

*Riccardo Marasca*

Responsabile Segreteria Tecnica  
Direzione Nuove Opere/Autostrade per l'Italia

Autostrade per l'Italia da sempre gestisce, ma soprattutto realizza grandi infrastrutture.

Oggi in particolare è impegnata in un ambizioso piano di investimenti che vede sommarsi alle opere previste dalla Convenzione Autostrade/Anas del 1997 (Variante di Valico, Orte-Fiano, Nodo di Firenze, Nodo di Bologna), gli interventi del cosiddetto IV Atto Aggiuntivo, per un totale di oltre 8 miliardi di euro.

Per questo motivo Autostrade per l'Italia è stata ed è testimone della crescente complessità di tutte le fasi che precedono l'avvio dei lavori ed in particolare della fase autorizzativa/approvativa.

Naturalmente il nostro non è il punto di vista del giurista, né quello del politico, ma più semplicemente quello del realizzatore ed è questa l'esperienza che possiamo e vogliamo condividere.

La procedura di autorizzazione dei progetti, articolati nelle tre fasi preliminare, definitiva ed esecutiva, prevede, per le opere realizzate in concessione da Autostrade per l'Italia, che i progetti preliminari siano allegati alla Convenzione con l'ANAS, che definisce i programmi e i relativi piani finanziari. Sulla base di tale progetto si apre una fase di consultazione con gli Enti locali, per affinare le scelte progettuali, mettere a fuoco le principali problematiche ambientali e procedere, quindi, alla stesura del progetto definitivo.

Sul progetto definitivo la Concedente ANAS rilascia la preliminare "validazione tecnica", che consente alla concessionaria di richiedere l'avvio della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale. Questa dovrebbe chiudersi prima del rilascio delle altre autorizzazioni.

Queste ultime vengono concesse, a seguito di apposite istruttorie, nell'ambito di conferenze di servizi.

Le prescrizioni che scaturiscono dalle fasi procedurali indicate, richiedono spesso adeguamenti progettuali e quindi la necessità di verifiche di ottemperanza e conferme dei pareri espressi.

L'ANAS approva il progetto definitivo, ai fini della pubblica utilità, ed il progetto esecutivo, ai fini dell'avvio del processo di individuazione delle imprese esecutrici.

Anche il progetto esecutivo necessita di una serie di assensi che per il loro contenuto strettamente tecnico richiedono la massima definizione progettuale.

Parallelamente alla procedura autorizzativa si svolgono gli adempimenti legati alla pubblicità degli atti nelle varie fasi, nel rispetto delle norme sulla VIA, sulla conferenza di servizi e sugli espropri.

A valle della procedura autorizzativa la realizzazione delle opere e la gestione dei cantieri sono ancora oggetto di valutazione da parte di osservatori e comitati di garanzia, costituiti in forza di accordi particolari con gli enti locali.

È interessante esaminare come l'applicazione di tali procedure si sia concretizzata in alcuni casi pratici:

La Variante di Valico.

Lo studio di fattibilità fu avviato nel 1983 e l'iniziativa fu inserita tra il 1985 e il 1986 negli strumenti di programmazione nazionali e regionali.

Lo studio di impatto ambientale, redatto in base alla direttiva CEE 337/85 in quanto all'epoca non esisteva una normativa nazionale, ottenne nel 1988 il parere di compatibilità da parte di un'apposita Commissione costituita dall'allora Ministero dell'Ecologia. La legittimità di tale parere fu confermata nel 1994 dalla Commissione CEE, ma nonostante ciò nel 2001 fu necessaria un'ulteriore procedura di valutazione, conclusa con il giudizio positivo di compatibilità ambientale espresso dal Consiglio dei Ministri.

Nel frattempo le procedure autorizzative in materia urbanistica e paesaggistica erano state avviate fin dal 1988 e, attraverso la costituzione di un Comitato per la Variante di Valico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la stipula di apposite convenzioni nel 1990, si arrivò a raccogliere (1992) gli assensi degli enti locali e l'approvazione dell'ANAS.

Nel 1997 i Ministri dei Lavori Pubblici e dell'Ambiente concordarono una diversa soluzione per il potenziamento dell'attraversamento appenninico: la cosiddetta "variantina". Vennero elaborati studi di fattibilità sottoposti al Consiglio Superiore dei LL.PP. che nel 1999 concluse l'esame auspicando il ritorno alla soluzione originaria.

La decisione di realizzare l'intero potenziamento venne assunta dal Consiglio dei Ministri nel 2001, insieme alla chiusura della ulteriore procedura VIA di cui si è detto, consentendo la chiusura della conferenza di servizi sul progetto di cantierizzazione e la definitiva approvazione del progetto.

Dopo questo passaggio di fondamentale importanza, sono rimaste le incombenze legate alle autorizzazioni delle varianti e delle ottimizzazioni rese necessarie dal tempo trascorso, e ai permessi che attengono alla fase esecutiva e di cantierizzazione.

L'ampliamento a quattro corsie della Milano-Bergamo.

La domanda di parere di compatibilità ambientale fu inoltrata nel dicembre 2002, seguita dall'invio dei progetti per la Conferenza dei Servizi nel successivo mese di gennaio.

Il parere di compatibilità ambientale, a seguito della procedura di VIA, è stato espresso il 6 ottobre 2003. Nello stesso giorno si chiudeva anche la Conferenza di

Servizi, la cui prima riunione si era tenuta nel mese di luglio.

