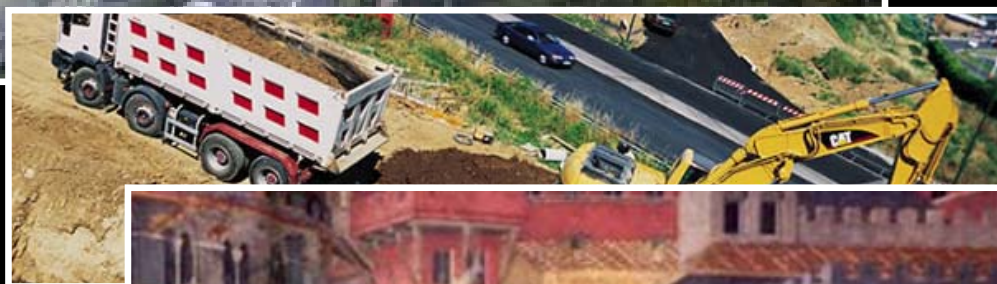
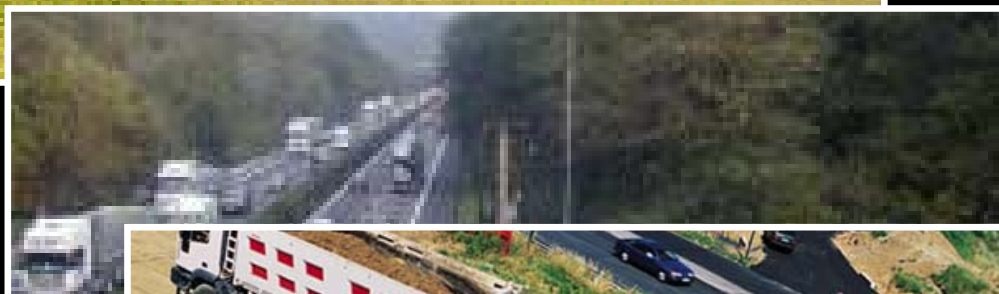
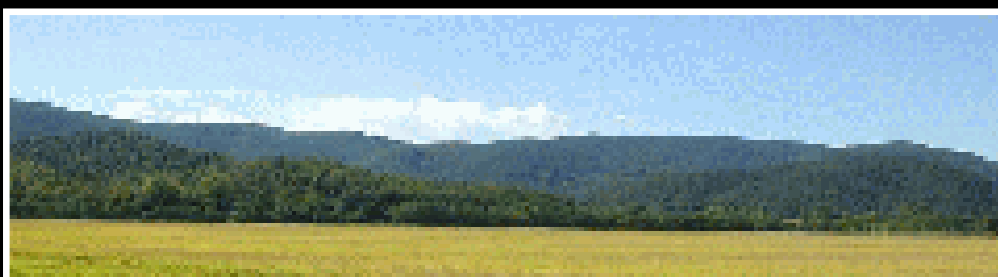


Grandi infrastrutture nel territorio

Dall'esperienza toscana una riflessione sul livello decisionale pertinente per l'infrastrutturazione del territorio



REGIONE TOSCANA



GIUNTA REGIONALE

DG Politiche Territoriali ed Ambientali

-

AC Pianificazione Territoriale e Politiche Abitative

Gruppo di lavoro

La ricerca qui pubblicata è stata promossa nel quadro del nuovo Piano di Indirizzo Territoriale da:

Regione Toscana, Direzione Generale Politiche Territoriali, Area di Coordinamento Pianificazione Territoriale e Politiche Abitative
Dirigente Responsabile Arch.Riccardo Baracco

Coordinamento del progetto: Ing.Enrico Becattini

Consulenza scientifica Prof. Urb. Giuseppe De Luca

I capitoli 4 e 5 il progetto ed editing fotografico è stato curato da Settore Infrastrutture di Trasporto – Regione Toscana.

Il capitolo 8, con la proposta di un protocollo decisionale per le grandi opere è stato curato da Arch.Riccardo Baracco e Ing.Enrico Becattini

Stampa:

Centro Stampa Regione Toscana

Indice

Grandi infrastrutture nel territorio

Dall'esperienza toscana una riflessione sul livello decisionale
pertinente per l'infrastrutturazione di un territorio

Prefazione

Introduzione

Capitolo I - Infrastrutture per lo sviluppo sostenibile nel territorio e nell'ambiente

1. Muoversi nel territorio
2. Accessibilità e competitività nello spazio europeo
3. Dall'urbanistica al governo del territorio
4. Le infrastrutture nell'assetto territoriale
5. La pianificazione territoriale e ambientale delle infrastrutture
6. Una opportunità per lo sviluppo sostenibile

Capitolo II–Decidere le grandi opere: dalla gerarchia alla leale collaborazione

1. La riforma del titolo V della Costituzione del 2001 e la sua attuazione
2. La ripartizione di competenze Stato-Regione ai sensi del nuovo art.117, Cost
3. Le nuove proposte di riforma costituzionale
4. L'istituto dell'Intesa e la conferenza di servizi
5. Le decisioni relative alle opere nazionali
6. L'attuazione della legge obiettivo

Capitolo III – La governance nella pubblica amministrazione

1. Le trasformazioni del governo
2. I principali modelli decisionali
3. Modelli razionali limitati
4. Trasparenza e partecipazione nei processi decisionali

Capitolo IV – Reti di infrastrutture e grandi opere

1. Le strategie della mobilità e le infrastrutture in Toscana
2. La rete delle infrastrutture in Toscana
3. Stato di attuazione delle grandi opere
4. I Programmi al futuro

Capitolo V - La pianificazione integrata di una grande opera: il completamento autostradale del Corridoio Tirrenico

1. La strada Aurelia
2. I recenti studi
3. La proposta della Toscana del 2003
4. Il confronto con il territorio
5. Rapporti Stato-Regione
6. Situazione attuale

Capitolo VI – La Realizzazione e verifica di una grande opera: il potenziamento della A1 tra Firenze Nord e Firenze Sud

1. Il progetto dell'opera
2. L'esperienza degli Osservatori
3. Il Comitato Tecnico di Garanzia
4. Il Piano di Monitoraggio Ambientale
5. La vigilanza e il controllo
6. Lo sportello informativo

Capitolo VII – Le infrastrutture come progetto di territorio

1. Il progetto di territorio per una grande opera infrastrutturale
2. Criticità e prospettive del sistema delle grandi opere

Capitolo VIII – Realizzare le grandi opere: proposta per un protocollo decisionale

1. Un modello decisionale per la pubblica amministrazione
2. Sviluppare l'intesa
3. La programmazione dell'opera
4. L'approvazione dell'opera
5. Verifica e monitoraggio dell'opera

Osservazioni conclusive

ALLEGATO: Figure di riferimento

Indice delle figure

Indice delle tabelle

Riferimenti bibliografici

Introduzione

Nell'esperienza toscana di questi anni è stato essenziale accompagnare le decisioni politiche nella programmazione, progettazione e realizzazione delle grandi opere con un costante lavoro tecnico di analisi e sintesi delle variabili messe in gioco.

Il supporto alla decisione pubblica in materia di governo del territorio è rivolto a fornire un quadro conoscitivo particolarmente approfondito, che evidenzi da una parte i vincoli, le limitazioni d'uso, quegli elementi di carattere statutario del territorio che costituiscono regole non negoziabili alla trasformazione, e dall'altro le conseguenti scelte strategiche.

La programmazione nazionale in termini di infrastrutture strategiche deve integrarsi con i principi che regolano il governo del territorio a livello europeo, nazionale e regionale, così come la progettazione di una grande opera infrastrutturale di trasporto non può prescindere da una valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, socio-economici e sulla salute umana. La soluzione tecnica si ottimizza in un percorso trasparente di partecipazione attiva tra i soggetti istituzionali quali Regione, Province e Comuni, associazioni, forze economiche e sociali, garantendo gli aspetti di funzionalità e sicurezza del sistema infrastrutturale e individuando le specifiche salvaguardie per i territori attraversati al fine di garantire la tutela e valorizzazione delle risorse territoriali e ambientali.

Alla luce delle riforme costituzionali e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, è possibile definire un protocollo decisionale per l'intesa sulle grandi opere tra soggetti istituzionali diversi?

Questo testo, partendo dall'esperienza toscana sulle grandi opere vuole portare un contributo al dibattito sull'adeguatezza delle decisioni di una pubblica amministrazione caratterizzata da livelli diversi e con pari dignità e orientata a confrontarsi con uno spettro di soggetti sempre più ampio.

*Arch. Riccardo Baracco
Dirigente Regione Toscana*

CAPITOLO I

INFRASTRUTTURE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE NEL TERRITORIO E NELL'AMBIENTE

A fronte di una domanda di trasporto in costante crescita, la risposta della Comunità non può limitarsi alla costruzione di nuove infrastrutture ed all'apertura dei mercati. Il duplice obiettivo dell'allargamento e dello sviluppo sostenibile... impone interventi volti a migliorare l'intero sistema dei trasporti. Un moderno sistema dei trasporti deve risultare sostenibile tanto dal punto di vista economico, che sociale che ambientale.

(Libro Bianco La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte – Commissione Europea, 2001)

1. Muoversi nel territorio

La storia dell'uomo e i suoi principali momenti evolutivi sono legati indissolubilmente alla sua capacità di muoversi nel territorio. Camminando su due gambe l'uomo rese possibile il passaggio dalla condizione animale alla vita civile, lasciando libere mani e braccia per altre funzioni. Dai piccoli gruppi di cacciatori e raccoglitori nomadi fino ai grossi villaggi e alle città stato, alle grandi invasioni e migrazioni, alle grandi scoperte geografiche, il fattore fondamentale di sviluppo è connesso alla mobilità nel territorio, al rapporto tra movimento e insediamenti.

La mobilità ha caratterizzato quindi il recente progresso economico, sociale e culturale, il rapporto con il territorio ma anche e soprattutto la qualità della vita di ogni singola persona: «l'automobile mise milioni di persone *on the road*, unì la campagna alla città e diffuse la cultura suburbana, che minò alla base i concetti tradizionali di comunità e vicinato. E, più di ogni altra invenzione del Novecento, accelerò il ritmo della vita, facendo della velocità e dell'efficienza le più acclamate virtù della nostra epoca»¹

¹ RIFKIN J. (2002), Economia all'idrogeno, La creazione del Worldwide Energy Web e la redistribuzione del potere sulla terra, Arnoldo Mondadori Editore S.p.A., Milano, p. 88.

Dal punto di vista territoriale il movimento è «una forza di localizzazione, in quanto rappresenta il tentativo che un insediamento compie per diminuire gli spostamenti necessari tra sé e gli altri insediamenti con i quali è in rapporto», e inoltre «è lecito pensare che i fattori che determinano il movimento di persone e cose stiano nella quantità e nella natura delle attività esplicate nella vita quotidiana di una città»².

Commento [dl1]: Inserire il numero pagina nella nota

L'assetto territoriale trova quindi uno dei suoi principali fondamenti nell'organizzazione della mobilità e delle infrastrutture ivi presenti. La domanda di mobilità è legata alla localizzazione delle attività, determinata a sua volta dalla funzionalità dei collegamenti.

L'urbanistica moderna nasce anche come rimedio a posteriori rispetto ai bisogni e alle esigenze della società industriale. I rapporti spaziali hanno sempre condizionato la distribuzione delle attività umane sul territorio e i connessi rapporti economici e sociali³.

L'aumento della velocità dei mezzi di trasporto, connesso alla realizzazione di nuove infrastrutture, ha determinato la “*miniaturizzazione*” del mondo, che è diventato infatti sempre “più piccolo” per le persone e muoversi è diventato sempre più facile e veloce. Ma i territori da scoprire non sono infiniti come non sono infinite le risorse della terra. In tempi più recenti è nata quindi una nuova necessità su cui si deve confrontare il progresso. Non più diminuire le velocità di trasferimento attraverso un miglioramento dei mezzi di trasporto e delle infrastrutture connesse ma rendere il territorio “*sostenibile*”: solo pochi anni fa sarebbe sembrata una contraddizione arrivare da Firenze a Roma nello stesso tempo in cui è necessario attraversare una delle due città in un semplice pomeriggio feriale.

Un territorio miniaturizzato in cui va governata la complessità dei rapporti che vanno dall'Europa al singolo quartiere cittadino ha richiesto una fitta rete di amministrazioni, dal livello europeo agli Stati nazionali, dalla Regione alla Provincia al Comune. La proliferazione di poteri decisionali ha creato oggi una organizzazione complessa in un contesto di città e territori altrettanto complesso e mutevole. L'organizzazione della mobilità e delle grandi infrastrutture deve rispondere a questo contesto; le decisioni sulle grandi infrastrutture costituiscono fattore di sviluppo e di salvaguardia delle risorse di un territorio e di un ambiente e della qualità della vita dei singoli cittadini.

Le grandi trasformazioni territoriali, e tra queste le opere infrastrutturali in primis, proprio per la proliferazione dei processi decisionali e il considerevole aumento degli attori presenti, possono essere realizzate solo con processi decisionali che portano al pieno coinvolgimento di tutti gli attori.

² MERCANDINO (2001), *Urbanistica Tecnica*, Edizioni Il Sole 24ore, Milano, estratto da MITCHELL R.B., RAPKIN C. (1954) *Urban Traffic, a function of land use*, Columbia U.P., New York.

³ Cfr. L. BENEVOLO (2003), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Soltanto governando la complessità, le decisioni pubbliche possono essere effettuate in modo trasparente e partecipato ma anche efficace. Governando la complessità si può aspirare, parafrasando Owen, uno degli utopisti della prima metà dell'Ottocento, a trovare una collocazione vantaggiosa per tutti, in un sistema che consenta di avere uno sviluppo sostenibile per le generazioni future.

2. Accessibilità e competitività nello spazio europeo

La presenza dell'Unione Europea nelle politiche territoriali e della mobilità, al di là delle affermazioni di principio stabilite in occasione dei vertici UE, da quello fondativo di Roma, a quelli di Maastricht, Amsterdam, e ai successivi, si è sempre più materializzata, condizionando piuttosto incisivamente la realizzazione di programmi e progetti.⁴

Fin dal trattato di Roma⁵ infatti, gli Stati membri perseguono gli obiettivi di una politica comune dei trasporti, attraverso norme comuni, misure atte a migliorarne la sicurezza ed ogni altro intervento legislativo ritenuto necessario in coerenza con le prerogative della comunità.

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (*SSSE*)⁶, costituisce un quadro di orientamento politico finalizzato a migliorare la cooperazione tra le politiche comunitarie settoriali che hanno un impatto significativo sul territorio. La sua elaborazione prende le mosse dalla constatazione che l'azione degli Stati membri si integra meglio se è basata su obiettivi di sviluppo territoriale definiti in comune. Conformemente al principio di sussidiarietà, la sua applicazione avviene al livello di intervento più appropriato e a discrezione dei diversi protagonisti nell'ambito dello sviluppo territoriale.

Il Libro Bianco “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte” pubblicato nel settembre 2001 dalla Commissione della Comunità Europea, propone sessanta

⁴ Cfr. KARRER F., ARNOLFI S. (a cura di, 2003), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance: gli impatti territoriali e culturali delle politiche UE*, Alinea Editrice, Firenze

⁵ Cfr. “Trattato che istituisce la Comunità economica europea” (Roma, 1957), e “Trattato sull'Unione europea” (Maastricht, 1992), che costituiscono i due trattati costitutivi (gli altri due trattati costitutivi sono il “Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica” -1957 e il “Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio”-1951)

⁶ Commissione Europea, Comunità Europee, “SSSE. Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione europea”, approvato dal Consiglio informale dei ministri responsabili dell'assetto del territorio a Potsdam, maggio 1999.

misure per realizzare un sistema di trasporto capace di riequilibrare i modi di trasporto, rilanciare le ferrovie, promuovere il trasporto marittimo e fluviale e controllare la crescita del trasporto aereo.

Tra i principali obiettivi si evidenzia la realizzazione dei grandi *corridoi infrastrutturali europei* (*trans-european network*, *TEN*, *rete transeuropea dei trasporti*), previsti fin dagli anni '90 e recentemente riarticolati sia da un punto di vista territoriale (con i recenti approfondimenti) che finanziario (con le partecipazioni della BEI, la Banca Europea degli Investimenti). A partire dal 1996 infatti il Parlamento ed il Consiglio europeo hanno orientato gli indirizzi comunitari per la rete transeuropea dei trasporti e individuato i progetti di interesse comune la cui realizzazione è intesa a contribuire allo sviluppo di tale rete. L'elenco dei progetti specifici è stato via via modificato ed integrato a partire dai Consigli europei di Essen del 1994 e di Dublino del 1996. Nel 2004 il Parlamento e il Consiglio hanno revisionato le precedenti decisioni del 1996 sugli orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, aggiornando le cartografie di riferimento e modificando l'elenco dei progetti prioritari per i quali è previsto l'inizio dei lavori entro il 2010⁷.

In allegato vengono riportati gli schemi delle reti transeuropee stradali, ferroviarie, portuali ed aeroportuali riguardanti l'Italia.

Tra i progetti europei il territorio italiano è interessato dall'asse ferroviario Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo, dall'asse ferroviario Lione-Trieste-Budapest-frontiera ucraina, dalle autostrade del mare del sistema occidentale e orientale del mediterraneo. Successivamente la Commissione ha poi reinserito anche il corridoio Bari-Varna.

Le autostrade del mare si collocano tra i progetti più innovativi, che possono contribuire a ridurre la congestione stradale, migliorare l'accessibilità delle regioni e degli stati periferici o insulari, e presuppongono una migliore integrazione fra porti e rete ferroviaria e fluviale, nonché un miglioramento della qualità dei servizi portuali.

La Regione ha partecipato a livello europeo ai lavori della sottocommissione I "Trasporti sostenibili" della Commissione C dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE)⁸; è stato

⁷ Cfr. decisione n. 884/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

⁸ L'Assemblea delle Regioni d'Europa è nata nel 1985 ed ha attualmente 250 regioni tra i membri, provenienti da oltre 30 Stati nazionali.

quindi possibile approfondire gli aspetti tecnici dei rapporti con lo Stato e l'Unione Europea in materia di grandi infrastrutture di trasporto. I risultati di tali esperienze sono stati condivisi in vari momenti a livello europeo.

I documenti e le idee della Regione Toscana in materia di infrastrutture di trasporto sono stati presentati a Firenze nel 2002 (1° atelier ARE su Regioni e Trasporti sostenibili), a Lione nel 2003 ("La contribution des Regions au developpement de transport durables-Lione - 11 aprile 2003 "La realizzazione e l'impatto socio-economico e ambientale delle grandi infrastrutture in Toscana"); le proposte della Regione Toscana sono quindi state approvate prima dalla Commissione C dell'ARE (Gera, Germania, ottobre 2003), quindi dall'Assemblea Generale dell'ARE (Poznan, Polonia, novembre 2004).

