

Conclusioni

Luigi Costato

Vice presidente del Ce.S.E.T.

Nell'ambito di questo convegno si sente certamente un iato tra quanto affermato ieri e quanto relazionato oggi. I nostri colleghi, bravissimi, che ieri ci hanno parlato sia sotto il profilo giuridico, sia sotto il profilo urbanistico ambientale, sia sotto il profilo economico dei problemi delle grandi opere, certo hanno avuto un piglio e un approccio molto più vicino al diritto e ai problemi del diritto di quanto non l'abbiano avuto, forse salvo l'intervento dell'ingegnere Incalza e del dottor Banchieri, gli oratori di oggi. Infatti questa mattina il diritto è stato talvolta considerato, ma in un certo senso per notarne la natura anche ostativa alle opere; tuttavia, se ciò è vero, è altrettanto certo che il diritto serve, in questo campo, a garantire degli interessi che non si possono non tenere in considerazione. Vedremo poi come si possano conciliare interessi contrapposti nel campo della costruzione di grandi opere.

È sicuramente un ostacolo, come ha evidenziato quanto detto a proposito della conferenza dei servizi e della variante di valico per l'autostrada Bologna-Firenze, il cui progetto è stato gestito da vere e proprie generazioni di funzionari prima di essere portata – e non lo è ancora anche se sembra ormai ben avviata – a compimento; non si può, tuttavia, neppure prescindere dal fatto che questi “impicci” sono collegati a dei diritti delle collettività locali, ai diritti e poteri delle Regioni, ecc. D'altra parte, se abbiamo scelto di vivere in uno Stato caratterizzato da questo tipo di decentramento e di partecipare alla C.E., dobbiamo anche accettarne tutte le conseguenze. A questo punto, in effetti, quello che diceva l'assessore Conti relativamente al fatto che può essere opportuno che, una volta che si sia decisa una grande opera, venga definito il percorso congiuntamente all'amministrazione regionale interessata, è del tutto condivisibile, pur occorrendo che tale compromesso sia praticabile in concreto.

È altrettanto vero, quindi, che di grandi opere (e in questo dobbiamo dare ragione all'ingegnere Incalza e al dottor Banchieri), era vent'anni che non se facevano e Dio sa se c'è necessità di forti interventi infrastrutturali.

Io vivo nel Veneto dove ottant'anni fa è stata asfaltata una strada che va da Bassano a Treviso: era la strada che l'ex regina di Cipro percorreva sul calesse quando la Serenissima l'aveva sistemata nell'aureo confino di Asolo. Quella strada, adesso, è fiancheggiata da innumeri capannoni industriali, e dunque da una fabbrichetta ogni 100 metri, con camion che escono dai tanti portoni d'accesso: ne deriva che quella che era poco più di un sentiero ed era percorsa con un tiro a due da Caterina Cornaro è diventata impraticabile, effetto di una cattiva programmazione originaria che rende ora la situazione insostenibile.

La mancanza di programmazione è un carattere tipico del DNA di questo Paese, come si può evincere anche dalle risalenti parole del sen. Fanfani, che si riferiva alla programmazione qualificandola “il libro dei sogni; ma il modo di procedere per successive “improvvisazioni” porta poi alle conseguenze che sono sotto gli occhi di tutti. È vero quello che è stato detto, e cioè che l’esercizio del predire il futuro non riusciva molto neppure agli antichi Oracoli, e forse non riesce neanche agli economisti e agli ingegneri di oggi, però è anche vero che bisogna darsi delle prospettive, delle finalità e prefigurarsi quello che probabilmente accadrà.

Sempre esaminando lo stato delle grandi infrastrutture, si può constatare che abbiamo delle linee ferroviarie che scompaiono quasi nel nulla dopo Bari e Salerno, sicché andare a Lecce o a Reggio Calabria diventa un problema, senza considerare che, per restare nell’esempio di Lecce, dopo questa splendida città la linea ferroviaria non c’è più, così come quasi non esiste in Sicilia, per andare da Palermo a Catania.

