltanto 2,5 miliardi di euro e sono stati attivati mutui per 8,8 miliardi di euro.

Invece che il frutto di un'analisi, per quanto ambiziosa, delle necessità del Paese, il Primo Programma delle infrastrutture strategiche lo si può definire un elenco velleitario di impegni non onorabili. Fatto questo che ha portato il Governo di volta in volta a tentare di individuare delle priorità nell'Allegato infrastrutture al DPEF (che spesso però rimangono solo sulla carta), come è avvenuto anche ultimamente per gli anni 2009-2013.

Per capire, poi, cosa la mancata, corretta valutazione degli aspetti economico-finanziari abbia comportato, basti fare riferimento a quanto rilevato dalla Corte dei Conti nell'indagine sull'attuazione della Legge Obiettivo.

Nella "Indagine sullo stato di attuazione della Legge Obiettivo 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, pagina 71) si rileva:

"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."

Valutazioni più generali sui difetti di origine della programmazione della infrastrutture strategiche le troviamo, anche più di recente, nel Capitolo 5 "La Legge Obiettivo" del Rapporto 2008 su "La Revisione della spesa pubblica", elaborato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica istituita a suo tempo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, si legge nella Raccomandazione 6 (pag. 113) che:

"Il finanziamento degli interventi della legge obiettivo si presenta incerto, frammentario, parziale e con problemi di sostenibilità. Appare indispensabile effettuare una ricognizione della situazione attuale per superare le incertezze e le carenze informative sul programma, in termini aggregati e relativamente a ciascun progetto approvato dal CIPE in modo che siano chiari i costi di eventuali decisioni di ampliamento del programma, in termini di mancato o ritardato completamento di interventi parzialmente avviati e solo parzialmente finanziati"

Questo quadro viene confermato nella relazione di Piero Casadio, dell'Area Ricerca economica e relazioni internazionali della Banca d'Italia e di Marco Pagnanella della Banca d'Italia di Trento sul tema "La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia", pubblicata nel volume della Banca d'Italia "Le infrastrutture in Italia: dotazione,

programmazione, realizzazione” che raccoglie gli atti del seminario promosso dalla Banca d’Italia il 14 e 15 ottobre 2010 a Perugia su “Le infrastrutture in Italia”.

Nella loro relazione gli esperti della Banca d’Italia ampliano il quadro dei motivi del fallimento della programmazione delle opere pubbliche affermando (a pag. 295 del volume citato):

“Il finanziamento delle opere pubbliche in Italia è fonte di notevoli criticità ed incertezze. In pratica si è rivelato illusorio sia tutelare la frazione degli investimenti pubblici destinata alle infrastrutture prioritarie, sia garantire adeguati fondi per gli investimenti da parte degli Enti locali, sia attirare finanziamenti privati. In termini procedurali, nella sfera delle questioni di livello nazionale, spicca la negativa interazione di un quadro finanziario di riferimento e la tendenza di avviare troppe opere rispetto all’effettiva disponibilità dei fondi. La mancanza di una disciplina finanziaria nei processi ‘a monte’ ha portato alla necessità di un sistema di controlli ‘a valle’: questo a sua volta ha indotto paradossalmente ad ampliare ulteriormente la lista delle opere potenzialmente finanziabili, spostando l’attenzione dei pianificatori e dei promoter delle varie opere sul grado di priorità da assegnare nel breve periodo al finanziamento, anche per piccole tranches delle opere di interesse.”

Ed entrando nel merito rispetto alle novità introdotte nella programmazione delle infrastrutture derivante dalla Legge Obiettivo, nella loro relazione gli esperti della Banca d’Italia sono chiarissimi (a pag. 307 di volume citato):

“Per le opere della Legge Obiettivo è fallito il tentativo di individuare poche rilevanti priorità strategiche sulle quali indirizzare rilevanti sforzi e fondi. Sono troppe e decisamente eterogenee le opere cui si vuole assegnare la massima priorità ammettendo implicitamente l’inadeguatezza delle procedure ordinarie.”

E ancora, in altra parte della relazione (a pag. 299):

“A distanza di quasi dieci anni dall’introduzione della Legge Obiettivo non si sono registrate accelerazioni nei tempi di realizzazione delle opere, né si è sciolto il nodo dei finanziamenti.”