In Europa ed in Italia in particolare, ad un modello della pubblica amministrazione di tipo gerarchico si è progressivamente sostituito un modello amministrativo a rete, in cui le competenze istituzionali dei vari enti si sovrappongono in modo differenziato, con nuove e più forti competenze rispetto al passato da parte di regioni ed enti locali ed una posizione importante dell'Unione Europea rispetto alle possibilità di finanziamenti di interventi.

Contemporaneamente a queste evoluzioni in Italia viene approvato nel 2000 il piano generale dei trasporti e della logistica, che rafforza la posizione dell'Italia come piattaforma del mediterraneo e la necessità di una maggiore integrazione con l'Europa; nel 2001 viene approvata la riforma costituzionale con il nuovo titolo V; il successivo cambio di governo e la legge obiettivo hanno determinato un periodo contraddittorio nelle politiche di infrastrutturazione del territorio, teso da un lato alla sussidiarietà nei processi decisionali, dall'altro a tendenze neogerarchiche.

Una possibilità per il finanziamento delle infrastrutture è data dalla nuova programmazione comunitaria 2007-2013: il regolamento comunitario per i fondi europei di sviluppo regionale (FESR)⁹ prevede uno specifico asse "accessibilità", con finanziamenti tesi al potenziamento delle reti di trasporto secondarie mediante il miglioramento dei collegamenti con le reti TEN, con gli snodi ferroviari, gli aeroporti e i porti regionali o con le piattaforme multimodali, mediante la creazione di collegamenti radiali con le principali linee ferroviarie, mediante la promozione delle vie navigabili interne regionali e locali e del trasporto marittimo a corto raggio.

⁹ Cfr. REGOLAMENTO (CE) N. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999

L'analisi della risorsa infrastrutturale non può prescindere dalla verifica del sistema della programmazione, con gli aspetti relativi ai principali investimenti finanziari ed economici sulle infrastrutture di interesse nazionale e regionale e le connessioni con il sistema della pianificazione e con gli strumenti di governo del territorio.

Una riflessione di questo tipo su un territorio di livello regionale comporta l'analisi dei meccanismi sia della pianificazione che della programmazione ed è caratterizzato da molteplici aspetti e relazioni tra tutti i soggetti istituzionali e relativi strumenti amministrativi.

La successiva tabella riassume alcuni elementi di interesse attraverso una matrice in cui figurano da un lato le istituzioni (Unione Europea, Stato, Regione Toscana), dall'altro alcuni riferimenti tratti dalla Costituzione, dall'ordinamento amministrativo, norme e atti in materia di pianificazione e programmazione.

	<i>Costituzione</i>	<i>Ordinamento amministrativo</i>	<i>Pianificazione</i>	<i>Programmazione</i>
Europa	Costituzione europea		SSSE Libro Bianco sui Trasporti	FESR 2000-2006 FESR 2007-2013
Stato	L.C. 3/2001 DL La Loggia Via giurisprudenziale	DPR 616/1977 Leggi "Bassanini" L. 267/00	L. 1150/1942 Proposta DL Governo del Territorio Piano Generale dei Trasporti	Accordo Programma Quadro 2000 Intesa Generale Quadro 2003
			L.Obiettivo L.443/2001	
Regione Toscana		L.R. 88/1998	L.R.1/2005 - PIT	LR 49/1999 Programma Regionale di Sviluppo (PRS) Programma Pluriennale Viabilità Interesse regionale 2002-2007

Tabella 1.1: Le istituzioni e il territorio; la tabella rappresenta alcuni tra gli elementi più significativi del modello a rete che caratterizza le relazioni tra istituzioni e governo del territorio, con particolare riferimento alla programmazione infrastrutturale

3. Le infrastrutture nell'assetto territoriale

Per comprendere il ruolo principale delle infrastrutture di trasporto nell'assetto territoriale è necessario innanzitutto ribadire che sono opere al servizio della comunità, sono patrimonio pubblico e bene comune: le infrastrutture di trasporto devono quindi offrire essenzialmente ad ogni cittadino la possibilità di spostarsi e di muoversi, costituiscono elemento di funzionalità, di servizio e di qualità della vita delle persone.

Le infrastrutture in quanto patrimonio pubblico e bene comune sono legate indissolubilmente al rapporto dell'uomo con il proprio spazio territoriale, di questo sono uno dei fattori principali del capitale sociale: la pianificazione e la successiva progettazione delle infrastrutture in un territorio passa inevitabilmente attraverso un rapporto diretto con la pianificazione del territorio.

In modo schematico, partendo dall'analisi degli usi attuali del suolo e delle previsioni insediative viene stimata la domanda di mobilità, di conseguenza modificata la rete dei flussi e quindi pianificata la rete delle infrastrutture. Il rapporto è biunivoco nel senso che le potenzialità dell'offerta determinano le risposte agli usi del suolo. In tal senso più che di biunivocità è opportuno parlare di governo del territorio nel senso di una visione complessiva e unitaria della pianificazione.

Per pianificare le infrastrutture di un territorio è opportuno, innanzitutto, avere una visione del territorio estesa fino a dove si risente delle conseguenze in termini di mobilità; è necessario quindi analizzare lo stato attuale delle infrastrutture evidenziando la gerarchia della rete, individuandone le criticità puntuali e complessive, tratti non idonei, pericolosi o non funzionali. Per quanto riguarda le infrastrutture stradali, nella tabella successiva è riportata la classificazione delle reti secondo le norme tecniche in attuazione del *Codice della Strada* del 2001¹⁰.

RETE	TIPI di STRADE	
	<i>in ambito extraurbano</i>	<i>in ambito urbano</i>
a - rete primaria (di transito, scorrimento)	autostrade extraurbane strade extraurbane principali	autostrade urbane strade urbane di scorrimento
b - rete principale (di distribuzione)	strade extraurbane principali	strade urbane di scorrimento
c - rete secondaria (di penetrazione)	strade extraurbane secondarie	strade urbane di quartiere
d - rete locale (di accesso)	strade locali extraurbane	strade locali urbane

Tabella 1.2 Reti e strade corrispondenti secondo norme tecniche del Codice della strada

¹⁰ Cfr. D.M. 5-11-2001 "Norme funzionali e geometriche per la costruzione di strade"

Le reti su ferro si affiancano a quelle stradali, ma con caratteristiche sostanzialmente diverse: innanzitutto sono trasporti di tipo collettivo, polari (e in questo analoghi al trasporto pubblico su gomma), in sede propria (ferrovie e metropolitane) o in sede stradale (tramvie).

Completano il quadro della mobilità di lunga percorrenza la navigazione e il trasporto aereo. Assumono un ruolo sempre più centrale in ambito urbano le aree intermodali, le piste ciclabili e la creazione di percorsi pedonali.

Solo successivamente alla fase di analisi, di diagnosi del territorio, si procede alla progettazione dello schema della rete della mobilità contestualmente allo schema di pianificazione del territorio con le previsioni insediative e più in generale quindi come quadro completo del rapporto tra funzioni (intese in senso territoriale) e infrastrutture presenti. In questo quadro è necessario evidenziare lo stato di fattibilità dei progetti infrastrutturali anche attraverso il concetto di corridoio infrastrutturale, come salvaguardia di una fascia di territorio per il periodo di tempo utile alla definizione di una opera.

La tabella e lo schema successivi evidenziano il legame tra reti stradali, spostamenti e funzioni che tali reti assolvono nel territorio.

<i>RETE</i>	<i>movimento servito</i>	<i>entità dello spostamento</i>	<i>funzione nel territorio</i>	<i>componenti di traffico</i>
a - rete primaria (di transito, scorrimento)	<i>transito, scorrimento</i>	distanze lunghe	nazionale e interregionale in ambito extraurbano, di intera area urbana in ambito urbano	componenti limitate
b - rete principale (di distribuzione)	<i>distribuzione dalla rete primaria alla secondaria ed eventualmente alla locale</i>	media distanza	interregionale e regionale in ambito extraurbano, interquartiere in ambito urbano	componenti limitate
c - rete secondaria (di penetrazione)	<i>penetrazione verso la rete locale</i>	distanza ridotta	provinciale e interlocale in ambito extraurbano, di quartiere in ambito urbano	tutte le componenti
d - rete locale (di accesso)	<i>accesso</i>	breve distanza	interlocale e comunale in ambito extraurbano, interna al quartiere in ambito urbano	tutte le componenti

Tabella 1.2: Reti stradali e caratteristiche (estratto da D.M. 5-11-2001 "Norme funzionali e geometriche per la costruzione di strade")

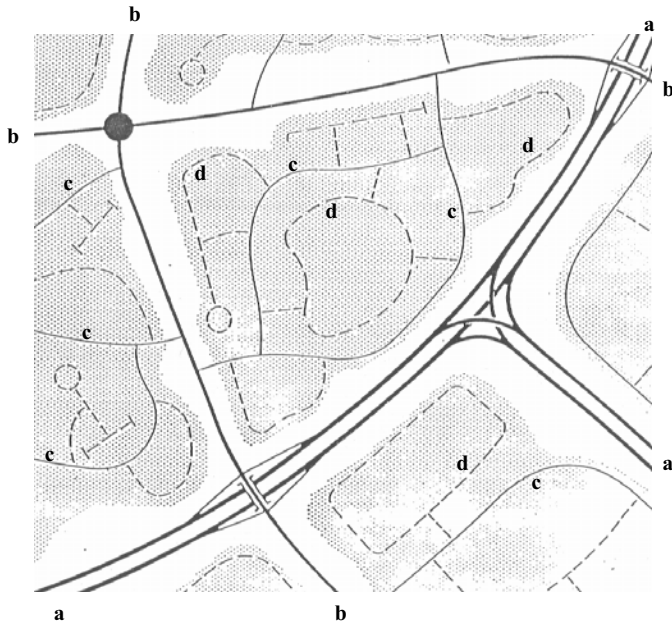


Figura 1.3 Grafico con i quattro livelli di rete (da D.M. 5-11-2001 “Norme funzionali e geometriche per la costruzione di strade”): a- rete primaria, b- rete principale, c- rete secondaria, d- rete locale

Una volta definite le reti si procede alla progettazione dell’infrastruttura.

Si intende per livello di servizio una misura della qualità della circolazione in corrispondenza di un flusso assegnato. Per qualità della circolazione si intendono gli oneri sopportati dagli utenti, i quali consistono prevalentemente nei costi monetari del viaggio, nel tempo speso, nello stress fisico e psicologico. La scelta del livello di servizio dipende dalle funzioni assegnate alla strada nell’ambito della rete e dall’ambito territoriale in cui essa viene a trovarsi. La portata di servizio è il valore massimo del flusso di traffico smaltibile dalla strada in corrispondenza al livello di servizio assegnato. Esso dipende dalle caratteristiche della sezione trasversale e da quelle plano-altimetriche dell’asse¹¹.

La tabella successiva riporta le caratteristiche geometriche delle strade in rapporto ai livelli e alle portate di servizio.

¹¹ Cfr.D.M. 5-11-2001“Norme funzionali e geometriche per la costruzione di strade”

	<i>Tipo e ambito</i>	<i>Largh. della corsia di marcia</i>	<i>N° corsie per senso di marcia</i>	<i>Larghezza piattaforma</i>	<i>Livello di servizio</i>	<i>Portata di servizio per corsia (autoveic. equiv./ora)</i>	<i>Portata di servizio per senso di marcia (autoveic. equiv./ora)</i>
Autostrada A	Autostrada in ambito extraurbano	3.75 m	2 + emergenza (3m)	25.00 m	B (2 corsie)	1100	2200
	Autostrada in ambito extraurbano	3.75 m	3 + emergenza (3m)	32.50 m	B (3 corsie)	1100	3300
	Autostrada in ambito urbano	3.75 m	2+emergenza (3m)	24.20 m	C (2 corsie)	1550	3100
	Autostrada in ambito urbano	3.75 m	3+emergenza (3m)	31.70 m	C (3 corsie)	1550	4650
Extraurbana principale B	Extraurbana principale	3.75 m	2 + emergenza (1.75 m)	22.00 m	B (2 corsie)	1000	2000
	Extraurbana principale	3.75 m	3 + emergenza (1.75 m)	29.50 m	B (3 corsie)	1000	3000
Extraurbana secondaria C	Extraurbana secondaria C1	3.75 m	1	10.50 m	C (1 corsia)	600	600
	Extraurbana secondaria C2	3.50 m	1	9.50 m	C (1 corsia)	600	600
Urbana di scorrimento o D	Urbana di scorrimento	3.25 m	2+corsia bus(3.50m)	27.80 m	Capacità	950	1900
Urbana di quartiere E	Urbana di quartiere	3.00 m	1	10.00 m	Capacità	800	800
Locali F	Locali extraurbano tipo F1	3.50 m	1	9.00 m	C (1 corsia)	450	450
	Locali extraurbano tipo F2	3.25 m	1	8.50 m	C (1 corsia)	450	450
	Locali urbano	2.75 m	1	9.50 m	Capacità	800	800

Tabella 1.4: Classificazione delle strade e caratteristiche del traffico (estratto da D.M. 5-11-2001 “Norme funzionali e geometriche per la costruzione di strade”)

A differenza delle reti su ferro le strade sono caratterizzate da un rapporto più diretto con il territorio. La rete stradale si dirama con connessioni molto fitte e si lega direttamente agli accessi privati, a differenza delle reti su ferro, che mantengono i poli di attrattività.

In generale il processo per cui la strada assume funzioni più ampie oltre al suo ruolo principale, non è un processo negativo se coerente ad una visione razionale ed unitaria del territorio e non soltanto come risultato di una serie di risposte ad esigenze parziali.

Le strade possono trasformare progressivamente la propria funzione principale. Esempio negativo di questo fenomeno è dato invece dalla creazione di numerosi accessi privati al posto magari di una strada di servizio, nelle strade di interesse nazionale (le strade ANAS o ex ANAS). Il risultato è che territori fortemente urbanizzati sono ad oggi caratterizzati da strade la cui portata è fortemente ridotta, strade insicure poi difficilmente adeguabili.

Altro recente fenomeno è dato ad esempio dalla costruzione di attrattori di traffico quali ad esempio i centri commerciali nelle vicinanze di caselli autostradali o di superstrade. Se tale fenomeno è avvenuto attraverso una organica pianificazione della mobilità è sicuramente controllabile; purtroppo, e l'esperienza quotidiana ne è esempio indiscutibile, tali funzioni vengono decise a posteriori, con un aggravio sulla infrastruttura stradale o comunque in funzione di interessi specifici o di settore e non comuni. Il «procedimento attraverso cui si opera la trasfigurazione di tali soggetti monofunzionali viene detto *ibridizzazione* e gli ibridi così generati costituiscono delle entità che, riuscendo a gestire al contempo una molteplicità di funzioni grazie ai caratteri insediativi, ottimizzano le risorse a disposizione del sistema che le ha generate»¹².

Ma una infrastruttura diventa anche parte integrante del territorio, ne costituisce elemento di paesaggio, dell'ambiente, esempio di architettura. Quante volte infatti una grande opera è inserita in modo fortemente impattante sul territorio, determinando spreco di risorse ambientali o semplicemente sfregiando un paesaggio incontaminato in cui si inserisce come un oggetto estraneo?.

E' quindi opportuno operare un processo di adeguamento o di ibridizzazione per le infrastrutture che incidono sulle altre risorse del territorio; è soprattutto necessario operare una pianificazione del territorio e una conseguente progettazione dei suoi elementi strutturanti unitaria e coerente, in una visione integrata di tutte le risorse coinvolte. Le risposte non possono – e soprattutto non devono – essere date a posteriori.

E' necessario un nuovo corso della pianificazione della mobilità, superare e sviluppare il ruolo delle infrastrutture al di là delle funzioni trasportistiche, come risposta coerente alle funzioni insediative e territoriali ma anche alle funzioni architettoniche, paesaggistiche, ambientali che assolvono.

¹² DELBENE G. *Next Generation Infrastructures* – Università degli studi di Genova, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Facoltà di Architettura Dottorato di Ricerca XVII Ciclo Scienza dei Servizi per i Trasporti e la logistica, Genova 2005, p. 2

Una infrastruttura per il trasporto è essenzialmente un patrimonio pubblico e bene comune, una risorsa del territorio che deve assolvere principalmente le funzioni di trasporto per cui è inserita nella rete della mobilità ma anche, contestualmente e non secondariamente, alle funzioni territoriali e ambientali proprie e di relazione con le altre risorse.

Le infrastrutture costituiscono risorsa essenziale del territorio e quindi esiste uno stretto rapporto con le evoluzioni della disciplina urbanistica e la progressiva trasformazione nell'ambito del governo del territorio.

4. Dall'urbanistica al governo del territorio

La legge urbanistica del 1942¹³ nasceva in un contesto che non conosceva le Regioni (la Costituzione risale al 1947), e vedeva i Comuni come organi periferici dello Stato e non come autonomie locali. Con il DPR 616/1977¹⁴ è stata trasferita alle Regioni la competenza amministrativa esclusiva in materia urbanistica, rimanendo allo Stato le funzioni di indirizzo e coordinamento delle linee fondamentali nell'assetto e nella tutela del territorio. Nel corso del tempo si è avuta una progressiva evoluzione dei poteri regionali e degli enti locali, che ha messo in crisi il tradizionale sistema pianificatorio gerarchico individuato dalla legge urbanistica del 1942. Le leggi Bassanini e la riforma del titolo V della Costituzione costituiscono i momenti più recenti di queste trasformazioni.

Il processo di disaggregazione dei poteri di programmazione e di disciplina del territorio ha evidenziato la necessità di forme di pianificazione che coinvolgessero tutti i soggetti pubblici interessati. Si è quindi progressivamente passati da una pianificazione di tipo "gerarchico" ad una pianificazione "negoziata", per intese, in cui assume un ruolo essenziale la scelta della concertazione tra i vari poteri territoriali come metodo decisionale. Accordi di programma, conferenze di servizi, intese in conferenza unificata assumono un ruolo centrale come strumenti di raccordo tra i vari livelli di governo territoriale.

La cosiddetta "*crisi dei piani*" investe una serie di aspetti ed è riconducibile principalmente non tanto a limiti oggettivi derivanti dalle tecniche pianificatorie quanto ad una sopravvenuta inadeguatezza derivante dal sistema in cui si compiono i processi di formazione delle scelte e delle decisioni.

¹³ Legge 17 agosto 1942, n.1150 "Legge Urbanistica"

¹⁴ Decreto Presidente Repubblica 24 luglio 1977, n.616 "Attuazione della delega di cui all'art.1 della L.22 luglio 1975, n.382"

Ad oggi l'urbanistica è intesa come parte integrante della materia governo del territorio¹⁵.

La proposta di legge nazionale di principi, attualmente in discussione, indica che il governo del territorio “consiste nell'insieme delle attività conoscitive, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi nonché di vigilanza e di controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità. Il governo del territorio comprende altresì l'urbanistica, l'edilizia, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati con le medesime materie”.

Dal 1995, anno in cui è stata approvata in Toscana la prima legge sul governo del territorio¹⁶, ad oggi, è profondamente mutato il panorama legislativo nazionale e regionale.