Per tornare a quanto è stato detto ieri, certamente la legge obiettivo di cui si è discusso, pur essendo criticabile, aveva lo scopo evidente di riuscire a mettere in moto un sistema che non funzionava più, che non riusciva a consentire la realizzazione di opere necessarie sempre più. In effetti tale legge ha voluto superare un eccesso di normativismo, spesso anche ben più che utile – come accade per quello che stabilisce le regole per la valutazione di impatto ambientale, essenziale oltre che obbligatorio per il rispetto del diritto comunitario – il quale tuttavia rende sempre più difficile il processo di formazione della volontà del pubblico potere e, in generale, la realizzazione di queste opere. A questo si aggiunga la recente modifica della Costituzione – non parlo di quella che ha iniziato il suo percorso in questi giorni, ma di quella contenuta nella legge numero 3 del 2001 la quale, all’articolo 117 – che non è un esempio di cristallina trasparenza, – non chiarisce bene chi debba fare e che cosa sicché, alla fine, esso finisce per essere progressivamente “scritto” dalle sentenze della Corte Costituzionale, la quale si è comportata, sino ad ora, spesso in modo ragionevole invocando, proprio per gli appalti, il principio di sussidiarietà, sbloccando una situazione che rischiava di divenire patologica. In ogni caso, tuttavia, la norma, come concepita, finisce per rendere incerto ogni attore del sistema, fino a quando non si sia consolidata una giurisprudenza univoca della Corte stessa, cosa per ora difficile da chiedere, data la novità della soluzione legislativa, che sembra, inoltre, destinata a mutare ancora.

La brillante relazione che ha messo in rapporto infrastrutture e paesaggio ha avuto, tra gli altri, il pregio di essere comprensibile anche a chi non è esperto della materia, come sono io. Il paesaggio oggi fa parte di un patrimonio comune al quale non vogliamo rinunciare e quindi consideriamo gli interventi su di esso come potenzialmente devastanti. Considerando le cose sotto un profilo non statico ma dinamico, si deve riconoscere, tuttavia, che anche l’acquedotto romano di Segovia, quando è stato costruito, ha avuto un formidabile impatto ambientale, così come la grande muraglia cinese; a noi quest’ultima pare molto bella e ben inserita nel “paesaggio” mentre così non ci appare l’autostrada Vittorio Veneto-Longarone, che pure, da un punto di vista dimensionale, è una briciola rispetto alla grande muraglia, forse confrontabile dal punto di vista dimensionale, invece, all’acquedotto romano di Segovia.

La verità è che quello che distingue probabilmente il mondo moderno dal mondo antico è che le variazioni che avvenivano un tempo erano spesso poco intense, e soprattutto che siamo abituati a vederle come parte quasi naturale del paesaggio, mentre il nuovo ci sembra spesso devastante, irrispettoso di ciò che lo circonda, di eccessivo impatto. In epoche precedenti si radeva una montagna e sopra ci si costruiva un paesetto, che talvolta diventava una città murata, che oggi ammiriamo perché pieno di cose belle ed antiche (o belle perché antiche?); una operazione simile compiuta oggi ci pare un attentato alla natura, anche perché si tratta spesso di azioni rapide e di forte impatto.

Insomma, oggi gli interventi sul territorio sono da un lato attuati a fronte di una opinione pubblica sensibile ai cambiamenti prodotti, dall'altro spesso quantitativamente più importanti al punto di divenire anche qualitativamente incisivi. Queste diverse sensibilità e potenzialità di modificazione portano alla necessità di considerare l'impatto ambientale.

La giornata di ieri è partita in modo brillante, introdotta com'è stata da un inquadramento storico del nostro Rettore, professor Marinelli, che ci ha ricordato che sempre bisogna partire da lontano per arrivare a comprendere l'oggi, ed è stata caratterizzata da relazioni di alto pregio, soprattutto sotto il profilo teorico.