Si aggiunga il fatto che il Programma in questione non è stato sottoposto a Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e quindi il copioso numero di interventi in esso contenuti non è mai stato oggetto di un procedimento di valutazione degli impatti su area vasta che consentisse di definire l’orientamento verso la sua sostenibilità ambientale, economica e trasportistica. Ciò anche al fine di consentire l’inserimento nella corretta posizione della lista eventuali altre opere che si proponevano quali meritevoli di appellarsi della definizione di “strategica” rispetto all’interesse nazionale.

Il Programma peraltro, costituisce automatica variazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, del Marzo 2001, ai sensi dell’art. 1 della l. 443/2001 (c.d. Legge obiettivo).

È da segnalare che neanche il PGTL era stato all’epoca sottoposto ad alcuna procedura di VAS o similari, ma, per sua stessa natura, possedeva (o cercava di possedere) un’analisi comparata delle ragioni per cui inserire o meno un’opera al suo interno e con quale livello di priorità.

La scelta di aver sostituito un Piano che, per quanto criticabile, faceva riferimento a criteri di sostenibilità in un’ottica di costi/benefici, con un Programma di opere selezionate con criteri politici, senza alcuna valutazione tecnica, consegna al Paese un elenco di interventi che difficilmente si possono definire, per il solo fatto di essere ricompresi nel programma,

“strategicamente prioritari”. Questo modo di procedere, sostanzialmente, ha avuto come effetto il blocco dell’adeguamento infrastrutturale della Nazione.

Come si vede, non esiste alcuna tautologia: nessuna reale priorità strategica possiedono le opere solo per il motivo di essere inserite in tale Programma.

Quel che ci preme sottolineare quale conclusione di questa parte non è tanto e solo che si faccia una grande fatica a garantire la copertura economica dei costi delle opere inserite nell’elenco, ma che in questo modo non è possibile nemmeno calcolare i benefici attesi, in quanto il Programma (e le opere che vi sono contenute) non è mai stato vagliato e valutato rispetto nei suoi aspetti trasportistici generali e particolari, né, come già ricordato facendo riferimento a criteri di sostenibilità ambientale.

Quindi, nonostante il tentativo compiuto dal proponente si deve riconoscere come non sia possibile alcuna verifica di coerenza tra il progetto e il Programma alla luce del fatto che quest’ultimo non esplicita, né fa riferimento ad alcun criterio tecnico intelligibile e verificabile di carattere economico- sociale ed ambientale.

3.2 Le scelte dell’Europa

Di aiuto nella valutazione della coerenza rispetto ai benefici trasportistici ed ambientali eventualmente posseduti dall’opera in questione, può essere la lettura di alcune parti del Libro Bianco della Commissione Europea “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”, datato 28.03/2011.

Prima di addentrarci nell’analisi del richiamato Libro Bianco, notiamo che il livello europeo è stato appena sfiorato dai proponenti e, probabilmente, non per caso o per trascuratezza.

Contrariamente a quanto sottinteso dall’affermazione dei proponenti *“La rete trans-europea di trasporto comprende le infrastrutture (strade, ferrovie, vie navigabili, porti, aeroporti, mezzi di navigazione, piattaforme intermodali, pipe-lines di prodotti) e i servizi necessari al funzionamento delle relative infrastrutture.”* a pag. 60 del documento MAM-I-QPRM-R, nella Decisione n. 884/2004/CE riguardante tra i 30 progetti prioritari per la Rete dei trasporti trans-europea (TEN-T), vengono infatti **ricompresi solo ed esclusivamente infrastrutture ferroviarie** od atte a sviluppare le autostrade del mare, ma non strade o autostrade, visto il grave squilibrio modale a favore della gomma che la Commissione Europea intende combattere con decisione.

A indicazione che il progetto in esame non può essere in alcun modo considerato coerente su scala comunitaria.

Passando poi ad analizzare i contenuti del richiamato Libro Bianco si segnala che al primo capitolo,

- al punto 5. si cita l’Agenzia Internazionale dell’Energia (AIE) che dice: *“tanto più ridotta sarà la decarbonizzazione a livelli mondiale tanto più il prezzo del petrolio sarà destinato*



ad aumentare". Continua il Libro Bianco: "Nel 2010 l'Unione Europea ha importato petrolio per un controvalore di circa 210 miliardi di euro. In assenza di misure per contrastare questa dipendenza dal petrolio vi saranno conseguenze severe sulle possibilità di spostamento dei cittadini, oltre che sull'inflazione, sulla bilancia commerciale e sulla competitività globale dell'economia europea."