La legge toscana del 1995 nasce in un contesto di profonda riflessione sul sistema della pianificazione, è la prima legge regionale che riconosce la doppia natura (strutturale-operativa) degli strumenti, collocandosi nel solco di riforma tracciato nel congresso di Bologna, sempre nel 1995, dell'Istituto Nazionale di Urbanistica ed ha profondamente riorganizzato i modi, i tempi e gli strumenti per il controllo delle trasformazioni territoriali.

“I punti focali intorno ai quali ruota la riorganizzazione sono: il riferimento alla nozione di sostenibilità dello sviluppo territoriale; il mettere, quindi, in primo piano, le risorse del territorio e il territorio stesso, inteso quale principale risorsa, richiamando indirettamente il principio di precauzione; la necessità di superare i settorialismi in un approccio unitario rispetto alle risorse e al loro governo; l'assunzione del principio di responsabilità per tutti gli enti territoriali che si autoapprovano, a regime, gli strumenti urbanistici e territoriali che progettano; la concertazione interistituzionale (soprattutto attraverso il coinvolgimento delle strutture e degli apparati tecnici interni che devono operare in stretto rapporto di collaborazione e sinergia), e indirettamente sociale, già dalle fasi di avvio e fino all'approvazione degli atti di pianificazione, sottolineando l'indivisibilità del processo di pianificazione e l'esigenza della cooperazione tra interessi e azioni” .¹⁷

¹⁵ Cfr. sentenza Corte Costituzionale n.303 del 1-10-2003

¹⁶ Legge Regione Toscana 5/1995 "Norme per il governo del territorio"

¹⁷ Estratto da “Intenzionalità e formalizzazione degli strumenti di per il governo del territorio” di Giuseppe De Luca in MORISI M., MAGNIER A. (a cura di, 2003), *Governo del territorio, il modello Toscana*. Vedi anche DE LUCA G. (2001) *Pianificazione e programmazione - La “questione” urbanistica in Toscana: 1970-1995*, Regione Toscana, Alinea Editrice, Firenze

La riforma del titolo V della Costituzione, i nuovi scenari indicati dalla direttiva europea sulla valutazione ambientale strategica, insieme ai primi risultati dell'attuazione della riforma del 1995, hanno indotto ad una rivisitazione della norma che ha portato all'approvazione della L.R.1/2005, attuale riferimento normativo in materia di governo del territorio, di cui è opportuno evidenziare la nozione di governo del territorio. Nella nuova formulazione regionale viene inteso come "insieme delle attività relative all'uso del territorio, con riferimento sia agli aspetti conoscitivi che a quelli normativi e gestionali, riguardanti la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni delle risorse territoriali ed ambientali"¹⁸. In tal senso si rafforza e si amplia il concetto già espresso nella LRT 5/1995 quando si indicava "l'azione dei pubblici poteri che indirizza le attività pubbliche e private a favore dello sviluppo sostenibile".

Il governo del territorio non è quindi inteso solo come urbanistica, in riferimento alla disciplina dell'edificare e cioè con i soli regolamenti di uso del suolo né solo come componente ambientale o dei beni culturali o del paesaggio, ma come sintesi, valore unitario in cui devono essere ricompresi i temi urbanistici, ambientali, paesistici, di valorizzazione e trasformazione delle risorse essenziali del territorio e dell'ambiente¹⁹.

Il Piano si sviluppa con l'obiettivo di determinare il quadro di azioni pubbliche e private e non vuole essere un limite né un vincolo di regolazione quanto il progetto del territorio nell'ambito di una idea di sviluppo sostenibile della società ("Lo sviluppo è sostenibile se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri"²⁰).

In questo quadro *pianificazione e programmazione* sono momenti distinti ma fondamentali come metodo per il governo del territorio. E' possibile stabilire da un lato il ruolo ordinatore della pubblica amministrazione a promozione di uno sviluppo sostenibile, nel quadro della pianificazione e della valutazione strategica, dall'altro consentire, tramite la programmazione, di attuare le esigenze di sviluppo economico.

¹⁸ Art.2 comma 1 L.R.1/2005.

¹⁹ Ai sensi dell'art.3 comma 2 L.R.1/2005, l'insieme delle risorse essenziali è costituito da aria, acqua, suolo, ecosistemi della fauna e della flora; città e sistemi degli insediamenti; paesaggio e documenti della cultura; sistemi infrastrutturali e tecnologici.

²⁰ Cfr. Commissione Brundtland - Documento "Our Common Future" – 1987

La riforma avviata con la legge regionale 5/1995 ha prodotto molti esiti positivi, ma è stata caratterizzata anche da alcuni limiti, che hanno portato all'attuale revisione.

In generale i tempi procedurali rispetto alla precedente situazione si sono estremamente ridotti; le forme di approvazione dei piani hanno determinato maggiore concertazione e dialogo fra gli enti (l'accordo di pianificazione ex art.36 L.R.T.5/1995 ne è l'esempio più importante). Da un punto di vista dei contenuti si ritiene che la nozione di governo del territorio, nel quadro di uno sviluppo sostenibile, è diventata parte integrante della realtà tecnica e istituzionale tra i vari interlocutori che partecipano a vario titolo alla definizione del quadro conoscitivo, gestionale e normativo. E in questo ha un ruolo fondamentale la realtà toscana, in cui la conservazione dei valori del paesaggio e della tutela delle risorse è generalmente patrimonio culturale della cittadinanza.²¹

I possibili limiti sono da ricercare nella permanenza delle cosiddette pianificazioni separate, cioè la presenza di procedimenti anche paralleli, in scarsa sinergia tra loro, con tempi ed effetti non coordinati e costi talvolta piuttosto importanti soprattutto per i soggetti istituzionali più deboli.

In primo luogo con la nuova legge regionale è stato ridefinito l'assetto delle competenze tra i vari soggetti istituzionali, rafforzando i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e pari dignità, peraltro già impostati nella Legge 5/1995. Il cambiamento che si riscontra non è tanto e solo di tipo procedurale ma anche culturale.

La legge 5/1995 ha messo in piedi una "intelligenza istituzionale" fondata su un procedimento aperto di natura collaborativa e cooperativa. La legge 1/2005 rafforza questo percorso e lo istituzionalizza attraverso il procedimento unificato.

La forma del Piano diventa tripartita e tutti i piani sono caratterizzati da quadro conoscitivo, strategie, statuto.

Vengono definiti strumenti della pianificazione territoriale (art.9) il piano di indirizzo territoriale regionale, il piano territoriale di coordinamento provinciale, il piano strutturale. Sono invece definiti atti di governo del territorio i piani e i programmi di settore, gli accordi di programma e gli altri atti di programmazione negoziata comunque denominati (art.10).

Si evidenzia che la Regione approva il *Piano regionale di Indirizzo Territoriale (PIT)* e "detta le disposizioni di indirizzo finalizzate a garantire complessivamente la realizzazione delle strategie di governo atte a promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio regionale."

²¹ Per il rapporto tra "storia" e "norma" nelle esperienze urbanistiche vedi anche SALZANO E. (2003), *Fondamenti di urbanistica*, Editori Laterza, Roma-Bari

Il PIT costituisce riferimento territoriale obbligatorio del PRS, Programma Regionale di Sviluppo. Nello statuto del PIT vengono individuati i principi per l'utilizzazione delle risorse essenziali nonché le prescrizioni inerenti ai relativi livelli prestazionali, in definitiva i livelli prestazionali irrinunciabili e gli indirizzi e i criteri per la disciplina del paesaggio.

L'esperienza toscana è stata sempre caratterizzata da un forte rapporto tra pianificazione del territorio e programmazione dello sviluppo.²² Le leggi sul governo del territorio si inseriscono in un contesto normativo che ha visto proprio di recente l'approvazione della nuova norma regionale sulla programmazione (L.R. 61/2004 che modifica la L.R.49/1999); il piano di indirizzo territoriale è realizzato in raccordo con il PRS.

Le Province approvano il *Piano Territoriale di Coordinamento (PTC)*, e "determinano i livelli prestazionali minimi delle risorse essenziali di interesse sovracomunale, promuovendo lo sviluppo sostenibile del territorio di propria competenza, anche attraverso l'esercizio integrato delle funzioni ad esse attribuite in materia di gestione territoriale ed ambientale." Alla Provincia è quindi affidato il compito di definire le condizioni di sostenibilità. Lo statuto del piano di indirizzo territoriale, insieme con lo statuto del piano territoriale di coordinamento, avrà valenza di piano paesaggistico, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio recentemente approvato (D.lgs. 42/2004).

I Comuni approvano il *Piano Strutturale (PS)*, esercitando "le funzioni primarie ed essenziali di governo del territorio, e provvedendo alla disciplina puntuale e alla posizione delle regole, presiedono alla utilizzazione e alla trasformazione del territorio...".

Nessun soggetto istituzionale ha compiti sovrapposti (principio di differenziazione), ogni soggetto approva il proprio Piano (principio di pari dignità) ed ha una funzione secondo le indicazioni di legge (secondo il principio di adeguatezza è la legge a definire il livello istituzionale adeguato per svolgere una determinata funzione).

Viene istituito il cosiddetto *procedimento unificato*, caratterizzato da una procedura che coinvolge tutti i soggetti interessati, che si propone di rispondere all'esigenza di definire in un unico schema la formazione e la valutazione di tutti gli atti che hanno effetti sul territorio ed è finalizzato a garantire comunque che i soggetti istituzionali non assumano decisioni in contrasto o sostituendosi ai soggetti titolari.

²² Vedi anche DE LUCA G. (2001) *Pianificazione e programmazione - La "questione" urbanistica in Toscana: 1970-1995*, Regione Toscana, Alinea Editrice, Firenze

Il responsabile del procedimento è il responsabile unico della perfetta legittimità di esso, non essendoci alcun soggetto sovraordinato che approva. Nell'avvio del procedimento vengono coinvolti tutti i soggetti portatori di conoscenze con l'obiettivo di elaborare il quadro conoscitivo di riferimento. Qualora sia opportuna la variazione contestuale di più strumenti, ai fini del coordinamento degli strumenti di pianificazione territoriale, si procede tramite accordo di pianificazione, che riprende la procedura ex art.36 della L.R.5/1995.

Nel complesso, quindi, il procedimento definito evidenzia l'autonomia del soggetto istituzionale entro i limiti definiti dalla legge ed entro le disposizioni degli altri piani territoriali; qualora ci sia un potere decisionale concorrente l'accordo di pianificazione consente la modifica contestuale di tutti gli atti. Eventuali controversie non risolte all'interno del procedimento vengono affrontate nella *conferenza paritetica*, costituita da Regione, Province e Comuni, che è chiamata quindi a pronunciarsi sui possibili profili di incompatibilità o contrasto con uno o più strumenti di pianificazione e quindi finalizzata a risolvere le controversie qualora il sistema procedurale non abbia funzionato.

Le strutture tecniche del governo del territorio (Regione, Province e Comuni) collaborano per l'esercizio delle funzioni attribuite dalla legge e concorrono alla formazione del sistema informativo regionale, "riferimento conoscitivo fondamentale per l'elaborazione e la valutazione degli strumenti di pianificazione territoriale, nonché per la verifica dei loro effetti".

La *valutazione integrata di piani e programmi* comprende la verifica tecnica di compatibilità relativamente all'uso delle risorse essenziali del territorio, per gli effetti territoriali, ambientali e socio-economici, in attuazione della direttiva europea 2001/42/CE. Tale valutazione è finalizzata ad evitare che le verifiche di varia natura sulla sostenibilità (ambientale, economica, sociale etc) vengano effettuate a posteriori. Recependo le finalità della direttiva europea la valutazione integrata di piani e programmi dovrebbe infatti colmare le attuali lacune delle valutazioni di impatto ambientale, in cui la sovrapposizione degli effetti non viene valutata a livello strategico-territoriale. Il momento quindi della valutazione viene portato a coincidere, per gli aspetti strategici, di cosiddetta area vasta, al momento della pianificazione ed è caratterizzato anche dal monitoraggio degli effetti sulle risorse essenziali del territorio.

La legge ha l'obiettivo di rafforzare la valutazione degli effetti, presente anche nella precedente versione della legge, che ha preceduto quindi anche la direttiva europea sulla

VAS, ma che nella attuazione non ha forse sviluppato tutte le potenzialità insite in un procedimento di questo tipo.

Tra gli istituti da segnalare si evidenzia il garante della comunicazione, che ha il compito di assicurare agli interessati la conoscenza effettiva e tempestiva in relazione agli strumenti di pianificazione territoriale e agli atti di governo del territorio.

La nuova legge nasce con l'obiettivo di coordinare tutte le norme, in particolar modo regionali, che attengono al territorio. In tal senso è stata inserita la disciplina dell'attività edilizia, il controllo e la gestione dei beni soggetti a tutela paesaggistica, la disciplina dei controlli sulle opere e le costruzioni in zone sismiche (Titolo VI), l'unificazione delle definizioni (titolo VII e titolo VIII) e tutta una serie di modifiche e abrogazioni di leggi regionali vigenti con l'obiettivo di rendere il quadro normativo più omogeneo e coerente (titolo IX). Tra queste ultime si segnalano le norme sulla tutela e valorizzazione del patrimonio speleologico, le norme sui parchi regionali, sul recupero del patrimonio edilizio esistente, su porti e approdi turistici, piano degli orari, inquinamento acustico, etc..

Una lettura più approfondita delle definizioni e dei concetti espressi permette di rilevare alcuni contenuti essenziali che meritano uno specifico approfondimento.

La definizione di *invariante strutturale* riportata nel Piano di indirizzo territoriale approvato con D.C.R. 12/2000, come funzioni e prestazioni ad esso associate riferite alle diverse tipologie del territorio regionale, viene evidenziata e sviluppata nella legge regionale 1/2005, per cui costituiscono invarianti strutturali “le risorse, i beni e le regole relative all’uso individuati dallo statuto... nonché i livelli di qualità e le relative prestazioni minime”²³. Con prestazioni vengono indicati i benefici ricavabili dalla risorsa essenziale compatibilmente con i principi dello sviluppo sostenibile. Le invarianti strutturali, comprese nello statuto del territorio, vengono quindi considerate elementi cardine dell'identità dei luoghi e consentono di individuare, ad ogni livello di pianificazione, le regole di insediamento nel territorio finalizzate a garantire lo sviluppo sostenibile.

Risulta sicuramente molto complesso analizzare la riforma avviata con la legge regionale 5/1995, anche perchè l'arco temporale trascorso non consente una piena valutazione degli effetti sul governo del territorio.

²³ Art.4 comma 1 L.R.1/2005

La legge si inserisce in un contesto in cui emergono profondi cambiamenti quali la modifica del nuovo titolo V della Costituzione, la nuova direttiva europea, una consapevolezza più matura della centralità e del ruolo del territorio.

Il modello toscano risponde all'esigenza del passaggio dall'urbanistica al governo del territorio. Si consolida la pianificazione quale momento pubblico del governo del territorio, che affianca e guida l'iniziativa privata (il tutto riassunto nello slogan "piano pubblico, progetto pubblico-privato o privato").

La piena attuazione delle riforme dipenderà dall'efficacia degli strumenti di pianificazione e dalla risposta degli enti. L'ente locale è infatti chiamato ad una assunzione di responsabilità principale nel governo del territorio che necessita di una maturazione, peraltro insita nella storia dei Comuni italiani. La collaborazione fra enti, pur nel rispetto delle specifiche competenze, diventa metodo ordinario.

I punti di innovazione sono da un lato procedurali, dall'altro nei contenuti tecnici e rispondono entrambi ad una evoluzione delle varie riforme in atto. Il procedimento unificato, con l'approvazione di ciascun ente del proprio strumento di pianificazione, l'accordo di pianificazione, la conferenza paritetica, costituiscono gli assi di un modello di relazioni tra enti ispirato alla sussidiarietà e al principio di leale collaborazione.

Dal punto di vista dei contenuti tecnici diventano essenziali le modalità con cui svolgere le valutazioni integrate. Infatti questo diventa il momento della verifica della compatibilità della pianificazione rispetto alle risorse essenziali del territorio e quindi del governo del territorio. Per l'attuazione della riforma costituiscono tappe fondamentali i vari regolamenti di attuazione e l'elaborazione del nuovo piano di indirizzo territoriale regionale (PIT).

Le successive tabelle riassumono il quadro giuridico istituzionale e gli elementi chiave per i rapporti tra i soggetti della pianificazione.

	Costituzione	Giurisprudenza costituzionale	Normativa statale	Normativa regionale
Principi attuali	Sussidiarietà Differenziazione Adeguatezza	Leale collaborazione	Pianificazione gerarchica Pianificazione negoziata Governo del Territorio	Governo del Territorio
Strumenti			Dai Piani a cascata al sistema dei piani equiordinati	
Approfondimento processi in itinere	Aspetto normativo - Accordi di pianificazione Aspetto tecnico - Valutazione integrata Aspetto procedurale - Unificazione dei procedimenti			

Tabella 1.5 : Elementi chiave per i rapporti tra i soggetti della pianificazione

5. La pianificazione territoriale e ambientale delle infrastrutture

5.1 La pianificazione territoriale

Il sistema legislativo regionale è caratterizzato da un sistema di norme e principi che danno un particolare rilievo alla risorsa infrastrutture e ne definiscono i rapporti con le altre risorse del territorio.

Ai sensi della legge regionale 1/2005 per il governo del territorio, i sistemi infrastrutturali costituiscono risorse essenziali del territorio. Nella legge inoltre si evidenzia, tra le norme generali per la tutela e l'uso del territorio, che “nuovi impegni del suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono di norma consentiti quando non sussistono alternative di riuso e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti. Essi devono in ogni caso concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme ed alla prevenzione e recupero del degrado ambientale” (Art.3 co.4).

Inoltre viene specificato che “I nuovi insediamenti e gli interventi di sostituzione dei tessuti insediativi sono consentiti se esistano o siano contestualmente realizzate le infrastrutture che consentono la tutela delle risorse essenziali del territorio” (Art.3 co.5).

Il sistema degli strumenti di pianificazione PIT (Piano di Indirizzo Territoriale, di competenza regionale), PTC (Piano Territoriale di Coordinamento di competenza provinciale) e PS (Piano Strutturale, di competenza comunale) definisce gradualmente la risorsa dei sistemi infrastrutturali.

Ai sensi dell'articolo 8 della L.R. 1/2005, la Regione “partecipa alla definizione e all'attuazione dei piani e programmi di competenza statale, ...garantisce la coerenza degli atti statali con gli strumenti della pianificazione territoriale e con gli altri atti di governo del territorio adottati e approvati dai soggetti competenti in attuazione della presente legge”, e per per le opere della legge obiettivo “la Regione partecipa alle intese ...per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale per l'individuazione delle infrastrutture, opere e insediamenti ivi previsti, secondo quanto espressamente disposto dalle medesime norme statali. Contribuisce inoltre alla localizzazione,

nel territorio regionale, delle stesse opere, infrastrutture ed insediamenti, in attuazione dei criteri strategici concordati con lo Stato e con gli ulteriori soggetti eventualmente partecipanti all'intesa, relativamente alle caratteristiche tipologiche, economico-finanziarie e qualitative delle opere di cui si tratti... assicura altresì la partecipazione degli enti locali interessati ed il coinvolgimento degli stessi nel processo di formazione delle decisioni di propria competenza, richiedendone in ogni caso il relativo parere e conformandosi ad esso nei casi di esclusiva rilevanza locale”.