Tutta diversa è stata l'intonazione odierna, caratterizzata da oratori che, o dal punto di vista politico, o dal punto di vista tecnico, vivono nella pratica, sono cioè investiti da problemi immediati che devono risolvere diuturnamente.

Il relatore che si è occupato di porti, delle loro disfunzioni e della necessità di realizzare appieno l'intermodalità, mi ha ricordato le mie esperienze personali di Venezia, dove per caricare su di una nave un sacco di farina vent'anni fa si pagavano 3.700 lire al quintale, mentre invece a Rotterdam se ne spendevano circa un decimo, e similmente accadeva per le tariffe di scarico; e da ciò derivava che per lungo tempo le banane che mangiavamo in Italia venivano sbarcate a Rotterdam perché costava meno scaricarle in quel porto e portarle nel nostro Paese che effettuare le operazioni in porti italiani che non solo erano decentrati rispetto ai grandi traffici marini ma anche dominati da antiche corporazioni solo di recente superate. Inoltre mi ricordava che il sistema dei container è stato a lungo difficile cosa da rendere economica nei nostri porti.

Queste formidabili, antiche incrostazioni sono state con difficoltà e ritardo rimosse, ma bisogna fare ancora di più, perché l'intermodalità è ancor in parte un desiderio, non una realizzazione. In questo senso le ferrovie sono ancora fortemente carenti; sicuramente è di grande importanza l'alta velocità, è molto positivo riuscire a collegare meglio il Paese, è determinante per lo sviluppo dell'isola ad arrivare con ferrovie moderne e rapide anche in Sicilia, avere una linea ferroviaria che porti da Catania a Palermo in un tempo ragionevole e non in quello richiesto oggi. Certamente tutto ciò occorre, ed è altrettanto vero che se l'intermodalità funzionasse in modo del tutto soddisfacente anche le autostrade del mare sarebbero molto più efficaci. Occorre però riconoscere che di fronte alla difficoltà di realizzare una intermodalità efficiente in tutto, il trasporto su gomma continua ed essere la scelta primaria di chi sposta le merci e l'Italia continua ad essere oppressa dall'eccesso di mezzi di trasporto su strada. Per realizzare una piena

intermodalità occorre automatizzare i carichi dei container nelle stazioni ferroviarie e garantire i tempi di trasporto delle merci, cosa che ancor oggi non si ottiene.

L'integrazione di vari sistemi di trasporto è una necessità imprescindibile, e integrazione significa anche, e soprattutto, razionalizzazione, accelerazione di ogni fase dell'operazione, sicurezza nei risultati. La ragione per cui non si adopera ancora in modo soddisfacente la ferrovia e si preferisce la gomma è proprio perché manca questa efficienza, perché manca un sicuro e pratico sistema di connessione tra tutti i tipi di trasporto. Sarebbe quasi che sarebbe necessario arrivare ad un sistema di disincentivi dei trasporti tradizionali su gomma per stimolare il trasporto su rotaia, se non ci fosse il problema della globalizzazione e della concorrenzialità e competitività, che elimina tante possibilità di manovra per lo Stato di decidere liberamente, perché ormai la sovranità statale, anche sotto questo aspetto, è stata ridotta di fatto, oltre che limitata, nel suo esercizio, di diritto.

Fra l'attribuzione di competenze alle regioni, la cessione di esercizio di poteri alla Comunità europea e l'adesione alla WTO, il potere dello Stato si è fortemente limitato in moltissimi campi e, soprattutto, la competitività lo spinge ad essere condizionato nel decidere una politica fiscale, che finisce per essere necessariamente orientata a favorire la convenienza delle merci nazionali, per evitare crisi che la scomparsa non solo del protezionismo nazionale, ma anche di quello comunitario potrebbe agevolmente provocare.