- *al punto 6. si ricordano gli impegni "per ridurre drasticamente le emissioni di gas serra. Complessivamente, entro il 2050 l'Europa deve ridurre le emissioni dell'80-95% rispetto ai livelli del 1990.Nel settore dei trasporti, che rappresenta una fonte significativa e crescente di emissioni di gas serra, è necessaria una riduzione di almeno il 60% di tali emissioni. Si tratterebbe pur sempre di un dato dell'8% al di sopra dei livelli del 1990".*
- *al punto 7. si ricorda la "grande crisi petrolifera di 40 anni fa.Se da un lato è migliorata l'efficienza energetica dei trasporti l'Unione Europea dipende tuttora dal petrolio per coprire il 96% del fabbisogno energetico del settore dei trasporti. Oggi i trasporti inquinano meno, ma l'aumento dei volumi trasportati fa sì che questo settore rimanga una fonte primaria di inquinamento acustico ed atmosferico".*
- *al punto 13. Si dice chiaramente: "E tuttavia il sistema dei trasporti non è sostenibile. Se ci proiettiamo in avanti di 40 anni è chiaro che il settore dei trasporti non può continuare a svilupparsi nel solco attuale." Oltre alle tre motivazioni prima riportate si aggiungono anche "i costi dovuti alla congestione che aumenteranno del 50%e continueranno ad aumentare i costi sociali dovuti agli incidenti stradali".*

Nello specifico dell'opera di cui stiamo trattando assumono rilevanza gli aspetti legati alla logistica delle merci che gravitano intorno alle attività portuali e alla logistica urbana.

A questo proposito il Libro Bianco al capitolo 2.4, al punto 30 dice:

"Le città patiscono maggiormente i problemi di congestione, scarsa qualità dell'aria ed esposizione all'inquinamento acustico. Il trasporto urbano è responsabile di circa un quarto delle emissioni di CO₂ ed il 69% degli incidenti stradali avviene nelle città."

".....nelle città vi è un'ampia disponibilità di alternative di trasporto pubblico come pure la possibilità di spostarsi a piedi o in bicicletta."

"La graduale eliminazione dei veicoli alimentati con carburanti tradizionali è uno dei fattori che possono maggiormente contribuire alla riduzione della dipendenza dal petrolio, della emissioni di gas serra e dell'inquinamento atmosferico ed acustico."

Appare evidente come le politiche europee e degli stati nazionali dovranno porsi il problema di come favorire la decrescita del parco veicoli alimentati dal petrolio. Quindi bisognerà ripensare le attuali modalità di spostamento delle merci e delle persone, sia a livello urbano sia extra urbano, di media e lunga percorrenza.

Il paragrafo successivo (2.5) elenca 10 obiettivi che rappresentano i *"parametri comparativi per conseguire l'obiettivo di ridurre del 60% (che, come visto, non consente di scendere a di sotto dei livelli del 1990) le emissioni di gas serra"*. I punti che a noi possono maggiormente interessare sono:

- *1) nei trasporti urbani:*
- *dimezzare entro il 2030 l'uso delle autovetture alimentate con carburanti tradizionali*
- *ed eliminarlo del tutto entro il 2050*
- *conseguire nelle principali città una logistica urbana a zero emissioni entro il 2030*

- 3) nel trasporto merci extraurbano:
- trasferire entro il 2030 il 30% del trasporto merci su strada verso ferrovia e vie navigabili
- nel 2050 la percentuale deve passare al 50%
- per conseguire questi obiettivi dovranno essere messe a punto infrastrutture adeguate

Particolarmente rilevante è l'indicazione sulle "infrastrutture adeguate". Se bisogna passare dalla strada al ferro e all'acqua, è ovvio che qualsiasi realizzazione di nuove tratte stradali – e a maggior ragione autostradali – si pone al di fuori delle indicazioni europee.

Ma se questo è immediatamente evidente per il trasporto merci, anche per i contesti urbani si può facilmente affermare la stessa cosa evidenziando l'affermazione: "nelle città vi è un'ampia disponibilità di alternative di trasporto pubblico come pure la possibilità di spostarsi a piedi o in bicicletta", dove per ampia disponibilità si intende la possibilità di riorganizzare la logistica urbana utilizzando questi elementi.