Il nuovo Piano di Indirizzo Territoriale approfondisce il rapporto tra infrastrutture e governo del territorio, anche al fine di monitorare costantemente gli effetti indotti dalle trasformazioni del territorio sulle infrastrutture presenti.

L'attività svolta dalla Regione Toscana permette un ampio confronto tra i diversi livelli di competenze istituzionali nell'ambito del rapporto tra infrastrutture e governo del territorio.

A livello nazionale la partecipazione ai gruppi tecnici di lavoro per la Conferenza Unificata e la Conferenza Stato Regioni ha permesso di verificare la complessità degli iter normativi in particolare nel caso di approvazione della legge obiettivo (L.443/2001), del decreto legislativo di attuazione (D.lgs 190/2002) e di tutti gli atti modificativi. Sono stati sicuramente momenti di serrato confronto ma che forniscono il reale quadro di evoluzione della situazione non solo normativa ma anche tecnico-politica.

A partire dal 2001 sono stati analizzati e valutati gli aspetti infrastrutturali in un ampio ventaglio di strumenti di pianificazione (oltre 150 procedimenti tra piani strutturali, piani territoriali di coordinamento, varianti o accordi di programma) e di valutazioni di impatto ambientale (circa 90 procedimenti), che costituiscono un importante quadro conoscitivo per valutare l'evoluzione dei vari elementi.

Per la valutazione delle infrastrutture presenti sul territorio nell'ambito degli strumenti di pianificazione è necessario procedere ai seguenti momenti di verifica:

- analisi delle infrastrutture a livello sovracomunale;
- analisi dello stato attuale delle infrastrutture del territorio comunale che evidenzia la classificazione delle strade rispetto a funzionalità e competenze e le criticità dell'assetto con tutte le problematiche relative a tratti o punti non idonei, altamente pericolosi o non funzionali; in questo quadro è da ritenersi

necessario valutare le incongruenze funzionali (tra livelli di competenza e funzioni effettivamente svolte dai diversi tronchi della rete), impedenze (punti critici della circolazione dovuti a strozzature, assenza di svincoli o altre impedenze attribuibili alla rete), punti di disidoneità delle sedi (in cui si segnalano i tronchi stradali non adeguati al rispettivo livello quanto a sezione, svincoli, protezione degli incroci e caratteristiche tecniche), la viabilità ciclabile e pedonale;

- analisi dello stato di progetto delle infrastrutture, con lo schema della mobilità e le relazioni tra previsioni insediative e infrastrutturali; in tale quadro può essere opportuno verificare le soluzioni progettuali di dettaglio.

Al fine di supportare i Comuni alla redazione di alcuni piani strutturali e nel quadro della collaborazione tra strutture dei diversi enti, la Regione ha talvolta costituito gruppi tecnici intersettoriali. La partecipazione a tali gruppi ha permesso di sperimentare direttamente le verifiche richieste nell'ambito dei procedimenti e di sviluppare da un punto di vista comunale l'impostazione propria degli strumenti regionali. Significativa è stata l'esperienza relativa alla formazione dei piani strutturali di San Piero a Sieve e Scarperia.

L'Arch. Vezio De Lucia²⁴, coordinatore del gruppo tecnico, ha spesso evidenziato come il modello toscano sia caratterizzato da elementi di assoluta valenza quali le cosiddette "regole statutarie" che garantiscono l'identità del territorio e le sue trasformazioni sostenibili. Tale modello si distingue quindi dai processi in corso in altre parti del paese e nelle proposte di legislazione nazionale di principi in materia di governo del territorio, che risultano orientate ad una logica "negoziale" delle decisioni pubbliche.

Per quanto riguarda il rapporto tra infrastrutture e governo del territorio il lavoro svolto nel caso specifico è stato finalizzato ad una valutazione operativa tesa ad individuare le caratteristiche, le criticità e le potenzialità del sistema stradale e ferroviario del territorio dei due Comuni.

L'analisi della rete stradale si è sviluppata con la verifica delle previsioni determinate da PRG o da altri atti di pianificazione o programmazione vigenti, delle caratteristiche fisiche della rete, dalla valutazione di sostenibilità delle funzioni insediative rispetto al sistema infrastrutturale presente.

A questo tipo di analisi è seguito un programma operativo che ha coinvolto la polizia municipale con un monitoraggio del traffico ed una analisi sulla incidentalità.

²⁴ Vedi anche DE LUCIA V. (1992) *Se questa è una città*, Editori Riuniti, Roma

L'analisi della rete ferroviaria si è sviluppata con la verifica delle previsioni determinate da PRG o da altri atti di pianificazione o programmazione vigenti e delle caratteristiche fisiche delle infrastrutture ferroviarie.

Il progetto di piano strutturale è stato sviluppato contestualmente alla valutazione della sostenibilità delle funzioni insediative rispetto al sistema infrastrutturale presente e di progetto e a specifici insediamenti, attività o poli funzionali.

Per approfondire le questioni inerenti il rapporto tra infrastrutture e governo del territorio è emersa la necessità di confrontare l'esperienza toscana con le altre esperienze di livello nazionale, progettuali, amministrative e accademiche. E' stata quindi possibile una attenta "riflessione nel corso dell'azione", che ha reso ancora più evidente la necessità di una continua analisi della dinamica in atto.

E' auspicabile infatti una stretta collaborazione tra mondo accademico e istituzioni pubbliche al fine di mantenere da un lato l'efficienza e l'efficacia della azione amministrativa, dall'altro innovare e ampliare la ricerca scientifica con l'obiettivo condiviso di pianificare e realizzare opere pubbliche funzionali e idonee a garantire la tutela e valorizzazione delle risorse territoriali e ambientali in un processo partecipato e trasparente.

5.2 La pianificazione ambientale

La realizzazione delle infrastrutture deve essere attuata contestualmente alla tutela delle risorse territoriali e ambientali.

L'analisi degli aspetti di carattere ambientale connessi alla realizzazione di un'opera è una conquista molto recente; è sufficiente pensare che la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente e della valutazione di impatto ambientale risale agli anni '80 (L.349/1986). Si ricorda inoltre che sempre in quegli anni è stato creato il sistema vincolistico relativo alle aree protette (L.394/1991) e alla difesa del suolo (L.183/1989) mentre le prime norme di tutela ambientale risalgono agli anni '30 (L.1089/1939 e L.1497/1939).

Il processo decisionale ha considerato le problematiche ambientali da un punto di vista vincolistico e non di gestione integrata del territorio. Le risorse ambientali sono sempre state viste in forma di tutela, a valle del processo decisionale e gli esiti spesso non sono stati positivi.

In tal modo nella valutazione delle grandi opere si è sempre assistito ad uno "scontro" tra chi proponeva una difesa ad oltranza delle risorse ambientali e chi propendeva verso la

valorizzazione delle esigenze economiche-strutturali connessa alle opere. La valutazione di impatto ambientale è sicuramente un aspetto necessario e fondamentale nella fase di approvazione dell'opera ma avviene quasi al termine del processo decisionale e quindi la sua funzione è spesso relegata alla valutazione degli interventi di mitigazione; è necessaria una analisi preventiva degli aspetti di carattere ambientale contestuale alla progettazione stessa dell'opera.

La recente introduzione dei concetti di valutazione ambientale strategica dovrà portare un pieno inserimento delle tematiche ambientali al momento della programmazione delle opere e della completa valutazione delle alternative strategiche.

Nel complesso l'intero processo relativo alle grandi opere può essere suddiviso in tre fasi fondamentali per una corretta gestione ambientale:

- valutazione ambientale strategica nella fase di programmazione;
- valutazione di impatto ambientale nella fase di progettazione;
- controllo e vigilanza ambientale nella fase di realizzazione.

Il processo di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali dovrà essere integrato completamente con le altre risorse del territorio.

Le valutazioni integrate in tal senso dovranno fornire un elemento di valutazione globale del sistema che evidenzierà costi e benefici complessivi relativi al processo.

“La particolare frammentazione e conflittualità che caratterizza le politiche di tutela (e quelle ambientali in particolare) rispetto ad altre politiche rende necessario l'affinamento e l'utilizzazione di tecniche di negoziazione per far sì che le partite che si svolgono non vedano troppi sconfitti, che i giochi non siano a somma zero (con benefici sociali che pareggiano i costi sociali), che si riesca a rendere trasparente con una gamma di strumenti diversificati, anche compensativi, che tutti gli attori, o almeno la parte di questi che è determinante per l'attuazione della politica, ne trae un vantaggio. Questo, per esempio, presuppone non fermarsi ad un semplice bilanciamento fra le esigenze dell'ecologia e quelle dell'economia, ma riuscire ad integrare questi due ordini di esigenze in una prospettiva capace di produrre nuove opportunità per gli attori istituzionali, economici e sociali. Grazie alla loro trasversalità le politiche di tutela possono diventare un gioco a somma positiva in termini di ammodernamento tecnologico, sviluppo della competitività, qualificazione di

comparti tradizionali (come agricoltura e turismo), bilancia commerciale, sviluppo dell'occupazione.”²⁵

6. Una opportunità per uno sviluppo sostenibile

La dotazione infrastrutturale di un territorio assume un ruolo significativo tra le variabili connesse allo sviluppo, in quanto componente importante sia della capacità produttiva di un'area che della qualità della vita della collettività.

La Toscana ha una dotazione di infrastrutture economiche (strade, autostrade, ferrovie ma anche strutture per la formazione, acquedotti, impianti di depurazione, etc) inferiore rispetto alla media delle regioni europee e tale indicatore è fortemente influenzato dalla dotazione di infrastrutture di trasporto:”...Dallo strumento degli indicatori sintetici è emerso un livello di dotazione di infrastrutture economiche inferiore nella nostra regione rispetto alla media europea (indicatore economico sintetico uguale a 90 ponendo a 100 il valore medio, in 60° posizione su 140 regioni) e, soprattutto, rispetto ad altre realtà simili a quella Toscana (Provenza, 156, Baviera, 126, North west, 124, Barcellona, 113). Tale indicatore è fortemente influenzato dalla dotazione di infrastrutture di trasporto, che si presenta scarsa nella nostra regione... Le caratteristiche della struttura produttiva della nostra regione e la posizione geografica comportano una elevata domanda di spostamenti e intensi flussi di traffico”.²⁶

Le analisi e le previsioni elaborate per il recente Piano Regionale della Mobilità e della Logistica evidenziano che attraverso gli investimenti previsti verranno risolte gran parte delle attuali criticità trasportistiche ma permangono situazioni di incertezza che dovranno essere affrontate coerentemente.

La risposta ai problemi della mobilità non potrà più essere data dall'aumento del numero di infrastrutture. Sulla base anche dell'attuale situazione economica infatti sarà fondamentale l'adeguamento e il miglioramento della rete infrastrutturale esistente in particolare per il settore stradale.

²⁵ estratto da “Tutela delle risorse territoriali e strategie regionali di governance” di R. Forzieri in CONTI R., MORISI M. (2005), *L'identità toscana, Riformismo e governo del territorio*, Passigli Editore, Firenze

²⁶Estratto da Considerazioni di Sintesi da LATTARULO P.(2001), *I fattori dello sviluppo: le infrastrutture in Toscana*, IRPET, Firenze

Il concetto di sviluppo sostenibile racchiude la tesi della sostituibilità fra i fattori di produzione che dovranno tenere conto della capacità minima di riproducibilità biologica di un ecosistema (capitale naturale critico) e della quantità di inquinamento che lo stesso ecosistema è in grado di sopportare (capacità di carico).

L'obiettivo principale, tranne che in pochi casi, è quindi adeguare le strade esistenti ai fini di migliorarne la capacità, il livello di servizio e la sicurezza per gli utenti. In tal senso è necessario un forte sostegno a forme di mobilità sostenibile in ambito urbano quali l'uso della bicicletta attraverso la realizzazione di piste ciclabili.

E' opportuno inoltre rafforzare sia per gli ambiti urbani congestionati sia per gli ambiti extraurbani, una efficace intermodalità dei trasporti al fine di sviluppare principalmente le ferrovie, i porti, gli interporti e gli aeroporti. Tale indirizzo, peraltro già presente negli strumenti di governo del territorio, dovrà esser attuato nella programmazione economica degli interventi. Gli strumenti di pianificazione e programmazione dovranno migliorare le azioni di coordinamento e sinergia. In questo contesto è necessario che la *logistica* assuma un ruolo centrale nei trasporti delle persone e delle merci.

Le *reti di infrastrutture* costituiscono un elemento fondamentale e strategico nello sviluppo del territorio. Il concetto di rete assume un valore fondamentale anche in rapporto alle definizioni di corridoi infrastrutturali europei, transnazionali e nazionali.

La Toscana è direttamente attraversata dal corridoio 1, dall'itinerario tirrenico E80, oltre che dal TIBRE e dagli itinerari E74 (Firenze – mare), E78 (Grosseto-Fano) e parzialmente dall'itinerario E45. Nel contesto attuale le infrastrutture in Italia dovranno costituire, anche alla luce dell'attuale carenza di dotazione, un importante motore di sviluppo.

Le infrastrutture dovranno sempre più diventare opere territoriali vere e proprie e non opere di attraversamento del territorio.

Il processo che attualmente sembra contraddistinguere i prossimi anni sarà quindi da un lato di notevole complessità, dall'altro estremamente interessante. Se da un lato infatti la carenza di risorse disponibili può determinare preoccupazione, è opportuno evidenziare le importanti potenzialità delle forme di trasporto alternative, della logistica e di una generale ottimizzazione della pianificazione e programmazione di opere inserite nel territorio e

nell'ambiente, che possono contribuire ad un generale rafforzamento della competitività del sistema.

La programmazione per lo sviluppo dovrà essere attuata attraverso un approccio integrato e non gerarchico dei vari livelli territoriali di governo e il progressivo passaggio da un modello di government ad un modello di governance consentirà progressivamente di rafforzare la fase della programmazione, nell'obiettivo generale di un miglioramento dei livelli di qualità degli interventi.

Capitolo II

Decidere le grandi opere: dalla gerarchia alla leale collaborazione

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 118

1. La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 e la sua attuazione

La riforma del Titolo V della Costituzione – ratificata, dopo referendum confermativo – con la legge costituzionale n. 3 del 2001, assegnando le funzioni amministrative ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, completa un percorso storico-amministrativo iniziato fin dagli anni '70.

Nel nuovo ordinamento della Repubblica gli Enti sono equiordinati, nel senso che sono messi sullo stesso livello di importanza: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (art. 114), salvo differenziarne le funzioni «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (art. 118).

Il trasferimento di funzioni amministrative era iniziato con i decreti delegati del 1972; proseguito con la legge delega 382/1975 e i successivi decreti legislativi nn. 616, 617, 618 del 1977 ed ha avuto un deciso impulso con le cosiddette “leggi Bassanini” degli anni '90 (legge delega 59/1997, decreto legislativo 112/1998).

Il principio di sussidiarietà è stato introdotto nel Trattato di Maastricht dell'Unione Europea nel 1992. In definitiva la legge costituzionale n. 3/2001 è il risultato di un processo di autonomia amministrativa di Regioni ed Enti Locali di lungo corso.

La riforma ha posto il «governo del territorio»²⁷ e le «grandi reti di trasporto e di navigazione» tra le materie di legislazione concorrente, in cui «spetta alle Regioni la potestà

²⁷ Sul fatto che il «governo del territorio» sia considerato una semplice “materia” avanziamo delle serie perplessità, ne prendiamo atto, ma «governare il territorio è una attività pubblica, cioè politica e amministrativa, che permea di sé l'insieme del “far politiche regionali e locali. E ovviamente nazionali (...). Non è pertanto concepibile il governo del territorio come un ambito settoriale del pubblico amministrare, né come un peculiare appannaggio di saperi specifici o di mere competenze tecniche», Aa.Vv., *Territorio e sviluppo nel governo locale*, Alinea, Firenze 2005, pp. 9-10.

legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» (art. 117, *Cost.*)

La potestà regolamentare spetta alle Regioni in via esclusiva in tutte le materie oggetto di legislazione concorrente.

La riforma costituzionale ha accentuato alcuni principi nei rapporti tra gli Enti, peraltro già presenti nell'ordinamento di istituti (accordi amministrativi, conferenze di servizi) e in alcune leggi regionali tra cui la legge toscana n. 5/1995, *Norme per il governo del territorio*. Nell'ordinamento è stato quindi introdotto il principio fondamentale per cui è necessario che per ogni decisione ci sia un livello più vicino ai cittadini che sia anche adeguato e garantisca differenziazione di compiti all'interno delle competenze degli enti.

I rapporti tra i vari soggetti istituzionali dovranno ispirarsi al principio di «leale collaborazione», confermato anche dalla sentenza della *Corte Costituzionale* n. 303 del 2003.

La Legge nazionale n. 131 del 2003, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, disciplina l'adeguamento alla riforma costituzionale del 2001, con particolare riferimento alle materie a legislazione concorrente. Per esse, ai sensi dell'art. 1, «il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità».

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

art. 117

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea
- b) immigrazione
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale
- n) norme generali sull'istruzione
- o) previdenza sociale
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni
- commercio con l'estero
- tutela e sicurezza del lavoro
- istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale
- professioni
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
- tutela della salute
- alimentazione
- ordinamento sportivo
- protezione civile
- governo del territorio
- porti e aeroporti civili
- grandi reti di trasporto e di navigazione
- ordinamento della comunicazione
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia
- previdenza complementare e integrativa
- armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla

legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

art. 118

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà

Figura 2.1 Costituzione della Repubblica Italiana , articoli 117-118

2. La ripartizione di competenze Stato-Regione ai sensi del nuovo art. 117, Cost.

Ai sensi dell'art. 117 della Costituzione vigente, a seguito della riforma costituzionale del 2001, risulta che lo Stato ha legislazione esclusiva in materie quali ordinamento civile e penale, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali mentre sono materie di

legislazione concorrente le materie del governo del territorio, grandi reti di trasporto e di navigazione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, solo per citare alcune tra le materie di specifico interesse. Sorge quindi un problema relativo alla distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni; tale ripartizione delle competenze ha determinato una serie di ricorsi alla Corte Costituzionale e le successive sentenze della Corte hanno chiarito alcuni tra gli aspetti problematici evidenziati in una prima fase di attuazione della norma costituzionale.