Accanto alla procedura ordinaria, fin qui descritta, è stata introdotta una riforma della stessa, per consentire la celere realizzazione di infrastrutture definite strategiche e di preminente interesse nazionale dal CIPE (Legge Obiettivo). Questa riforma prevede una prima fase in cui in cui il Ministero delle Infrastrutture, raccolto il parere del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e delle Regioni sul progetto preliminare, trasmette al CIPE una proposta di delibera che, una volta approvata, tiene il posto del decreto di compatibilità ambientale, della conformità urbanistica e delle altre normative disciplinanti i vari vincoli esistenti sul territorio.

La seconda fase, che si svolge sul progetto definitivo, ricalca lo stesso schema: raccolti i pareri di Regioni, comuni e degli altri enti interessati, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti approva il progetto e lo trasmette al CIPE, la cui approvazione definitiva contiene anche la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

La necessità di una riforma scaturisce dalla constatazione che, nelle procedure ordinarie fin qui seguite, si sono riscontrate non poche criticità dal punto di vista del proponente, il quale ha bisogno di certezze in termini di tempi e di costi.

In primo luogo le approvazioni fanno riferimento ad un complesso normativo, nato dal sommarsi nel tempo di disposizioni non omogenee, che si presta ad incertezze interpretative e che presenta sovrapposizioni nelle competenze e nelle tempistiche. I tagli cui vengono sottoposti i progetti fanno riferimento a norme nazionali, ma anche alle legislazioni regionali che introducono particolari procedimenti e, e in taluni casi, disapplicano alcune delle norme nazionali.

Al procedimento principale si affiancano, quindi, quelli per l'autorizzazione delle cave, per l'utilizzo di aree gravate da usi civici, per consentire interventi in siti di interesse comunitario o in aree rimboschite a spese dello Stato.

C'è poi la necessità di raccogliere il consenso presso un elevato numero di interlocutori tra i quali figurano quattro Ministeri e le relative strutture sia centrali che periferiche, Regioni, Province e Comuni interessati, Autorità di bacino, Consorzi di Bonifica, Comunità montane, Enti Parco, enti gestori di ferrovie, acquedotti, fognature, linee elettriche e telefoniche, gasdotti e metanodotti, ecc.

Con poteri diversi e a vario titolo (a volte lo stesso ente a più titoli) tutti entrano nel procedimento rappresentando interessi talvolta concorrenti e facendosi portatori di esigenze e problemi che a volte esulano dalla realizzazione dell'opera pubblica ed investono ambiti più generali.

Una manifestazione di dissenso, anche quando si presenti isolata o poco motivata, è superabile solo attraverso forzature proceduralmente complesse e politicamente poco praticabili. In pratica risulta necessario il consenso, non solo da parte dei poteri centrali in grado di valutare i vantaggi dell'intera collettività, ma anche da parte di

entità locali che dalla realizzazione dell'opera traggono un beneficio molto relativo se non addirittura un disagio.

Spesso i casi di dissenso sono stati superati solo aggiungendo all'opera principale l'offerta di interventi compensativi in grado di creare un vantaggio locale ai territori che ospitano un'opera di interesse generale.

Da questa estesa partecipazione, ma anche per altri motivi più strettamente tecnici, nasce la necessità di apportare al progetto integrazioni e modifiche nelle varie fasi del procedimento. In questi casi si apre la questione della validità degli atti e degli assensi precedentemente acquisiti, con il rischio che, per accogliere delle richieste e per migliorare l'opera, si sia costretti a ritornare alla casella iniziale del percorso e magari "stare fermi un giro".

La necessità di piccoli aggiustamenti nasce anche nelle diverse fasi di pubblicazione del progetto, allorché la platea degli interlocutori si allarga a tutti i cittadini interessati all'esproprio i quali possono presentare osservazioni che vengono vagliate e se possibile accolte. La delicatezza del potenziale conflitto tra interesse pubblico e interesse privato impone di ricercare soluzioni ai problemi che vengono rappresentati, ma ciò dovrebbe poter avvenire senza pregiudizio dei tempi del procedimento.

Da ultimo vanno ricordate le difficoltà per la rimozione delle interferenze, soprattutto per quanto riguarda la necessità di condividere con gli enti gestori dei sottoservizi da spostare, i programmi temporali imposti dalla realizzazione dell'opera.

La Legge Obiettivo è il segno della volontà politica di concretizzare almeno un certo numero di opere pubbliche, risolvendo alcuni dei problemi accennati attraverso l'individuazione di una sede decisionale accentrata (il CIPE), che si avvale del parere dei soggetti interessati. Altro elemento fondamentale è la prescrizione di termini fissi per il compimento delle diverse fasi istruttorie eliminando una serie di incertezze.

Il programma di investimenti di Autostrade per l'Italia ha tutte le caratteristiche per essere inserito tra le opere strategiche e da tale inserimento otterrebbe maggiori certezze di realizzabilità nei tempi e con i costi previsti

Comunque, saranno la capacità e volontà di gestione, prima ancora che l'impianto procedurale degli strumenti legislativi, a risolvere i problemi legati alla realizzazione delle opere pubbliche e, più in generale, al deficit infrastrutturale del nostro paese e al rilancio dell'economia.