Quindi, anche in ambito urbano la scelta autostradale è totalmente controindicata.

In conclusione, considerando che l'opera proposta ha un orizzonte temporale prossimo al piano europeo e che gli obiettivi strategici indicati sono (cfr. 3.2.1.1 – MAM-I-QPRM-rev.1):

“proprio nel caso del Nodo di Genova, anch'esso ovviamente ricompreso tra le infrastrutture di preminente interesse nazionale, laddove si specifica che la sua realizzazione è finalizzata a:

- «Decongestionare il traffico urbano e metropolitano»;
- «Assicurare un'offerta di mobilità del corridoio Tirrenico – Nord Europa”.

la realizzazione dei precedenti obiettivi tramite la realizzazione di un nuovo tratto autostradale è totalmente incongruente con l'obiettivo europeo di:

- eliminare nei centri urbani l'uso dell'auto a carburanti tradizionali
- trasferire il 50% del traffico merci su media e lunga percorrenza su ferro e su acqua

3.3 La pianificazione regionale e locale

LIVELLO REGIONALE → impossibile da verificare (non coerenza)

Mancano gli strumenti pianificatori per le Regione Liguria.

Non è stato completato l'iter del Piano Territoriale Regionale (PTR), quale strumento urbanistico principale, e neanche il Piano Regionale dei Trasporti (PRT), che è lo strumento che analizza nel loro complesso le scelte infrastrutturali e le politiche di regolazione della mobilità a livello regionale.

In assenza degli stessi, ed in particolare di quest'ultimo, ogni proposta di nuova opera di importante impatto sulla mobilità e sul territorio, in relazione ai costi che la collettività dovrà sostenere ed alla sostenibilità ambientale nel suo complesso, dovrebbe essere accompagnata da uno studio sussidiario rispetto alle indicazioni che PTR e PRT dovrebbero fornire. Per l'opera in questione, uno studio di questo tipo (sul modello della VAS) non è stato realizzato, rendendo impossibile verificare una coerenza di livello regionale.

Il possibile riferimento al PTC IP-ACL del 1992 è del tutto fuorviante ed anacronistico tanto che gli stessi proponenti lo citano solo a mo' di avvisaglia storico-culturale:

“In molti casi, comunque, la rapidità delle trasformazioni ed il mutare delle esigenze hanno fatto sì che alcune previsioni prefigurate risultassero sorpassate ancor prima di essere attuate, con la conseguente approvazione di progetti puntuali non coordinati tra loro.”

Per trovare un modo per riuscire ad imbastire un ragionamento, è utile pertanto risalire fino al livello amministrativo e/o politico dove indicazioni, seppur di massima, sono presenti. Essendo il livello nazionale rappresentato dal Primo Programma delle Infrastrutture Strategiche, che come argomentato precedentemente si limita ad essere una lista velleitariamente ambiziosa e senza copertura economica, questo livello è carente di indicazioni, criteri o priorità utili.

Bisogna perciò risalire al livello europeo per trovare qualcosa di utile. Fra i numerosi casi utilizzabili, in precedenza abbiamo analizzato il Libro Bianco in cui, come abbiamo visto, è lampante la non coerenza dell'opera in considerazione.

In altre parole, se il PRT ligure (o uno studio subsidiario di accompagnamento all'opera in considerazione) contenesse criteri di sostenibilità ambientale, economica e trasportistica a favore dell'opera (ad esempio la volontà di aumentare l'uso delle automobili in ambito urbano o il trasporto su gomma delle merci, o l'incremento delle emissioni di CO₂ e di altri inquinanti), questi non potrebbero che essere in contrasto con il livello europeo.

Gli atti a sostegno dell'opera in questione purtroppo presuppongono – e quasi auspicano – scenari di questo tipo. A puro titolo di esempio, si cita il caso degli inquinanti gassosi.