La localizzazione delle grandi infrastrutture costituisce una delle questioni più controverse nella interpretazione e attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

I giuristi di ASTRID, associazione che svolge studi e ricerche sulla riforma delle istituzioni e sull'innovazione nella pubblica amministrazione, nel caso della localizzazione delle infrastrutture, hanno affrontato il problema della ripartizione delle competenze amministrative in relazione agli interessi costituzionalmente attribuiti allo Stato o alla Regione, avanzando la proposta di un procedimento basato sulla concertazione fra tutti i soggetti e garantendo contemporaneamente decisioni rapide e possibilmente non controverse²⁸.

La soluzione rispecchia la sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale rispetto ai ricorsi presentati dalle Regioni nei confronti della legge obiettivo. Per le opere di interesse nazionale e regionale la Corte evidenzia che le Regioni non possono contestare le decisioni nazionali in ordine alle opere da realizzare mentre il Governo non può imporre alle Regioni una localizzazione o un tracciato quando la Regione e gli Enti locali ne propongono uno equivalente o addirittura migliore in termini di costi, caratteristiche tecniche e impatto ambientale.

La Corte, con la sentenza 303, ha respinto infatti quasi tutti i ricorsi presentati dalle Regioni nei confronti della Legge 443/2001 e del D.lgs 190/2002, salvando la legittimità del programma nazionale e il ruolo del CIPE nell'approvazione delle opere, ma rafforzando il principio dell'intesa con le Regioni, nello spirito di una «leale collaborazione» fra Enti che detengono un potere concorrente in materia.

In sintesi è necessaria l'intesa con le Regioni per l'individuazione delle opere e dell'interesse regionale concorrente. In definitiva non può essere inserita un'opera di interesse nazionale senza che la Regione sia favorevole per approvare il programma. E' necessario inoltre individuare l'interesse concorrente della Regione. Non sono efficaci le delibere CIPE con programmi che individuano opere per cui non c'è stata una intesa Stato- Regione e quindi non sono utilizzabili i fondi stanziati. Assume quindi rilievo fondamentale se è stata siglata

²⁸ Cfr. "L'attuazione del titolo V: aspetti problematici – La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni" – Fonte ASTRID

l'intesa Stato Regione e per quali opere è stato individuato l'interesse regionale concorrente. Nell'intesa firmata da Governo e Regione Toscana nell'aprile 2003 *“Le Parti... convengono che le infrastrutture e le opere interessanti il territorio toscano, comprese nel programma approvato dal CIPE il 21 dicembre 2001, per le ragioni menzionate, rivestono carattere strategico sia a livello nazionale che regionale”* Per quanto riguarda l'approvazione dei progetti la Corte, pur non dichiarando illegittima la procedura della legge obiettivo nel suo complesso, ha indicato che le opere per cui vale l'interesse regionale concorrente, in caso di dissenso regionale, devono seguire una procedura supplementare e non possono essere approvate con Decreto del Presidente della Repubblica. L'iter procedurale di una infrastruttura per la cui soluzione progettuale permane un dissenso regionale può quindi essere sospeso in fase di approvazione del progetto stesso.

In conclusione la sentenza della Consulta è tesa a ristabilire la collaborazione fra enti: non stravolge l'impianto normativo della legge ma mette vincoli per limitare i poteri dello Stato, anche al fine di evitare successivi ricorsi costituzionali nel merito specifico delle singole opere. L'individuazione di un'opera e la sua soluzione progettuale devono essere condivise tra Governo e Regione, attraverso un percorso improntato al principio di leale collaborazione.

3. Le nuove proposte di riforma costituzionale

Una ulteriore riforma dell'ordinamento della Repubblica, con significative modifiche alla Parte II della Costituzione, (Titoli I, II, III, IV, V e VI) è stata approvata dal Parlamento e poi bocciata dal referendum confermativo nel giugno scorso.

La modifica più rilevante proposta era l'introduzione del concetto di “esclusività” nelle competenze tra Stato e Regioni. Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione era inoltre prevista la modifica all'art. 117 al fine di inserire tra le materie a legislazione esclusiva “grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza” e tra le competenze a legislazione concorrente la materia “reti di trasporto e navigazione”.

Il processo di riforma, separando le competenze delle materie “grandi reti di trasporto” e “governo del territorio”, di cui sono evidenti le connessioni, tendeva ad esautorare la sentenza 303/2003 della Corte costituzionale, superandone l'impostazione basata sul principio di «leale collaborazione» fra Enti per la localizzazione delle grandi opere, con l'obiettivo di accelerare un processo che, senza una concertazione complessiva tra tutti gli Enti interessati, potrebbe

rivelarsi più difficile di quanto non possa apparire e soprattutto foriero di conflitti anche sociali.

E' da considerare invece positivamente la ulteriore proposta di riforma che propone l'inserimento tra i principi costituzionali della "tutela dell'ambiente", che renderebbe più esplicito l'attuale disposto costituzionale (tutela del paesaggio) che già consisteva, secondo Alberto Predieri, «nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio; questa tutela avrà lo scopo di assicurare una ordinata mutazione dell'ambiente modellato nei secoli, purché non venga distrutto, anche se non può essere sottratto – nella sua interezza – ai mutamenti che l'opera dell'uomo necessariamente vi apporta»²⁹.

Commento [dl2]: controllare la frase, che non mi torna e inserire la pagina in nota

4. L'istituto dell'Intesa e la Conferenza di servizi

Nel processo di trasferimento delle funzioni amministrative sono stati privilegiati "istituti di consenso" per l'azione coordinata dei diversi livelli di governo; tra questi l'intesa e la Conferenza di Servizi hanno assunto un ruolo fondamentale nell'ambito dell'attuazione del principio di leale collaborazione. Si parla, infatti, di intesa tra Stato e Regioni nell'ambito della Conferenza omonima (ex D.lgs 281/1984) e degli interventi tra Stato e singola Regione. Le intese tra Stato e Regioni hanno una valenza di carattere generale ed in alcuni casi è prevista la possibilità di decisione finale da parte del Consiglio dei Ministri in caso di mancata intesa.

Le intese tra Stato e singola Regione sono state al centro dell'attenzione in quanto nell'ambito di un interesse territorializzato si configurano come "forti", caratterizzate dal fatto che non si può procedere in assenza del consenso di una delle parti (a differenza delle "intese deboli" per cui c'è l'obbligo della ricerca del consenso ma poi una delle due parti può procedere).

La localizzazione delle opere che hanno un interesse nazionale e conseguentemente delle ricadute non solo fisiche, quanto anche organizzative e di assetto sul territorio si configura quindi come un caso di "intesa forte". Una possibile mancata intesa, qualora i due soggetti, per vari giustificati motivi, non riescano a trovare la necessaria intesa è aspetto estremamente negativo, e può determinare pericolosi "intoppi" istituzionali: è il nodo cruciale intorno al quale si stanno misurando diverse culture amministrativiste italiane e anche diverse "sensibilità politiche" tutte alla ricerca della cosiddetta "maturazione" istituzionale senza la

²⁹ PREDIERI A.(1969), Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione, Giuffrè, Milano, p.

quale il principio di leale collaborazione è solo un auspicio³⁰ e non già l'anticamera del principio di responsabilità, in cui ogni soggetto assume proprie determinazioni.

Con la legge finanziaria del 1996 era stata introdotta anche l'Intesa istituzionale di programma tra Stato e Regione. Ricorrendo a questo istituto il 3 marzo del 1999, Regione Toscana e Stato hanno firmato una apposita intesa che prevede una serie di azioni, per l'appunto di programma, che spaziano dalla difesa del suolo alla tutela delle risorse idriche, dai bei ed attività culturali alla programmazione sanitaria, dalle infrastrutture a forme di aiuto per lo sviluppo locale. Tali azioni sono state quindi sviluppate con specifici accordi di programma nei vari settori di intervento.

Spostando, invece, l'attenzione alla Conferenza di servizi, le prime norme sono state previste verso la fine degli anni '80 (per i mondiali di calcio nel 1989 e per la legge in tema di lotta all'AIDS nel 1990). In precedenza, nel 1952 la circolare applicativa della legge urbanistica 1150 del 1942 ammetteva l'esigenza della possibilità di una apposita "conferenza di servizio". In tutti i casi la Conferenza di servizi, che poi attraverso la legge 241/1990 e successive modifiche ha avuto la sua effettiva definizione, corrisponde all'esigenza di creare delle modalità di accordo, con relativi protocolli applicativi, all'interno del procedimento amministrativo ove armonizzare i vari interessi pubblici o comunque ridefinire comuni intenzionalità di governo delle trasformazioni. Essa, dunque, può essere considerata il "luogo" istituzionale per quel "razionale coordinamento" degli interessi pubblici, tra l'amministrazione procedente e tutte le altre amministrazioni che, a vari livelli, sono coinvolte nel procedimento decisionale. In tal senso la Conferenza di servizi si può considerare alla stregua di strumento di attuazione del principio di "buon andamento" ai sensi dell'art. 97 Costituzione, come sostiene una recente sentenza del Consiglio di Stato (n. 1002/2000), ove si evidenzia che la Conferenza «rappresenta in linea generale lo strumento per realizzare il giusto temperamento tra le esigenze di concentrazione delle funzioni in un'unica istanza ed il rispetto delle competenze delle amministrazioni preposte alla cura di un determinato settore, consentendo la contestuale valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti in una determinata operazione amministrativa».

Più di recente la Conferenza dei servizi è stata modificata con legge 15/2005. Tra le novità più rilevanti si evidenzia che il concessionario di opere pubbliche, con il consenso del concedente, ha il potere di convocare la conferenza; e soprattutto con l'introduzione del principio di "posizione prevalente" che è sinonimo di "interessi prevalenti", sulla base del

quale le posizioni di dissenso possono essere superate e, trascorso un determinato periodo, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento. La Conferenza di servizi, basata originariamente sul principio di unanimità degli assenti alla decisione finale, deve chiaramente trovare uno sviluppo che, nell'ottica di quel principio, consenta di avere comunque decisioni efficaci ed in un tempo congruo. Tuttavia la modifica introduce un distinguo assai pericoloso, perché pur rispondendo ad una precisa necessità di concludere un procedimento in tempi certi, facendo rientrare anche possibili posizioni di "disinteresse" istituzionale – che pur ci sono – introduce un possibile "vulnus" di natura gerarchica, che modifica sostanzialmente il nuovo Titolo V della Costituzione. Bisogna percorrere altre strade per arrivare a stabilire un percorso ed un metodo di approvazione di scelte rafforzando la natura sostanziale del procedimento ed evitando di comprimere le competenze, che dovranno essere individuate e caratterizzate con precisione. La conferenza di servizi non può diventare, infatti, uno strumento per superare il parere di alcune amministrazioni, un modo per aggirare le competenze ma rimanere strumento indispensabile per l'esercizio delle proprie attribuzioni.

5. Le decisioni relative alle opere nazionali

Il tema delle decisioni relative alle opere di interesse nazionale costituisce uno dei dibattiti più interessanti, anche per i riflessi determinati dalla recente riforma costituzionale del 2001.

Le opere di interesse nazionale relative alle infrastrutture, nel passaggio dei poteri dallo Stato alla Regioni, negli anni '70, sono state regolamentate dall'art. 81 del DPR 616/1977, poi modificato con D.P.R. 383/1994.

Il D.lgs 112/1998 faceva carico all'amministrazione statale che localizzava un'opera anche l'onere di trovare forme di coordinamento di possibili squilibri urbanistici derivanti dall'opera stessa nel contesto urbano.

La procedura ex art. 81 DPR 616/1977, così come modificata dal DPR 383/1994, può essere così descritta sinteticamente:

- richiesta dell'amministrazione statale competente e *accertamento di conformità* dello Stato d'intesa con la Regione interessata entro 60 giorni alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi;
- qualora l'accertamento dia esito negativo (difformità urbanistica) oppure l'intesa non si perfezioni entro il termine stabilito, viene *convocata una*

conferenza di servizi con la partecipazione della Regione, Comuni, enti tenuti ad adottare atti o pareri ai sensi di leggi regionali o statali;

- *la conferenza valuta i progetti definitivi* nel rispetto delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, storici, artistici e ambientali;
- *l'approvazione della conferenza all'unanimità sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri e le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta,* previsti da leggi statali e regionali (questa è la dicitura riportata nella normativa; la Conferenza di Servizi rimanda a specifici pareri o atti successivi in funzione della progettazione esecutiva)³¹.

Per quanto riguarda la compatibilità ambientale la valutazione di impatto ambientale (individuata secondo le categorie indicate dal DPCM 377/1988 e valutate con le norme tecniche ex DPCM 27.12.1988) viene effettuata sul progetto definitivo dell'opera (ex L. 109/1994 – solo nei casi ex L. 443/2001, Legge Obiettivo, la valutazione di impatto ambientale viene effettuata sul progetto preliminare)³².

L'approvazione di una grande opera strategica ai sensi della legge obiettivo (L. 443/2001 e successive modifiche e integrazioni) può essere così descritta sinteticamente:

- *Programma infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale* - Programma approvato dal CIPE che individua le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale.
- *Intesa Generale quadro:* siglata tra Governo e Regione per le opere, individuate nel Programma approvato dal CIPE, per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale. Per tali opere le Regioni partecipano con le modalità indicate nelle intese alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio in accordo alle normative vigenti e alle eventuali leggi regionali allo scopo emanate. L'interesse regionale è concorrente per le opere non interregionali o internazionali (opere da realizzare sul territorio di più regioni o più Stati).
- *Progetto Preliminare - Procedura di VIA e localizzazione* - il progetto preliminare è redatto dall'amministrazione appaltante e contiene i limiti di spesa per l'opera e lo

³¹ Per i criteri di semplificazione dei procedimenti si rimanda al *Protocollo d'intesa* per la semplificazione delle procedure concernenti la realizzazione di opere pubbliche di cui all'art. 81 del DPR 616/1977 tra la Regione Toscana e Provveditorato regionale alle Opere pubbliche della Toscana (BURT n. 3 del 21.1.1998).

³² La normativa regionale toscana sulla valutazione di impatto ambientale è regolata dalla Lr 79/1998.

studio di impatto ambientale per opere soggette a VIA (sia ai sensi delle disposizioni nazionali che di quelle regionali). Non è soggetto a Conferenza di Servizi. Viene approvato dal CIPE a maggioranza e fa scattare le varianti urbanistiche e la compatibilità ambientale dell'opera. E' necessario il consenso, ai fini dell'intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle Regioni interessate, che si pronunciano sentiti i Comuni nel cui territorio si realizza l'opera. In caso di dissenso, per opere interregionali o internazionali, il progetto e la eventuale proposta alternativa regionale vengono valutati dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che rimette un parere al CIPE, il quale assume le proprie motivate definitive determinazioni. Se resta il dissenso, l'approvazione avviene tramite Decreto Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Per le opere dove l'interesse regionale è concorrente (cioè quelle inserite nel Programma ma non internazionali o interregionali) è un collegio tecnico Ministero-Regione che valuta il progetto e l'eventuale proposta alternativa. Se permane il dissenso sospensione dell'opera o ritorno alla procedura precedente.

- *Progetto Definitivo*- va integrato con le prescrizioni richieste dal progetto preliminare con particolare riferimento alla compatibilità ambientale. La Conferenza dei Servizi acquisisce i pareri istruttori. Il progetto è approvato dal CIPE a maggioranza e per un eventuale dissenso della Regione o della Provincia autonoma si procede con le modalità di approvazione del progetto preliminare.

- *Valutazione di Impatto Ambientale* la valutazione di impatto Ambientale si svolge sul progetto preliminare. Lo studio di impatto ambientale è obbligatorio per tutte le opere per le quali la VIA è prevista a livello statale e regionale. Per la Via statale il Ministero dell'Ambiente, avvalendosi della Commissione speciale VIA, emette una propria valutazione sulla compatibilità ambientale dell'opera. Il provvedimento di compatibilità ambientale dell'opera è adottato dal CIPE contestualmente all'approvazione del progetto preliminare. In caso di dissenso del Ministero dell'Ambiente si provvede tramite Consiglio dei Ministri. Per le opere soggette a screening o VIA regionale il provvedimento di compatibilità ambientale è adottato dal CIPE previa valutazione da esprimersi dalle Regioni nei termini contestuali a quelli del progetto preliminare. La Commissione speciale VIA verifica l'ottemperanza del progetto definitivo alle prescrizioni richieste.

Schema dei tempi

Lo schema dei tempi introdotto dalla legge obiettivo viene di seguito riportato:

Progetto preliminare

Entro 6 mesi (9 mesi se procedure di gara):	Approvazione Programma CIPE I soggetti aggiudicatari trasmettono al Ministero il progetto preliminare delle infrastrutture di competenza
Entro un termine non specificato	I soggetti aggiudicatari rimettono il progetto preliminare ai Ministeri competenti, alla Regione e agli enti gestori delle interferenze
Entro 90 gg dalla ricezione del progetto preliminare	Le Amministrazioni interessate rimettono le proprie valutazioni al Ministero Per opere soggette a VIA, il Ministero dell'Ambiente e, per opere incidenti su aree sottoposte a vincolo di tutela culturale o paesaggistica, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali provvedono ad emettere la valutazione sulla compatibilità ambientale dell'opera. Per le opere soggette a screening o VIA regionale la Regione emette il proprio parere al CIPE
Entro i successivi 60 gg	Il Ministero, acquisito il parere, nei casi previsti, del consiglio superiore del LLPP o di altra Commissione consultiva competente, formula la propria proposta al CIPE
Entro i successivi 30gg	Il CIPE si pronuncia

In caso di dissenso delle Regioni o delle Province Autonome su infrastrutture di carattere interregionale o internazionale

	Il progetto viene trasmesso al Consiglio Superiore LLPP.
Entro i successivi 45 gg al CIPE	Il Consiglio Superiore LLPP. Trasmette un parere
Entro i successivi 30 gg	Il CIPE assume le proprie motivate determinazioni Se permane il dissenso regionale
Entro i successivi 60 gg	Decreto Presidente Repubblica

In caso di dissenso delle Regioni o delle Province Autonome sulle altre infrastrutture

Entro 6 mesi	Si provvede a mezzo di Collegio tecnico costituito d'intesa tra Ministero e Regione
--------------	---

Progetto definitivo

Entro 90 gg dalla ricezione del progetto preliminare	Le Amministrazioni possono presentare motivate proposte di adeguamento o richieste di prescrizioni per il progetto definitivo o varianti migliorative
---	---

che non modifichino la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere

Convocata non prima di 30 gg
dalla ricezione del progetto preliminare
Conclusa non più tardi di 90 gg

Conferenza dei Servizi a mezzo della quale il Ministero acquisisce le proposte e richieste

Entro 90 gg
dalla conclusione della Conferenza di Servizi

Il Ministero valuta la compatibilità delle proposte e richieste pervenute e formula propria proposta al CIPE

Entro i 30gg successivi

Il CIPE approva anche con eventuali integrazioni o modifiche (l'approvazione è adottata con il voto favorevole della maggioranza dei componenti il CIPE e sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere).