Sotto questo profilo, e per converso, l'incompletezza della Comunità europea è gravissima, né essa è stata risolta dal Trattato Costituzionale; non è stato, infatti introdotto nel sistema un complesso di regole che omogeneizzino l'ordinamento tributario, in mancanza del quale si potrà arrivare anche a normative nazionali che si presentino come concorrenziali nei confronti di altri Stati comunitari.

Per tornare ai relatori di oggi, si può notare come l'assessore Conti abbia parlato, giustamente, della necessità di considerare, nell'impatto ambientale, gli aspetti locali e la necessità di valorizzare l'apporto di tutti, in particolare dei residenti nelle zone interessate dall'opera che può avere un impatto notevole sull'ambiente. È, in fondo, l'obbligo che discende dalla Costituzione, poiché abbiamo fatto, piaccia o meno, la scelta di un modello che prevede un coinvolgimento degli enti locali, né le riforme ancora costituzionali di cui si parla oggi sono volte a rovesciare questo orientamento, anzi sembrerebbero orientate ad un aumento del decentramento. Allora bisogna trovare il modo di conciliare le differenti esigenze – e questa mi pare sia stata l'impressione che si ricava dalla relazione dell'ingegner Incalza – che esistono e il sistema complessivo così come è stato costruito.

Se questo è il vigente – ed il promesso – sistema costituzionale, dobbiamo tuttavia considerare che se da un lato esisto le autorità locali e gli interessi che esse sostengono, dall'altro permane l'interesse nazionale; se da un lato c'è la necessità di non turbare l'equilibrio territoriale dei comuni, delle province e delle regioni, dall'altro non possiamo pretendere che si possano imporre “non soluzioni” a problemi di tipo nazionale, poiché anche l'interesse dello Stato, quale rappresentante della collettività dei cittadini, deve essere considerato. Insomma, per venire al concreto, se è vero che

l'impatto ambientale incide sulla vivibilità dei territori sui quali l'opera insiste, ed è tanto maggiore quanto essa è più grande, occorre conciliare l'esigenza delle popolazioni locali con quella del sistema Paese. Ad esempio, una tratta ferroviaria ad alta velocità o un'autostrada che potrebbe non avere alcun riflesso positivo o, avere solo marginalmente effetti vantaggiosi sul territorio attraversato potrebbe essere osteggiata dagli abitanti del territorio stesso; tuttavia tale collegamento potrebbe essere di grande rilevanza nazionale, ad evitare incidenti mortali, ingorghi di traffico, fratture temporanee fra parti del Paese, sicché si dovrebbe trovare l'equilibrio fra le opposte esigenze, sapendo scegliere soluzioni compatibili con il rispetto degli opposti interessi.

In definitiva, si può ritornare in quanto sosteneva il collega Pellizzerieri, parlando della Corte costituzionale, e cioè che, tutto sommato quando si crea un sistema di poteri decentrati, occorre la leale collaborazione fra essi e gli organismi centrali. Si tratta di un caposaldo del diritto comunitario (articolo 10 del trattato), così come l'ha letto la Corte di giustizia; similmente la leale collaborazione deve caratterizzare, secondo la giurisprudenza della Corte federale, i rapporti tra gli organismi che compongono lo Stato federale. Puntando su una effettiva e leale collaborazione si potranno realizzare, anche sul piano interno, le opere che sono assolutamente indispensabili e che questo Paese attende da molto tempo, non per colpa di qualcuno in particolare, ma forse a causa del debito pubblico, della nostra incapacità di programmare, della tendenza della nostra *governance* a rispondere in modo positivo ad esigenze immediate, rinviando le cose importanti a momenti successivi. Questi comportamenti politici erano presenti anche all'epoca di Alcibiade e, pertanto, non vedo perché essi non dovrebbero caratterizzare l'attività dei politici del XXI secolo.

Grazie a tutti per l'attenzione, agli organizzatori di questo congresso, in particolare al prof. Marinelli, che tanto ha fatto per esso, ai relatori e ai gruppi di lavoro composti, prevalentemente, da giovani, che hanno caratterizzato la parte conclusiva dei lavori di oggi.