Al punto 2.1.1 del documento MAM-QAMB-R si afferma:

“In ragione di quanto descritto nel Quadro progettuale, le azioni di progetto connesse a detto tema possono essere così sintetizzate:

- ***incremento delle sorgenti emissive di origine autostradale, a seguito dell'aumento dell'offerta infrastrutturale e della conseguente crescita dei volumi di traffico, così come si evince dallo Studio trasportistico (cfr. STD-0036);***
- *spostamento delle sorgenti emissive di origine veicolare, a sua volta esito, sia della delocalizzazione dei flussi di traffico dalla rete esistente a quella di progetto, sia del particolare regime di regolamentazione del traffico pesante lungo la tratta della A10 compresa tra i caselli di Genova Voltri e Genova Aeroporto, che ne prevede la interdizione per la componente di attraversamento.”*

Gli estensori confermano quindi che vi sarà un aumento delle sorgenti emissive ancorché accompagnato da una ricollocazione delle stesse (a Bolzaneto). Ciò è strettamente connesso ad un principio ben noto negli studi trasportistici e cioè che ad una maggiore offerta infrastrutturale consegue anche un aumento del traffico.

Per cui, anche ammesso che la nuova gronda favorisca il trasporto pendolare nel ponente cittadino, ciò non risolverebbe – anzi aggraverebbe – i livelli di inquinamento nel centro città, oltre che a Bolzaneto.

L'obiettivo invece da porsi, in ossequio alle indicazioni europee (e in una visione strategica di razionalizzazione del trasporto e della mobilità delle persone e delle merci oltre che di buon senso), è quello di andare nella direzione di una riduzione del traffico veicolare, inquinante ed energivoro, pur garantendo i dovuti livelli di trasporto.

ALTRI LIVELLI DI GOVERNO DI AREA VASTA → non coerenza

In questo paragrafo ci preme evidenziare come gli stessi proponenti dichiarino che sia il Piano Regolatore Portuale sia il Piano di Sviluppo Aeroportuale non contengono la previsione del parziale riempimento del canale di calma dell'aeroporto. Le linee regolatorie e di sviluppo vanno in direzioni diverse.

È doveroso comunque segnalare che il nuovo riempimento a lato della pista aeroportuale consentirebbe all'aeroporto di raggiungere la possibilità di vedersi riconosciuta la conformità d'esercizio secondo standard internazionali di sicurezza. Aldilà della possibile logicità intrinseca di codesto intervento, ci pare rimarchevole continuare nella cattiva pratica amministrativa di realizzare interventi al di fuori di una coerente pianificazione, ripercorrendo il destino di tanti istituti pianificatori.

Ci sembra per cui doveroso e opportuno evitare di consentire la riproposizione dell'esperienza del già citato PTR IP-ACL. Questo ragionamento verrà sviluppato nel capitolo relativo alla Pianificazione Negoziata.

LIVELLO PROVINCIALE non dimostrabile (non coerenza)

Le indicazioni del Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) si fermano alla considerazione che deve essere dimostrata la sostenibilità del tracciato individuato dal punto di vista dell'impatto ambientale prima di poter essere recepito all'interno del Piano medesimo. La Provincia sembra voler dire: prima dimostratemi che non fa danni è poi valuterò se e quale tracciato inserire nella mia pianificazione territoriale.

Ricordiamo che questo ragionamento contiene dentro di sé anche la possibilità che il punto di equilibrio tra esigenze trasportistiche, tutela dell'ambiente e sostenibilità economica, non venga trovato.

La coerenza con il livello provinciale asserita dai proponenti è un po' come mettere il carro davanti ai buoi. La Provincia vuole che sia verificata la sostenibilità ambientale dell'opera e la inserisce solo "sub judice" nel suo strumento di pianificazione, prospettando varie possibili soluzioni di tracciato, anche molto distanti tra loro, proprio per consentire una più ampia possibilità di "equilibri".

Inoltre, stante che non è la Provincia l'ente che ha le principali competenze in materia (che si limitano al trasporto extraurbano), le esigenze trasportistiche "stradali" trovano il loro punto di sostenibilità prima di tutto in confronto con gli obiettivi più generali che i vari Enti (a cominciare dallo Stato e dalla Regione) devono produrre in tema di mobilità delle persone e delle cose.

Ciò significa che la Provincia tende a sviluppare, nel rapporto con le altre amministrazioni, le sue competenze di tutela ambientale e quindi valuta il lato degli impatti lasciando ad altri le argomentazioni a sostegno dell'opera.

A sostegno di questa interpretazione del ruolo provinciale, anche gli stessi proponenti sottolineano che è la stessa Regione ad aver inteso quali "raccomandazioni" e "contributi alla discussione" le ipotesi di tracciato contenute nel PTC, compresa una – alquanto bizzarra – di tracciato oltre Giovo (ossia ricadente nel bacino padano della Valle Scrivia).