*In caso di dissenso delle Regioni
o delle Province Autonome*

Si torna alle modalità di approvazione del progetto preliminare

Legge 21 dicembre 2001, n. 443

Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive

Art. 1 - Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive

1. Il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. L'individuazione è operata, a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma, il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, nonché a fini di garanzia della sicurezza strategica e di contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del Paese e per l'adeguamento della strategia nazionale a quella comunitaria delle infrastrutture e della gestione dei servizi pubblici locali di difesa dell'ambiente. Al fine di sviluppare la portualità turistica, il Governo, nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici, tiene conto anche delle strutture dedicate alla nautica da diporto di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1997, n. 509. Il programma tiene conto del Piano generale dei trasporti. L'inserimento nel programma di infrastrutture strategiche non comprese nel Piano generale dei trasporti costituisce automatica integrazione dello stesso. Il Governo indica nel disegno di legge finanziaria ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera i-ter), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, le risorse necessarie, che si aggiungono ai finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili, senza diminuzione delle risorse già destinate ad opere concordate con le regioni e le province autonome e non ricomprese nel programma. In sede di prima applicazione della presente legge il programma è approvato dal CIPE entro il 31 dicembre 2001. Gli interventi previsti dal programma sono automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro nei comparti idrici ed ambientali, ai fini della individuazione delle priorità e ai fini dell'armonizzazione con le iniziative già incluse nelle intese e negli accordi stessi, con le indicazioni delle risorse disponibili e da reperire, e sono compresi in una intesa generale quadro avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma, al

fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle opere.

1-bis. Il programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria deve contenere le seguenti indicazioni: a) elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare;
b) costi stimati per ciascuno degli interventi;
c) risorse disponibili e relative fonti di finanziamento;
d) stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati;
e) quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi

Figura 2.2 Legge 21 dicembre 2001, n. 443, Legge Obiettivo, Articolo 1

E' interessante constatare come la Regione Toscana ha affrontato attraverso la Lr 1/2005 – recante *Norme per il Governo del Territorio* – il rapporto con gli enti locali nell'approvazione delle opere di interesse nazionale: «La Regione..... assicura altresì la partecipazione degli enti locali interessati ed il coinvolgimento degli stessi nel processo di formazione delle decisioni di propria competenza, richiedendone in ogni caso il relativo parere e conformandosi ad esso nei casi di esclusiva rilevanza locale»³³

6. L'attuazione della legge obiettivo

L'approvazione delle grandi opere attraverso la procedura ex art. 81 ha tuttora alcuni limiti sicuramente da correggere, ma ha il grande pregio di una sostanziale chiarezza nei rapporti tra amministrazioni, nonché una procedura ormai consolidata. La legge obiettivo è intervenuta in controtendenza rispetto alle riforme in atto, determinando una situazione conflittuale tra amministrazione regionale e statale – evidenziati dai numerosi ricorsi alla Corte Costituzionale – oltre ad aver prodotto una procedura farraginosa e non chiara. A cinque anni dalla legge obiettivo si assiste ad un vero e proprio fallimento della politica di programmazione infrastrutturale.

Secondo la Corte dei Conti, che ha svolto una indagine sullo stato di attuazione della legge obiettivo, il costo effettivo di tutte le opere è passato dagli iniziali 125,8 miliardi di € del programma del 2001, ai 196 miliardi di € del settembre 2004, quando erano avviati cantieri solo per 3,4 miliardi di € con un stato di avanzamento lavori pari soltanto a 378 milioni di € (11% dei lavori cantierati). Secondo la Corte dei Conti molti finanziamenti disponibili secondo il Ministero delle Infrastrutture e trasporti, soprattutto per le risorse a carico dei

³³ (art.8 L.R.1/2005).

privati «appaiono mere previsioni, al momento non supportate né dall'approvazione del CIPE, né da pertinenti atti negoziali stipulati con i privati finanziatori». Dalla lettura della relazione dei giudici contabili emerge che manca sostanzialmente la fattibilità del programma, con una «notevole disparità tra risorse disponibili e fabbisogno esigenziale» effettivo.

Anche la legge finanziaria del 2005 conferma la difficile situazione delle risorse disponibili a livello statale. Per la legge obiettivo nel 2006 non è previsto alcun finanziamento e dal 2007 solo 200 milioni di €, che attivano 2,2 miliardi di € di investimento, a fronte delle richieste del Ministero delle Infrastrutture indicate nel DPEF di luglio 2005 pari a 2,5 miliardi di € nel 2006; di 3 nel 2007; e di successivi 2,5 nel 2008.

Poco prima dell'approvazione della legge obiettivo era stata proposta una riforma del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, su impulso dell'allora Presidente Giuseppe Campos Venuti che la considerava «pensata per affrontare emblematicamente la ricomposizione delle pianificazioni separate e l'integrazione del governo territoriale. Mentre la legge obiettivo che l'ha sostituita rappresenta l'esatto contrario: il divorzio dalla pianificazione e la disintegrazione del governo del territorio, con una soluzione centralista istituzionalmente sprezzante delle problematiche ambientali, sia della verifica dell'efficienza degli interventi rispetto agli obiettivi richiesti»³⁴.

La legge obiettivo si innesta in una materia, quale la programmazione delle opere pubbliche, che ha avuto certo una evoluzione regolativa e procedurale, ma che non ha sicuramente raggiunto la sua completa definizione, come ben evidenziato nella scheda allegata che riporta il pensiero di Paolo Leon.

***Intervento di Paolo Leon – Convegno
Alberese (Grosseto), 11 ottobre 2005***

Per ragioni che non sono state sufficientemente studiate, in Italia non si accompagnano più le grandi opere con un'analisi costi-benefici (ACB). Questa non è altro che una contabilità costi-ricavi analoga a quella che si tiene in azienda, ma si applica all'economia immaginando che il soggetto dell'analisi sia la collettività. In questo modo, e dopo aver pur sempre valutato la fattibilità finanziaria di un progetto (ovvero la sua convenienza ai prezzi di mercato) per il soggetto pubblico specificamente responsabile, si alza lo sguardo e si cerca di valutare la convenienza sociale, ambientale, economico-collettiva di un progetto. E' noto, infatti, che il punto di vista aziendale, come anche il punto di vista del singolo operatore pubblico, non sono in grado di cogliere una varietà di aspetti: faccio qui riferimento ai fallimenti del mercato (forme monopolistiche, incompletezza dei mercati, asimmetrie informative, beni pubblici, beni di merito), alle esternalità (ambientali, culturali, sociali), alle necessità redistributive (differenze di reddito, di ricchezza, territoriali). L'ACB, certamente imperfetta, costituisce tuttavia l'unico strumento di giudizio, logicamente unitario, che si

³⁴ G. Campos Venuti, «L'anarchia garantista e l'impegno riformista», in M. Morisi, A. Magnier (a cura di, 2003), *Governo del territorio, il modello Toscana*, Edizioni Il Mulino, Bologna, p. xxx

pone al livello della collettività. Per un certo periodo (1975-1988), questo strumento di decisione è stato popolarissimo; poi, anche osservando come il sistema politico era stato capace di distorcerlo a favore di interessi precostituiti, nel valutare progetti pubblici ci si limitò a dare spazio, da un lato alla Valutazione d'Impatto Ambientale, dall'altro all'analisi delle possibilità di finanziamento (*project financing*, cartolarizzazione, ecc.). Il vantaggio della VIA stava nella sua analisi di impatti fisici e "assoluti", sui quali la discrezionalità politica (e dei gruppi di pressione) non aveva modo di esercitarsi. Il vantaggio dell'analisi del finanziamento stava nella ricerca di nuove fonti, così da far pesare meno i progetti sui bilanci pubblici; inoltre, si pensava che affidarsi al settore privato per il finanziamento avrebbe fornito alla realizzazione e gestione dell'opera la stessa garanzia di efficienza che il mercato impone ad un'azienda: si dice comunemente, a questo proposito, che se il privato prende in carico un'opera, allora l'opera sarà certamente valida – un giudizio tanto superficiale quanto ignaro del lungo passato di collusione tra Stato e imprese private nelle opere pubbliche. L'abbandono dell'ACB va giudicato come una vera e propria involuzione culturale. La VIA, proprio per il suo carattere assoluto, ha eccitato comportamenti avversi altrettanto assoluti, vuoi attraverso l'abusivismo, vuoi attraverso il rovesciamento delle maggioranze parlamentari che l'avevano promossa. Questa caratteristica ha impedito che la VIA diventasse, per così dire, uno strumento di rilievo costituzionale, al di sopra delle parti politiche. L'analisi del finanziamento ha fatto sparire una qualsiasi valutazione economico-collettiva delle opere, affidando alla volontà del settore privato il giudizio sul significato pubblico delle opere. In questo modo, è andata sparendo la distinzione tra il concetto di benessere collettivo e quello individuale, e si è contribuito a indebolire ulteriormente la VIA, perché se il mercato deve informare di sé le decisioni sulle opere pubbliche, e poiché il mercato disconosce le esternalità ambientali, anche la VIA non serve. Il processo si è concluso recentemente con la legge sulle grandi opere del Ministro Lunardi, il cui fondamento sta nel disconoscere il rilievo economico sociale di un'opera.

Capitolo III

La governance nella pubblica amministrazione

E, siccome l'eccessivo numero delle leggi fornisce spesso delle scuse al vizio, di modo che uno Stato è molto meglio regolato quando, non avendone che pochissime, esse vi sono rigorosamente osservate; così, in luogo di quel gran numero di precetti di cui la logica è composta, ho creduto che ne avrei avuto abbastanza dei quattro seguenti, a patto che prendessi una ferma e costante risoluzione di non venir meno una sola volta alla loro osservanza

(Cartesio, *Discorso sul Metodo*)

1. La pubblica amministrazione e le sue funzioni

Inizialmente per definire il concetto di “*amministrazione*” si seguiva la tradizionale teoria definita da Montesquieu della *separazione dei poteri*, intesa come criterio di organizzazione interna dello Stato, per cui ciascuno dei poteri dello Stato era deputato ad una funzione tipica predeterminata (potere legislativo, esecutivo, giurisdizionale). Tale definizione ad oggi non può considerarsi completa in quanto esclude dall'attività amministrativa tutto ciò che svolge l'amministrazione e che non è mera esecuzione di legge, quali tutti i casi in cui agisce attraverso discrezionalità, intesa come facoltà di scelta tra i comportamenti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell'interesse pubblico e il perseguimento di un fine pubblico.

Successivamente si tendeva a sottolineare il carattere concreto dell'attività amministrativa, da distinguere da una attività di tipo astratto, quale la legge. Anche questa definizione risulta comunque restrittiva in quanto esiste tutta una attività da parte dell'amministrazione di carattere astratto, avvicinabile alla legge, come ad esempio l'emanazione di regolamenti.

In maniera più espansiva si potrebbe dire che con amministrazione si intende l'attività rivolta a perseguire un fine pubblico indicato dalla legge. Si intende poi spesso non solo l'attività in senso lato ma anche i suoi effetti, i soggetti esecutori oltre che il luogo fisico.

In una accezione più completa si potrebbe quindi definire la pubblica amministrazione come *“insieme di soggetti che svolge una attività rivolta a perseguire un fine pubblico indicato dalla legge”*.

La concezione più attuale tende ad identificare il *“pubblico”* nel fine perseguito e non nel soggetto e tale distinzione assume valore fondamentale per distinguere la tipologia di norme da applicare. Ad esempio i soggetti privati che svolgono una attività rivolta a fine pubblico (come i gestori di un servizio pubblico) rimangono soggetti privati ma rientrano nella definizione precedente.

La nozione di pubblica amministrazione nell’ordinamento nazionale si trova nelle leggi e nella Costituzione.

Nel D.L.vo 30-03-2001 n.165 “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, all’articolo 1, che riprende l’Art.1 del D.L.vo 29/1993 modificato dal D.L.vo 80/1998, si indica al comma 2 che “Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.”

La legge quindi adotta in questo caso il sistema di elencare tutte le amministrazioni pubbliche invece che proporre una definizione.

Nel testo costituzionale non esiste poi una unica concezione di pubblica amministrazione. Le concezioni principali che si possono ricavare sono l’amministrazione come apparato servente del governo (la “Pubblica Amministrazione” nella Costituzione è infatti posta nella Sezione II del Titolo III “Governo”, parte II “Ordinamento della Repubblica”) l’imparzialità e la riserva di legge per l’organizzazione dell’amministrazione (l’Art.97 comma 1 Costituzione indica che “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione”), l’amministrazione al servizio esclusivo della cittadinanza (cfr. Art.98 co.1 Costituzione che indica che “I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo

della Nazione”). A queste concezioni, con la riforma del titolo V della Costituzione approvata con L.Cost.3/2001, si è aggiunto il principio che l’amministrazione è essenzialmente di livello locale, il livello più vicino ai cittadini (cfr. art.118 comma 1 Costituzione “Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.”) sviluppando il concetto già espresso fin dal 1948 all’art.5 (“La Repubblica... attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento.”).

La pubblica amministrazione è definita attraverso funzioni, organizzazione, personale, finanza e procedimenti. La nozione di pubblica amministrazione è fortemente correlata al concetto di funzione.

La funzione amministrativa viene intesa come attività amministrativa globalmente in quanto funzionale al raggiungimento di un fine pubblico indicato dalla norma. Elementi della funzione sono quindi la materia, le attribuzioni, i fini e i destinatari.

La materia è l'ambito di intervento della funzione, il campo d'azione. Le attribuzioni sono i compiti, le attività che vengono svolte. Il fine è quello specifico della determinata funzione, sempre nell'interesse pubblico. I destinatari corrispondono a tutta la collettività ma anche alle categorie di destinazione.

Nel complesso quindi sia in Italia che in Europa esiste una pluralità di significati da associare alla nozione di pubblica amministrazione. In Italia abbiamo un elenco di tutte le amministrazioni nella legislazione, una serie di concezioni nel testo costituzionale, mentre nell’ordinamento comunitario si trovano invece più nozioni, alcune a carattere di enumerazione di tipi, altre a carattere tipicamente funzionale.

La nozione in senso lato per cui è amministrazione pubblica l’insieme dei soggetti che svolge una attività rivolta a perseguire un fine pubblico indicato dalla legge è in questo senso l’espressione più efficace. In tal senso risulta molto chiara l’indicazione proveniente dalle direttive europee, tesa a sottolineare che, come evidenziato da Cassese, *la definizione di pubblica amministrazione non discende dal regime giuridico (di diritto pubblico) al quale un apparato è sottoposto, ma dalla natura sostanziale dell’attività e dei poteri.*

L'esercizio dell'attività e dei poteri pubblici diventano quindi i veri elementi discriminanti.

2. Le trasformazioni del governo

Le decisioni pubbliche sono notevolmente aumentate nel corso dell'ultimo secolo contestualmente alle profonde modifiche della struttura amministrativa. I poteri pubblici si sono dilatati sia per la specializzazione settoriale che ha caratterizzato l'organizzazione della società, sia per effetto della nascita di enti, istituzioni ed agenzie funzionali che rappresentano dei veri e propri nuovi centri di potere.

Lo Stato contemporaneo non ha una rigida struttura piramidale gerarchica, che lega in un rapporto di dipendenza lineare tutti gli enti istituzionali ad elezione diretta, quanto una forma organizzativa di natura policentrica dove enti istituzionali di primo e secondo livello, enti funzionali, agenzie ed altro punto di "addensamento" decisionale pubblico o a questo assimilabile, convivono e, convivendo devono necessariamente dialogare. Nello Stato a rete ogni maglia "costituisce un luogo di addensamento organizzativo e di decisione"³⁵. Accordi di programma, Conferenze di servizi sono alcuni tra i recenti strumenti che l'azione pubblica utilizza per adeguarsi al processo in corso.

La sussidiarietà, la suddivisione delle competenze porta ad una specializzazione dei poteri, ad una maggiore trasparenza e partecipazione dell'operato pubblico ma rischia talvolta di costituire un "freno" all'efficacia delle decisioni. La "fatica di decidere" quando gli attori sono molteplici è una esperienza tipica per chi lavora nella pubblica amministrazione ed è innegabile che uno dei problemi più annosi della burocrazia pubblica è il tempo delle decisioni. I meccanismi di concertazione possono infatti determinare perdite di tempo che risultano dannose per l'azione dei pubblici poteri e vari sono i tentativi di restringere le competenze di alcuni soggetti.

La Corte Costituzionale, posta di fronte a quesiti sui conflitti di competenza, ha affermato più volte la necessità della "leale collaborazione" tra enti.

Insieme alla sussidiarietà un altro concetto che viene utilizzato per descrivere il mutamento avvenuto nella pubblica amministrazione è quello di *governance*. Tale termine si contrappone a *government*, intendendo per quest'ultimo la dimensione istituzionale del governo, di cui è la traduzione letterale; per *governance* si può intendere invece "una modalità di formulazione ed eventuale attuazione delle politiche pubbliche attraverso l'aggregazione di attori eterogenei

³⁵ Cfr. BOBBIO L. (2004), *La democrazia non abita più a Gordio*, Franco Angeli, Milano

(collettivi e individuali, pubblici e privati, istituzionali e della società civile), che condividono interessi rispetto a determinate politiche, in organizzazioni reticolari tendenzialmente aperte e a legami deboli (caratterizzate cioè da geometrie variabili e da una relativa facilità di ingresso e uscita), che possono eventualmente dar luogo alla costituzione di nuove strutture organizzative formalmente riconosciute dagli stessi soggetti partecipanti”³⁶.

Uno sistema a rete può effettuare decisioni trasparenti e partecipate ma anche efficaci ma devono essere approfonditi alcuni aspetti del processo proprio per rendere efficaci le decisioni pubbliche.



Figura 3.1: Ambrogio Lorenzetti, Effetti del Buon Governo, 1337-40, Palazzo Pubblico, Siena

3. I processi dell'azione pubblica

E'attualmente in corso un dibattito sui modelli delle decisioni pubbliche che risulta di estremo interesse nel caso specifico di approvazione di opere pubbliche, e di grandi infrastrutture in particolare.

Per processo decisionale si intendono tutte le azioni che vengono compiute dal momento in cui viene posto un problema al momento in cui viene definita una soluzione. Il modello decisionale è, invece, il costruito analitico che individua gli elementi essenziali di tale

³⁶ GIOVANNONI G. (2004), *Governare il territorio, Una riflessione sul caso toscano*, Franco Angeli, Milano

processo, il decisore, i suoi attributi cognitivi, le attività di ricerca delle soluzioni, le modalità e i criteri della scelta.

La consapevolezza di un sostanziale scarto tra teoria e prassi negli studi empirici sui processi decisionali induce a svolgere una riflessione sull'argomento.

Riprendendo gli schemi indicati da Bobbio³⁷, i principali modelli di decisioni pubbliche possibili sono i modelli razionale, cognitivo e incrementale.