LIVELLO COMUNALE

PUC non coerenza

Ci limitiamo qui a trattare il solo aspetto di coerenza trasportistica e di tracciato e non aspetti più propriamente urbanistici rispetto alle indicazioni di utilizzo del suolo, tipiche di ogni PRG prima e adesso dei PUC.

Stante la presenza, in ogni caso non dimostrata da sufficienti considerazioni analitiche, dell'affermazione della necessità di un adeguamento del nodo autostradale cittadino, le soluzioni prospettate sono alquanto difformi dall'opera in questione proposta.

In particolare per la A10 si prevede la soluzione complanare che per tanti anni ha visto prediligere il cosiddetto "Progetto Labò" di dismissione della carreggiata a mare, quella a più stretta compenetrazione con gli insediamenti residenziali.

Si noti che il fine non era trasportistico bensì di risanamento ambientale del ponente cittadino.

Per la A7 si propone il completo adeguamento del tracciato, certo con i fini prima ricordati per la A10 ma anche per limitare la pericolosità della vecchia "camionale", che vedeva ogni tanto qualche camion uscire dalla sede stradale e terminare la sua corsa a diretto contatto con il tessuto urbano.

AFFRESCO PIANO □ non coerenza

Viene anche citato il cosiddetto "Affresco di Piano". Non si afferma, forse per pudore, coerenza con questa idea progettuale di pianificazione urbanistica, ed a ragione.

Infatti, l'Affresco prevedeva lo spostamento oltre la diga foranea dell'aeroporto e che gli spazi da questo attualmente occupati tornassero, a vario titolo, alla città. Viene anche fatto vedere un disegno autografo di Piano di tale proposta ma quel che non si dice è che non era previsto alcun restringimento del canale di calma, anzi. Proprio dove i proponenti affermano di volere "tombare" parte rilevante delle terre di scavo era previsto il dragaggio del fondale in modo da realizzare la banchina di attracco delle grandi navi porta container.

Ci sembra doveroso aggiungere che sebbene l'Affresco, come peraltro prevedibile, non ha trovato una concreta traduzione negli atti preparatori del nuovo PUC, Renzo Piano, attraverso il suo staff ed i suoi collaboratori, fornisce all'Amministrazione Comunale il supporto fondamentale allo sviluppo del nuovo PUC.

È evidente per cui che si svilupperà una certa continuità tra il nuovo PUC e quanto era contenuto nell'Affresco.

DIBATTITO PUBBLICO □ non coerenza

Più volte nello studio si fa riferimento allo svolgimento del Dibattito Pubblico che si è svolto nella Primavera del 2009 tra i cittadini genovesi.

Il racconto e l'analisi di quanto successo in quei quattro intensi mesi è fondamentalmente corretto ed approfondito, e quanto riportato nel capitolo 6 dell'Analisi Sinottica ben rappresenta l'esperienza.

Pur tuttavia, non possiamo che notare alcune rilevanti forzature sulle conclusioni riportate.

In primis si descrive il profondo scollamento tra gli amministratori pubblici e la popolazione socialmente attiva. Le amministrazioni nel corso degli anni avevano dato per scontato che l'opera proposta fosse universalmente ritenuta l'unica soluzione ai problemi di mobilità della città. È comprensibile quindi la meraviglia dei proponenti quando hanno constatato di essere capitati in una discussione alquanto diversa da quella a loro prospettata.

Ma la scollatura non è solamente con la classe politica, ricomprende tutto il mondo dei poteri cittadini. Infatti tutti i contributi arrivati dalle associazioni di categoria, dai sindacati, dagli enti

e dal mondo delle imprese, sono stati a favore dell'opera, ma nella stragrande maggioranza dei casi in modo enunciativo e acritico, e soprattutto senza portare alcun contributo reale alla discussione in corso. L'unica eccezione è stata quella della Camera di Commercio che ha presentato uno pseudo studio costi benefici, quasi annichilito dagli esperti intervenuti.

Dei contributi portati dai cittadini (cosiddetta "ingegneria popolare") sulle ipotesi di tracciato si dice che questi hanno consentito un effettivo miglioramento dei progetti entrati nel Dibattito Pubblico.

Quel che non si dice è che le proposte tendevano, consapevolmente o inconsapevolmente, ad allontanare dalla città il tracciato, quasi a difesa del proprio territorio. Addirittura è stato proposto un tracciato oltre appennino. Per ogni proposta i progettisti hanno trovato il modo di controbattere le argomentazioni portate.

In alcuni casi però viene espressamente detto che le osservazioni e le proposte hanno migliorato progetto (è il caso dei tracciati che interessano Vesima, Crevari e la Valtorbella) ma viene lasciato intendere che i presentatori volevano migliorare l'opera quando era evidente che lo sforzo dei cittadini era solo generato dalla disperata necessità di salvare il salvabile delle loro vite.

Nell'Analisi Sinottica, si risponde a tutti. Ma, così come nel Dibattito Pubblico, non si risponde alla domanda di tutti i cittadini intervenuti, comprese le varie tipologie in cui si associano; serve veramente?

Non si risponde neanche ad una seconda domanda: è possibile fare cose diverse?

Chi ha posto in modo consapevole queste due domande ha proposto le "sue" risposte, ma su queste è sceso il silenzio. Nulla da dire.

Questo lungo prologo è necessario in quanto in più punti dello Studio si afferma che il tracciato dell'opera proposta è scaturita dal Dibattito Pubblico e quindi è coerente a questo innovativo modello di "pianificazione negoziata".

Dal breve excursus prima esposto appare ovvio che le cose non possono essere andate nel modo dipinto dai proponenti e la controprova sono le Conclusioni che la Commissione (indipendente e formata da non genovesi) del Dibattito Pubblico ha consegnato all'Amministrazione Comunale, ai cittadini ed alle organizzazioni intervenute, ed alla città tutta.

Inutile cercare, queste Conclusioni nello Studio non ci sono.

Forse anche perché i componenti la Commissione non erano genovesi (intendiamo con questo che non appartenevano al mondo politico-imprenditoriale-accademico locale) ma le conclusioni bocciavano tutti e cinque i tracciati proposti, compreso il numero 2 per quanto migliorato dall'ingegneria popolare.

Si badi bene: mai nel corso del Dibattito Pubblico è stato proposto questo fantomatico "tracciato 2 migliorato" come possibile frutto del Dibattito medesimo.

3.4 Relazione tra pianificazione ordinaria e negoziata

La pianificazione o programmazione negoziata, secondo quanto definito dalla Legge 662/96, costituisce «la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi,

riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza».

In questo modo si riporta il testo normativo che introduce questo tipo di prassi amministrativa.

Le parole chiave in ordine di importanza sono;

- regolamentazione concordata
- attuazione di interventi diversi
- valutazione complessiva delle attività di competenza

Come facciano i proponenti ad affermare che la pianificazione negoziata sostituisca sia la pianificazione ordinaria sia quella speciale è del tutto stupefacente.

Se nel terzo aspetto si può riconoscere un certo grado di attinenza con l'opera in questione, già per il secondo il grado di attinenza scende a livelli quasi impercettibili.

Per l'opera proposta, quali sarebbero questi interventi diversi? Sono forse le opere legate alla cantierizzazione? Sarebbe un po' tanto forzato, stante che ogni intervento comporta più o meno complessi interventi di cantierizzazione.

Forse solo l'opera a mare può essere considerata come un di più, anche se è sempre profferita come essenziale e strettamente legata all'opera generale anche se non può essere considerata *“riferita ad un'unica finalità di sviluppo”*. L'allargamento della pista dell'aeroporto infatti non trova un legame con la risoluzione della congestione viaria.

Allora dobbiamo pensare alle tre autostrade coinvolte? Non è più il nodo nel suo complesso la natura dell'intervento?

È inutile ed ozioso continuare a cercare giustificazioni plausibili; ogni giustificazione potrebbe esserlo se è necessario piegare la lettera e lo spirito di una norma.

È probabilmente più opportuno soffermarsi sul primo aspetto in quanto sulla parola *“regolamentazione”* è forse più semplice e proficuo intendersi.

Regolamentare significa porre regole di funzionamento o di attuazione per una situazione già determinata e decisa. È quindi chiaro che le regole arrivano dopo la situazione e che quindi non la determinano.

Nel nostro caso, abbiamo prima visto che la situazione, cioè per uscire dal livello astratto la costruzione di nuove tratte autostradali, non era stata decisa in alcuno degli atti di pianificazione pertinenti.