Il *modello razionale* si risolve in un processo di massimizzazione, in cui la decisione consiste nell'adottare mezzi che permettono di raggiungere i fini dati nel miglior modo possibile. Tale modello presuppone di fissare gli obiettivi, generare e valutare le alternative, per poi scegliere l'alternativa che presenta i valori massimi. Il modello razionale è basato sulla separazione tra fini e mezzi, sulla unicità delle competenze nell'organizzazione amministrativa, sulla completezza del sistema delle informazioni e si basa sul principio della programmazione che ha avuto negli ultimi decenni un forte impulso.

Il *modello cognitivo* è un modello razionale che evidenzia il limite della conoscenza, nel senso che un decisore si trova nella maggior parte dei casi a dover compiere una scelta che è la migliore rispetto alle informazioni che possiede, che risultano comunque limitate (principio del "good enough").

Il *modello incrementale*, partendo dallo scarto tra teoria e prassi dei modelli razionali, evidenzia che deve essere presa in esame in modo particolare la rete delle interazioni attraverso cui il processo prende corpo. Un criterio di tipo interattivo (basato sull'accordo) sostituisce il criterio di ottimizzazione tecnica. Il modello incrementale "configura le decisioni pubbliche come il risultato di un mutuo aggiustamento tra attori partigiani".

Il modello incrementale sicuramente ritrae la situazione che avviene in molte decisioni pubbliche ed è in tal senso un buon metodo descrittivo; il modello razionale identifica un processo ideale a cui tendere. Secondo alcuni studiosi il modello incrementale potrebbe costituire anche un metodo per effettuare "buone decisioni" pubbliche. Rispetto a questa tesi si evidenziano posizioni diversificate nel mondo accademico e anche nei principali modelli di pubblica amministrazione presenti nel panorama italiano.

³⁷ Cfr. BOBBIO L. (2004), *La democrazia non abita più a Gordio*, Franco Angeli, Milano

Le decisioni relative alle grandi opere pubbliche infrastrutturali, oggetto del presente lavoro, costituiscono un argomento di estremo interesse nell'ambito dei modelli decisionali. Accanto ad un obiettivo di massimizzazione tecnica, la soluzione di grandi opere deve trovare il consenso di tutti i soggetti istituzionali territorialmente competenti. L'analisi dei casi di studio che viene affrontata nei successivi capitoli evidenzia come l'approccio toscano di governo del territorio costituisce un modello razionale, nel senso che è finalizzato alla ricerca della migliore soluzione tecnica, senza prescindere da un confronto attivo tra soggetti istituzionali basato sul principio di leale collaborazione e partecipazione fra enti.

Le scelte della pubblica amministrazione devono muoversi all'interno di un contesto coerente con gli obiettivi di breve e lungo periodo. La pura razionalità è però più un processo a cui tendere, che una effettiva situazione concreta. Nel recente testo *I limiti della razionalità*³⁸, di Laszlo Méro, è ben evidenziato come esistano diversi fattori che limitano la razionalità: limiti teorici, per cui la logica formale mostra di non saper risolvere del tutto un certo tipo di problema e difficoltà pratiche per cui la natura della nostra capacità di elaborare informazioni influisce nell'analisi approfondita dei problemi; limiti teorici e pratici, dati dalla massima complessità che talvolta i sistemi possono raggiungere, di cui i processi decisionali ne sono uno dei maggiori esempi.

Nelle conclusioni del testo si ammette che «non possiamo evitare di utilizzare metodi euristici nel prendere decisioni e risolvere problemi» e quindi che .. «il pensiero puramente razionale attraverso la sua inesorabile coerenza fornisce un filo conduttore semplice da seguire, una base stabile anche per il pensiero intuitivo, in grado a sua volta di cogliere un ordine di grandezza superiore (...). La potenza della razionalità ci fa riconoscere, a testa alta, i limiti della razionalità stessa e l'esistenza di altre strade intelligenti che conducono alla conoscenza»

La razionalità rimane un processo ideale e deve essere sempre affiancata dall'analisi delle situazioni logiche, concrete, da metodi euristici.

Tali analisi ci conducono inevitabilmente a rapportarci con la realtà effettiva delle cose. Un metodo razionale è un processo ideale a cui tendere ma spesso la semplice situazione pratica mostra la necessità di adoperare anche altri metodi per risolvere situazioni altrimenti estremamente complesse.

³⁸ MERO LASZLO (2005), *I limiti della razionalità*, Edizioni Dedalo srl, Bari

Tra i processi ideali a cui tendere merita una particolare attenzione ripercorrere i precetti logici individuati da Cartesio nel suo *Discorso sul Metodo*: «Il primo era di non accogliere mai nulla per vero, che non conoscessi in modo evidente esser tale...» (l'evidenza, riconducibile alla fase conoscitiva); «il secondo, di dividere ciascuna delle difficoltà da esaminare in tutte le parti in cui fosse possibile e di cui ci fosse bisogno per meglio risolverle» (l'analisi); «il terzo, di condurre con ordine i miei pensieri, cominciando dagli oggetti più semplici e più facili a conoscere, per salire a poco a poco, come per gradi sino alla conoscenza dei più composti; e supponendo che ci sia pure un ordine tra quelli che non si precedono naturalmente l'un l'altro» (la sintesi); «E l'ultimo, di far dovunque delle enumerazioni così complete e delle rassegne così generali, da esser sicuro di non ometter nulla» (l'enumerazione).

Processi decisionali complessi quali quelli legati all'infrastrutturazione del territorio necessitano di un quadro di obiettivi e programmi in cui muoversi. Esse, infatti, sono in genere grandi opere che hanno legami con l'economia, l'ambiente, la politica, il territorio e le decisioni hanno estreme conseguenze nel futuro della collettività.

E' innegabile quindi che una seria politica di infrastrutturazione deve muoversi in un quadro di razionalità con criteri e principi strategici.

La complessità del processo non permette, però, un'analisi in assoluto di tutte le variabili in gioco nelle varie fasi di ideazione, sviluppo, raccordo, progettazione ed esecuzione. E' quindi necessario un "quadro di regole" in cui muoversi ed in cui responsabilizzare le istituzioni.

E' possibile governare la complessità, decidere il futuro di un territorio tramite un quadro di principi e procedure chiare in cui le istituzioni si muovono poi con le proprie competenze sotto l'osservazione attenta della collettività; in definitiva un modello di governance che risulta l'attuazione del titolo V della Costituzione, che non prevede una definizione gerarchica dei vari livelli territoriali di governo ma un approccio integrato da parte dei vari soggetti.

4. Trasparenza e partecipazione

Accanto ai tradizionali principi che regolano l'attività amministrativa quali la legalità, l'imparzialità e la buona amministrazione, negli ultimi anni ha assunto un rilievo fondamentale il *principio di trasparenza* nell'operato dei pubblici poteri.

La legge 241/1990, con le successive modifiche, definisce la disciplina generale del procedimento amministrativo e del diritto di accesso nell'attuazione del principio di trasparenza e del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini. Gli uffici per le relazioni con il pubblico successivamente regolamentati costituiscono un ulteriore passo in tal senso.

A livello europeo la *Convenzione di Aarhus*, firmata dalla Comunità e dai suoi Stati membri nel 1998, e successivamente in corso di attuazione attraverso specifici regolamenti, assicura l'accesso del pubblico alle informazioni sull'ambiente tenute dalle autorità pubbliche e favorisce le attività decisionali aventi effetti sull'ambiente.

Lo Statuto della Regione Toscana afferma all'art. 3 che: «La Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani all'estero alle scelte politiche regionali».

La recente LR n. 1 del 2005, *Norme per il Governo del Territorio*, all'art. 19 comma 1 indica che «I Comuni, le Province e La Regione garantiscono la partecipazione dei cittadini in ogni fase del procedimento»; mentre al comma 2 dello stesso articolo indica che i Comuni, le Province e la Regione istituiscono il *Garante della comunicazione* nel procedimento di formazione e approvazione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio.

In sintesi si può ritenere che le attuali disposizioni normative, in coerenza con i principi e il dettato delle norme vigenti in materia di informazione e comunicazione, garantiscono il *diritto di informazione* per la collettività generale, il *diritto di accesso agli atti a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti*, il tutto comunque nel rispetto delle norme sulla privacy.

Permane in definitiva nel dibattito la questione sulla rappresentatività della partecipazione, da inserirsi in un contesto di efficienza ed efficacia della azione amministrativa e della democrazia del governo della cosa pubblica, oggetto di approfondimento soprattutto nell'attuazione pratica di tale principio.

L'orientamento comunitario richiede una partecipazione effettiva dei cittadini, che talvolta sembra essere svilita a requisito puramente formale; nel libro bianco sulla governance europea della Commissione UE del 2001 si evidenzia che il «concetto di “governance” designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza». Nei prossimi anni il sistema delle politiche pubbliche

dovrà essere consolidato proprio partendo dalla sperimentazione di pratiche amministrative fondate sulla concertazione istituzionale e sulla partecipazione diretta dei cittadini alle scelte.

La partecipazione dovrà probabilmente trovare una sua connotazione definita nell'ambito del processo decisionale sia come informazione costante ai cittadini, anche attraverso l'utilizzo di tecnologie innovative e modalità più dirette, sia attraverso forme di consultazione diretta, vincolanti, che dovranno comunque essere adeguatamente regolamentate per garantire l'efficienza e l'efficacia della azione amministrativa.

CAPITOLO IV

Reti di infrastrutture e grandi opere

«In attuazione dell'articolo 97 della Costituzione l'attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici deve garantirne la qualità ed uniformarsi a criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori»

Estratto dall'art. 1 L. 109/1994, cosiddetta «Legge Merloni»

1. Le strategie della mobilità e le infrastrutture in Toscana

L'atto di programmazione del sistema infrastrutturale e dei servizi di trasporto pubblico in Toscana è il Piano Regionale della Mobilità e della Logistica, approvato con D.C.R. n°63 del 22/06/2004, in attuazione dell'art. 13, comma 2, del Piano di Indirizzo Territoriale approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 12 del 25.01.2000.

Il Piano approvato nel 2004 costituisce aggiornamento rispetto al Piano Regionale dei Trasporti del 1989. Le analisi svolte hanno evidenziato una profonda modifica del quadro istituzionale, economico, territoriale ma soprattutto in termini quantitativi della mobilità (1/3 in più in media rispetto alle diverse modalità).

La figura successiva riassume le strategie del Piano Regionale della Mobilità e della Logistica.

LE STRATEGIE DEL PIANO REGIONALE DELLA MOBILITA' E DELLA LOGISTICA

1. ASSICURARE UNA MOBILITA' DI PERSONE E MERCI AMBIENTALMENTE SOSTENIBILE

- riequilibrando e integrando i vari modi di trasporto.
- ottimizzando l'uso delle infrastrutture ed eliminandone le strozzature;
- promuovendo l'innovazione tecnologica.

2. PORRE I CITTADINI AL CENTRO DELLA POLITICA DEI TRASPORTI

- assicurando adeguate condizioni di accessibilità alle funzioni distribuite sul territorio ed ai servizi pubblici di trasporto,
- rendendo l'utente consapevole dei costi,
- migliorando la sicurezza.

3. SVILUPPARE UNA GOVERNANCE EFFICACE

promuovendo la cooperazione di tutti gli attori decisivi ai fini del successo delle politiche nel campo della mobilità.

Figura 5.4: Le strategie del Piano Regionale della Mobilità e della Logistica

2. La rete delle infrastrutture in Toscana

Dal punto di vista delle infrastrutture stradali ed in coerenza con le indicazioni del Codice della Strada, il territorio regionale è caratterizzato dalla rete primaria, (autostrada A1 Firenze – Roma (E35), autostrada A11 Firenze – Pisa (E74), Autostrada A15 della Cisa, Autostrada A12 Sestri Levante-Livorno-Rosignano, Bretella A11-A12 Viareggio-Lucca, Raccordo autostradale Firenze-Siena, Raccordi autostradali di Pistoia, Arezzo-Battifolle e Battifolle-Perugia), dalla rete principale (SGC Firenze-Pisa-Livorno, SGC E78 Grosseto-Fano, SGC E45 Orte-Ravenna, SS 1 Aurelia da Rosignano a confine regionale Lazio) e dalla rete secondaria di interesse nazionale e regionale (tra cui la SRT 2 Cassia, la SS 64 Porrettana, SS67 Tosco-Romagnola, la SRT 66 Pistoiese).

Per quanto riguarda le ferrovie si evidenzia la dorsale centrale (linea lenta e linea veloce Firenze-Roma e linea Firenze-Prato-Bologna) la tirrenica-pontremolese, le direttrici trasversali (tra cui la Firenze-Pisa), le linee extra regionali e quelle per i traffici locali.

La rete delle infrastrutture ferroviarie, autostradali e stradali del territorio regionale è sintetizzata dalle tabelle seguenti, tratte dal Piano Regionale della Mobilità.

Ferrovie in Toscana	
<i>Direttrice</i>	<i>Denominazione</i>
Dorsale centrale	Firenze- Roma (linea lenta)
	Firenze-Roma (linea veloce)
	Firenze-Prato-Bologna
Tirrenica-pontremolese	La Spezia-Pisa
	Pisa-Grosseto-Roma
	La Spezia-Parma
Direttrici trasversali di raccordo	Firenze-Pisa
	Firenze-Prato-Pistoia-Viareggio
	Chiusi-Chianciano Terme-Empoli
	Lucca-Pisa SR
Traffici locali	Pistoia-Bologna Porrettana
	Pisa-Collesalveti-Vada
	Cecina-Volterra
	Campiglia-Piombino
	Firenze-S.Piero a S.BSL(Faentina)/Pontassieve-Faenza
	Montepescali-Siena
	Monteantico-Asciano
	Lucca-Aulla
	Stia-Arezzo
	Arezzo-Sinalunga
Linee Extra Regionali	Terontola-Cortona-Perugia
	Sansepolcro-Umbertide-Perugia P.te SanGiovanni

Tabella 5.2: Le ferrovie nel territorio toscano

Autostrade in Toscana	
<i>Direttrice</i>	<i>Denominazione</i>
A1 (E35)	Bologna-Firenze
A1 (E35)	Firenze-Roma
A11 (E74)	Firenze-Lucca-Pisa Nord
Bretella A11-A12	Bretella A11-A12 Lucca-Viareggio
A12	Livorno-Rosignano
A12	Sestri Levante-Livorno
A15	Parma - Cisa - La Spezia

Tabella 5.3: Le autostrade nel territorio toscano

Strade statali in Toscana	
<i>Direttrice</i>	<i>Denominazione</i>
S.S. 1	Via Aurelia
S.S. 1	Via Aurelia
S.S. 1	Via Aurelia
S.S. 12	dell'Abetone e del Brennero

S.S. 12 Radd	dell'Abetone e del Brennero detta anche "Diramazione Lucchese"
S.S. 62	della Cisa
S.S. 63	del Valico di Cerreto
S.S. 64	Porrettana
S.S. 67	Tosco-Romagnola
S.S. 67	Tosco-Romagnola
S.S. 67 bis	Tosco-Romagnola
S.S. 73	Senese Aretina
S.S. 223	di Paganico
S.S. 326	di Rapolano (Racc. Siena-Bettolle)
S.S. 398	Via Val di Cornia
S.S. 674	Tangenziale ovest di Siena
Raccordo autostradale	Siena - Firenze
Raccordo autostradale	Arezzo - Battifolle
Raccordo autostradale	Bettolle - Perugia
Raccordo autostradale di Pistoia	
E78	Grosseto - Fano
E45	Orte - Ravenna

Tabella 5.4: Le strade statali nel territorio toscano

<i>Strade regionali toscane</i>		
<i>Direttrice</i>	<i>Denominazione</i>	<i>Note</i>
S.G.C. FI-PI-LI		
2	Cassia	Dal confine con la Regione Lazio fino a Firenze
12	dell'Abetone e del Brennero	Da Pisa fino al confine di Provincia di Pisa e un tratto interno alla Provincia di Lucca
65	della Futa	Da Firenze al confine di Regione con l'Emilia Romagna
66	Pistoiese	Dall'innesto S.S.67 a Firenze fino all'innesto S.S.12 a La Lima in Provincia di Pistoia
67	Tosco-Romagnola	Da Inn. SS. 1 a Cascina al confine di Prov. di Pisa
68	di Val di Cecina	Da innesto S.S.1 a Cecina fino a Poggibonsi, in Provincia di Siena
69	di Val d'Arno	Dall'innesto S.S.67 a Pontassieve fino all'innesto S.S.71 a Bibbiena
70	della Consuma	Dall'innesto S.S.69 a Pontassieve fino all'innesto SR 71
71	Umbro-Casentinese-Romagnola	Intero tratto regionale
74	Maremmana	Intero tratto regionale
206	Pisana-Livornese	Da Inn. SS. 1 a S. Pietro in Palazzi all'Inn. SS. 67 a Pisa

222	Chiantigiana	Da Firenze all'innesto S.S.2 loc. Fontebecci
258	Marecchia	Intero tratto reg. compreso nella Prov. di Arezzo
302	Brisighellese - Ravennate	Intero tratto regionale
325	di Val di Setta e Val di Bisenzio	Dal confine regionale all'innesto S.S.67 a Signa
398	di Val di Cornia	Da innesto SRT 439 a innesto S.S.1
429	di Val d'Elsa	Da innesto SP 408 a innesto SRT 67
435	Lucchese	Da innesto S.S.12 a innesto SS 66
436	Francesca	Dall'Inn. SS. 435 a Montecatini Terme all'Inn. SS. 67 bivio San Miniato
439	Sarzanese Valdera	Dal'inn. SS. 1 a Pietrasanta all'Inn. SS. 1 a Rondelli
445	Garfagnana	Da inn. SS. 12 a Bagni di Lucca all'Inn. 63 bivio Gassano

Tabella 5.5: Le strade regionali nel territorio toscano

Le attuali condizioni del sistema della mobilità in Toscana sono caratterizzate da una serie di elementi di criticità di area vasta e puntuali. Nei prossimi anni verranno realizzate una serie di opere sul sistema infrastrutturale che modificheranno profondamente l'assetto complessivo. Nel complesso la Toscana sopporta una quantità di traffico che non trova riscontro nella dotazione infrastrutturale, in un territorio peraltro caratterizzato da un patrimonio storico-culturale e ambientale di eccezionale rilievo.

L'esperienza delle nuove grandi opere sul territorio toscano, quali l'Alta Velocità ferroviaria, la Variante di Valico, la terza corsia autostradale della A1 e il Corridoio Tirrenico, costituiscono importanti scelte di sviluppo che devono trovare un adeguato rapporto con l'ambiente e il territorio.

La domanda di mobilità che interessa il territorio è espressione delle caratteristiche strutturali degli insediamenti collocati al suo interno, nonché delle relazioni e degli scambi che tali insediamenti sviluppano con le aree circostanti. Accanto alle principali direttrici Nord-Sud (costiera e dorsale), di prevalente collegamento nazionale, ed Est-Ovest (Firenze-Pisa-Livorno e nel futuro Siena-Grosseto-Fano), di prevalente collegamento regionale, si strutturano una serie di relazioni interne che completano il quadro infrastrutturale. L'attuale situazione è caratterizzata da frequenti situazioni di congestione sia nella rete autostradale che nella rete della viabilità ordinaria. Le opere in programma nei prossimi anni permetteranno di ridurre o eliminare le attuali situazioni di congestione anche se permangono elementi di criticità per cui è necessario valutare la possibilità di ulteriori investimenti.