O, per meglio dire, era al più presente come indicazione astratta ma senza che si passasse dal titolo ad un livello concreto di identificazione certa di tracciato in relazione ai compiti che tali nuove tratte, attraverso quel determinato tracciato, avrebbero dovuto sostenere.

Il tutto aggravato dal fatto che le varie indicazioni astratte non erano giustificate da alcuna analisi numerica in relazione ai costi, ai benefici ed agli impatti derivanti.

In definitiva, negli atti pianificatori la regola era l'indeterminazione o l'assenza.

Ciò si evince in modo veramente lampante leggendo in modo critico le tante volte che viene ripetuta nello Studio la storia di dieci anni di Accordi di Programma (che a rigor di legge sono cosa diversa dalla *“pianificazione negoziata”*).

È tutto un susseguirsi di cambiamenti di tracciato, di considerazioni di opportunità, di aggiustamenti procedurali, di proposte che si inseguono e tutto al fine di riuscire a trovare un

politicamente accettabile equilibrio tra esigenze di funzionalità dell'opera, di tutela dell'ambiente, di gestione del territorio, di accettazione sociale.

Insomma, la decisione di quale opera era da fare non è stata mai presa in un atto pianificatorio e la pianificazione negoziata invece di essere una regolazione è diventata terreno di confronto, e scontro, sul cosa mai doveva essere questa opera.

In altre parole, l'opera entrata all'inizio del percorso di "pianificazione negoziata" non era stata definita rispetto al tipo di obiettivo a cui doveva rispondere, se non in modo alquanto generico. Da qui deriva il succedersi di tutti gli atti controfirmati, che hanno di fatto determinato la natura dell'opera stessa, trasformandosi in momenti molto eterodossi di pianificazione e senza una visione d'insieme rispetto alle politiche amministrative di pianificazione che gli atti "ortodossi" contengono e da cui traggono legittimazione.

Andando a ragionare su un singolo pezzo al di fuori delle relazioni con il contesto complessivo si corre il rischio di generare un mostro inutile ed altamente impattante. Soprattutto quando questo pezzo non è nemmeno fissato nel suo concreto essere, che si va a determinare lungo il percorso di concertazione alla continua ricerca dell'equilibrio tra i (presunti) vantaggi e gli inevitabili impatti.

Ad oggi, questa opera tale punto di equilibrio non lo ha ancora raggiunto e, prevedibilmente, non ha possibilità di raggiungerlo.

Inoltre, andando a ben vedere, i proponenti definiscono "pianificazione negoziata" tutti gli atti susseguitesi nel decennio quando nessuno di essi ha questo nome e rispetta le indicazioni della norma.

Anzi, neppure quelli definiti "Accordi" e "Intese" di "Programma" potrebbero appellarsi in questo modo in quanto non contengono tutte le condizioni stabilite dalla norma. In particolare segnaliamo che nulla dicono rispetto agli impegni economici che devono sottendere ad un efficiente utilizzo di queste possibilità amministrative.

In questo modo, oltre alla lettera, tradiscono anche lo spirito della Legge, che voleva essere fondamentalmente uno strumento per accelerare la realizzazione di interventi già decisi e sufficientemente maturi. Proprio il contrario dell'opera in questione.

E ciò è più evidente considerando il contesto determinato dagli altri strumenti contenuti nella medesima norma (patto territoriale, contratto d'area, contratto di quartiere) che sono stati usati quali strumenti "fini" di regolazione di politiche di sviluppo locale.

Insomma, la pianificazione urbanistica è di scala alquanto diversa e deve seguire le sue certe regole senza approssimazioni.

Se si accetta il concetto che questi strumenti di regolazione "fine" sostituiscono la pianificazione ordinaria e quella speciale, oltre a superare di fatto la Legge Urbanistica del 1942 (fatto già disperso alquanto discutibile) si giustificerebbe una procedura molto difficilmente controllabile, con tutti i rischi del caso rispetto non solo all'efficacia degli interventi ma anche degli impatti che tali interventi al di fuori di ogni comparazione complessiva potrebbero andare a determinare.

Si può forse dire che le intese raggiunte con gli strumenti messi a disposizione dalla Legge 662/96 devono sottostare agli strumenti di livello superiore o al più possono essere recepiti da essi se compatibili con il quadro complessivo di riferimento. Non devono essere usati, cioè, come scorciatoia o grimaldello per superare o aggirare gli obblighi di una corretta pianificazione.