Complessivamente si riscontra uno scenario caratterizzato da una elevata mobilità di persone (determinato da un aumento del pendolarismo tra sistemi economici locali diversi) e merci (in espansione) con una spiccata propensione all'uso del mezzo privato (il numero di autovetture in rapporto agli abitanti è superiore del 6% rispetto al dato medio italiano) nonostante un'offerta di servizi pubblici in lieve incremento.

La rete stradale risulta carente secondo le dotazioni in rapporto alla popolazione e alle estensioni territoriali mentre risulta buona l'infrastrutturazione ferroviaria. Lo scambio fra modi di trasporto diversi risulta però ancora debole nonostante il territorio toscano sia caratterizzato da un sistema portuale e di navigazione interna con discrete potenzialità, con interessanti opportunità di integrazione nell'ambito dei distretti logistici costieri e con una distribuzione di merci capillare.

Il Piano Regionale della Mobilità e della Logistica comprende le simulazioni degli scenari di riferimento al 2015 con le opere approvate, finanziate, in programma e le valutazioni sulla mobilità. La Variante di Valico e il tratto Firenze Nord-Firenze Sud porteranno le attuali criticità autostradali entro limiti accettabili. Il completamento della SGC E78 costituirà una importante direttrice trasversale e consentirà una fluidificazione degli attuali traffici. Gli interventi sulla SGC FI-PI-LI, la SRT 429, la SRT 69 e SRT 71 ridurranno fino ad annullare le attuali criticità.

Gli scenari studiati per le possibili future opere in programmazione evidenziano i benefici della terza corsia autostradale della A12 e della soluzione costiera del completamento del corridoio tirrenico e la modesta entità dei traffici per l'ipotesi Modena-Lucca una volta realizzato l'adeguamento appenninico; l'ipotesi di bretella Barberino-Incisa registrerebbe flussi non giustificabili per un intervento così impattante e sarà risottoposta a valutazione nel prossimo piano.

Le criticità ferroviarie, negli scenari studiati, trovano una adeguata risposta nell'attuazione degli interventi previsti nelle intese.

Per quanto riguarda le criticità attuali si forniscono i dati dei flussi autostradali nelle principali tratte toscane. Tali dati evidenziano che i tratti con i maggiori flussi sono in corrispondenza del nodo fiorentino e tra Firenze e Prato est. Il trend di crescita è stato pari a 8-9% in 3 anni con una forte crescita (pari a circa il 14% nel tratto da Prato a Montecatini Terme).

Autostrada	Traffico giornaliero medio in veicoli (tra parentesi la % di veicoli pesanti) - Anno 1999	Traffico giornaliero medio in veicoli (tra parentesi la % di veicoli pesanti) - Anno 2002
A1 Milano - Roma Tratto Pian del Voglio - Barberino	Circa 43.000 (32% pesanti)	Circa 47.000 (32% pesanti)
Tratto fiorentino A1 Milano - Roma - Allacciamento A1-A11 - Firenze Certosa	Oltre 73.000 (25% pesanti)	Circa 80.000 (25% pesanti)
Autostrada A11 Firenze - Pisa Allacciamento A1-A11 - Prato Est	Oltre 80.000 (15% pesanti)	Circa 86.000 (15% pesanti)

Tabella 5.6: Flussi autostradali nelle principali tratte toscane (Fonte Autostrade S.p.A.- Rielaborazione dati anno 1999 e anno 2002)

3. Stato di attuazione della programmazione

3.1 *Le infrastrutture di interesse nazionale e regionale*³⁹

L'Accordo di Programma Quadro per il settore delle infrastrutture di trasporto tra Governo e Regione Toscana firmato il 24 maggio 2000, prevede complessivamente interventi per 12.319 miliardi di lire (pari a 6.366 milioni di euro), di cui la gran parte per interventi su infrastrutture ferroviarie (8.273 miliardi di lire, pari a 4.272 milioni di euro), mentre per strade sono previsti interventi per 1.064 miliardi di lire (pari a 550 milioni di euro), per le autostrade interventi per 2.631 miliardi di lire (pari a 1.359 milioni di euro), per i porti 232 miliardi di lire (pari a 120 milioni di euro), per interporti 78 miliardi di lire (pari a 40 milioni di euro) e per aeroporti 38 miliardi di lire (pari a 20 milioni di euro).

Vari sono gli interventi previsti nell'accordo e ad oggi completati, tra cui il potenziamento della linea ferroviaria Tirrenica, la riattivazione della linea ferroviaria Pisa-Collesalvetti-Vada, il collegamento tra il Porto di Livorno, stazione di Calambrone e l'interporto di Guasticce, mentre sono in corso i lavori per il sottoattraversamento della linea Firenze – Pisa con la linea Roma – Pisa in stazione di Pisa centrale, per il potenziamento infrastrutturale Firenze – Empoli- Variante Signa-Montelupo (in avanzata fase di realizzazione) e per il raddoppio S.Stefano-Chiesaccia della ferrovia Pontremolese (in avanzata fase di realizzazione).

³⁹ Estratti da Comunicazione dell'Assessore Conti al Consiglio Regionale "Le infrastrutture e i servizi per la mobilità in Toscana" – novembre 2005

In merito ai principali interventi ferroviari in Toscana, si evidenzia che i lavori per la tratta A.V. Firenze – Bologna sono realizzati per oltre 80%; per il nodo A.V. di Firenze è stato approvato il progetto definitivo della stazione e del sottoattraversamento ed è in corso la procedura negoziale.

Per il Corridoio Tirreno – Brennero “Ti-Bre” (Tratta Pontremolese, compreso nodo di Pisa) la Regione ha espresso parere favorevole al conseguimento dell’intesa sulla localizzazione, ed è in attesa degli ulteriori sviluppi della procedura ex D.Lgs 190/02 di competenza Statale per la tratta Pontremoli – Chiesaccia e per il tunnel di valico.

I lavori per il centro sperimentale ferroviario Osmannoro sono in corso di appalto.

Per la linea ferroviaria Osmannoro-Campi Bisenzio è in fase di definizione la progettazione definitiva con approfondimento delle problematiche idrauliche, mentre i finanziamenti per la realizzazione dell’opera sono previsti all’interno del contratto di programma F.S. 1994-2000.

Tra i principali interventi autostradali e stradali, si evidenzia che per la variante di valico sono stati appaltati e sono iniziati i lavori per il lotto 11 -Galleria di Base- e il lotto 12, comprendente lo svincolo di Barberino di Mugello; per il tratto Firenze Nord – Firenze Sud dell’autostrada A1 sono iniziati i lavori per i lotti di tutte le tratte (tratta A, lotti 0,2 e 3, tratta B, lotti 4,5 e 6, tratta C lotti 7 e 8).

Per il completamento del corridoio tirrenico autostradale Cecina – Civitavecchia, la Regione ha presentato nel marzo 2003 una propria proposta di risoluzione del corridoio infrastrutturale, che rappresenta l'evoluzione del progetto ANAS dell'Accordo del 5 dicembre 2000. Tale proposta è stata perfezionata a seguito di numerosi incontri con tutti gli enti interessati al fine di individuare ipotesi di tracciato compatibili con i caratteri ambientali, storici, culturali e trasportistici del territorio interessato, compresi i necessari collegamenti con i porti. È stato inoltre individuato un accordo sulla soluzione costiera con la Regione Lazio.

A luglio 2005 ANAS, tramite SAT, ha avviato la procedura di localizzazione e VIA ai sensi della Legge Obiettivo sulle due soluzioni, costiera e mista.

La Commissione Via ha espresso a marzo 2006 parere favorevole sulla soluzione costiera e parere negativo sulla soluzione mista.

Per il collegamento Grosseto – Fano E78 sono iniziati i lavori nei lotti 1,2,10 e 11 della tratta Siena-Grosseto, nei lotti 2,4 e 5 della tratta Arezzo-confine regionale mentre i lavori della tratta Siena – Bettolle si dovrebbero concludere nei prossimi mesi. La realizzazione dei

restanti lotti viene finanziata a seguito di programmi pluriennali ANAS e degli ulteriori impegni connessi all'attuazione della legge obiettivo (sono previsti 596 milioni di euro nell'Intesa Generale Quadro).

Per gli interventi di adeguamento dei valichi appenninici, previsti nell'Intesa Generale Quadro con un importo di 310 milioni di euro, sono in corso le seguenti progettazioni:

- per la SS 12 dell'Abetone e del Brennero il collegamento tra la Valle del Serchio a nord di Lucca, la loc. S. Margherita e il nuovo casello sulla A11 del Frizzone previsto a Ovest di Lucca e nel collegamento tra l'attuale casello sulla A11 a Est di Lucca e la loc. S. Margherita;
- per la SS 63 "del Cerreto" il nodo stradale di Aulla compreso il collegamento con la SS 62 "della Cisa" e le rettifiche a Fivizzano;
- per la SS 64 "Porrettana" tratto Traviano – Ponte alla Venturina (confine con l'Emilia Romagna);
- per la SS 67 "Tosco Romagnola" il 3° lotto e adeguamento della viabilità esistente tra Firenze e Pontassieve, riclassificazione della SP 34 quale SS 67 con interventi di adeguamento compresa la variante dell'abitato di Vallina; per il doppio ponte sull'Arno in località nel bando pubblico di rilievo internazionale indetto dall'ANAS sono arrivate richieste di progettazione da parte di numerosi progettisti europei, giapponesi, americani.

Il 18 aprile 2003 viene firmata a Roma l'Intesa Generale Quadro tra Governo e Regione Toscana in materia di infrastrutture di trasporto, in attuazione della legge obiettivo e del relativo programma infrastrutture strategiche, che prevede complessivamente interventi per 8 miliardi e 269 milioni di euro, di cui la fetta più cospicua degli interventi riguarda le ferrovie (4 miliardi e 764 milioni di euro di cui 393 di nuova previsione); 3 miliardi e 479 milioni di euro (di cui 906 di nuova previsione) sono invece destinati a strade e autostrade e 26 milioni di euro a porti e interporti.

Complessivamente sono di nuova previsione, rispetto al precedente Accordo del 2000, interventi per 1 miliardo e 310 milioni di euro (tra questi si ricordano gli interventi per adeguare i valichi appenninici e per la realizzazione della tramvia di Firenze). Nell'intesa si conviene inoltre che le infrastrutture e le opere interessanti il territorio toscano, comprese nel programma approvato dal CIPE il 21 dicembre 2001, rivestono carattere strategico sia a livello nazionale che regionale.

Nel D.P.E.F. 2005-2008, che assume valore di aggiornamento del programma delle infrastrutture strategiche, sono stati inseriti ulteriori interventi tra cui il potenziamento della rete ferroviaria della Toscana centrale, con particolare riferimento alla linea Pistoia – Montecatini - Lucca- Viareggio.

Il Piano Regionale della Mobilità e della Logistica, oltre che recepire gli interventi già individuati nelle intese con il governo, avanza le proposte regionali in materia di infrastrutture di trasporto, per un totale complessivo riferito all'anno 2005 pari a circa 18 miliardi di euro.

Tra le intese intercorse si citano il Protocollo Intesa di interconnessione della rete ferroviaria territorio lucchese, l'Intesa Istituzionale di Programma tra il Governo della Repubblica e la Giunta della Regione Toscana - Accordo di Programma Quadro in materia di infrastrutture di trasporto (II° atto integrativo – 30-04-2004), il DPEF 2005-2008 (II° Programma Infrastrutture strategiche), il Piano Decennale ANAS 2003-2012 (che ha avuto l'Intesa nella Conferenza Unificata del 28-10-2004), l'accordo di Programma per la realizzazione e gestione del potenziamento della linea ferroviaria Pontremolese e delle relative ulteriori opere a questa funzionalmente collegate (2-12-2004), l'intesa Istituzionale di Programma tra il Governo della Repubblica e la Giunta della Regione Toscana – IV accordo integrativo (31 marzo 2005) e il Protocollo Intesa per lo sviluppo del polo tecnologico ferroviario dell'Osmannoro in Comune di Firenze del 18-05-2005.

Nell'attuale situazione gli interventi infrastrutturali risultano strategici per lo sviluppo e la competitività economica del paese. L'attuale carenza di dotazione infrastrutturale che caratterizza il territorio italiano, pur nelle specificità territoriali, si somma a generali previsioni di sfiducia relativa alle disponibilità finanziarie. In tal senso gli interventi dovranno procedere verso la riqualificazione dell'esistente e dovranno essere strategici a livello di inserimento territoriale.

Nell'incontro istituzionale tra il Ministro Di Pietro e il Presidente Martini del 6-09-06 sono state fissate le priorità strategiche tra gli interventi previsti: il nodo AV di Firenze, il completamento della SGC E78 e il completamento del corridoio tirrenico autostradale.

Nella successiva tabella viene presentato il riepilogo degli interventi previsti dal Piano Regionale della Mobilità e della Logistica, riferito all'anno 2005 sia per le cifre che per gli accordi successivamente intercorsi a livello nazionale. Si calcola che a livello finanziario gli impegni che il Governo ha sottoscritto e su cui ad oggi permangono incertezze finanziarie

corrispondono a oltre 4 miliardi di opere. Restano ancora da definire inoltre, oltre ai quattro miliardi già citati, circa tre miliardi di opere ricomprese nel totale della tabella successiva.

INTERVENTI FERROVIARI	<i>Previsione fine lavori</i>	<i>Importo in milioni di Euro</i>
Descrizione		
1. TRATTA A.V. FIRENZE-BOLOGNA	2008	3175
2. INTERVENTI VARI SUL NODO DI FIRENZE		
• Sottotraversamento, Stazione A.V e interventi connessi	2010	1517
• Nuove fermate metropolitane	2006	19,62
• Interventi vari	2009	255,13
• Completamento della rete delle tranvie nell'ambito metropolitano di Firenze	2009	613,91
3. LINEA FIRENZE - EMPOLI - PISA		
• Variante Signa - Montelupo	2005	166
• Potenziamento tecnologico fra Pisa ed Empoli	da definire	da definire
• Quadruplicamento della linea Empoli - Montelupo	da definire	da definire
• Collegamento Signa – Campi	da definire	da definire
4. I.D.P. FIRENZE-OSMANNORO	Completato	131,01
5. CENTRO SPERIMENTALE FERROVIARIO OSMANNORO	2010	105
6. LINEA FERROVIARIA OSMANNORO CAMPI BISENZIO A COMPLETAMENTO DELLA LINEA FIRENZE OSMANNORO	2007	36,15
7. ELETTRIFICAZIONE LINEA FAENTINA	da definire	da definire
8. LINEA EMPOLI - SIENA - CHIUSI		
• Intervento di velocizzazione Empoli-Siena	2006	61,97
• Raddoppio della tratta Empoli - Granaiole sulla linea Empoli - Siena	da definire	da definire
• Potenziamento ed elettrificazione della linea Empoli - Siena	da definire	da definire
• Raddoppio tratta Poggibonsi - Siena	da definire	da definire
• Intervento di velocizzazione Siena - Chiusi con adeguamento in sede	da definire	da definire
9. CORRIDOIO TIRRENO - BRENNERO "TI-BRE" - TRATTA PONTREMOLESE, COMPRESO NODO DI PISA		
• Raddoppio tratto S.Stefano di Magra Chiesaccia	2007	239
• Raddoppio tratto Chiesaccia - Pontremoli	2008	166
• Tunnel di valico	da definire	600
10. SISTEMA COMANDO-CONTROLLO LINEA GENOVA - ROMA E PONTREMOLESE, CON POSTO A PISA CENTRALE	Completati	126,53
11. SISTEMAZIONE IMPIANTI NODO DI PISA. POTENZIAMENTO LINEA COLLESALVETTI - VADA. POTENZIAMENTO IMPIANTI MERCI DI LIVORNO		
• Sistemazione Impianti Nodo di Pisa. Elettrificazione Collesalveti Vada.	2010	134
• Potenziamento Impianti merci di Livorno		
• Razionalizzazione del bivio Mortellini	da definire	da definire
• Raccordo Pisa-Collesalveti-Vada con Firenze – Pisa	da definire	da definire
• Punti di incrocio ed adeguamento tecnologico linea Pisa Vada	da definire	da definire
12. INTERPORTO DI GUASTICCE		
• Infrastrutture Interporto di Guasticce	2005	15,49
• Completamento connessione interporto di Guasticce con la Darsena Toscana	da definire	da definire
• Collegamento interporto di Guasticce-Pisa-Collesalveti-Vada	da definire	da definire
13. SISTEMA INTEGRATO SU FERRO AREA VASTA PI-LI-LU -MC	da definire	da definire
14. POTENZIAMENTO E RADDOPPIO LINEA FERROVIARIA PISTOIA – LUCCA –VIAREGGIO		

raddoppio tratta Pistoia – Montecatini	da definire	110
velocizzazione linea Montecatini-Lucca	da definire	40
sottoattraversamento Montecatini	da definire	80
raddoppio tratta Lucca – Altopascio	da definire	da definire
raddoppio tratta Altopascio-Montecatini	da definire	da definire
15. ULTERIORI INTERVENTI		
• Collegamento Campi-Prato-Pistoia	da definire	da definire
• Collegamento Arezzo - Sansepolcro	da definire	da definire
• Collegamento Firenze Cascine - Firenze P.Prato	da definire	da definire
• Quadruplicamento tratta Signa – Olmatello	da definire	da definire
• Velocizzazione Siena-Chiusi con rettifiche	da definire	da definire
• Velocizzazione Arezzo-Siena-Grosseto	da definire	da definire
• Interconnessione Faentina - AV	da definire	da definire
• Recupero linee dismesse	da definire	da definire
• Raddoppio Pistoia Capostrada e collegamento diretto linea Lucca	da definire	da definire
16. INTERVENTI VARI DI SOPPRESSIONE DEI PASSAGGI A LIVELLO	da definire	da definire
TOTALE		7638,8
Per interventi da definire si ipotizzano ulteriori somme per 1070 milioni di euro		
INTERVENTI STRADALI E AUTOSTRADALI	Previsione fine lavori	Importo in milioni di Euro
Descrizione		
1. AUTOSTRADA A1 MILANO-NAPOLI - VARIANTE DI VALICO E ADEGUAMENTO A TRE CORSIE DEL TRATTO BARBERINO - INCISA	2010	3357
2. AUTOSTRADA A1 MILANO-NAPOLI - ALTRI INTERVENTI	2007	48,47
3. INTERVENTI SULLA A11 FIRENZE - PISA NORD		
• Nuovo svincolo e stazione alla piana lucchese	2007	12,7
• Montecatini: Adeguamento dello svincolo	2008	5,7
• Potenziamento tratta autostradale A11	2010	150
4. INTERVENTI SULLA A12 NEL TRATTO GENOVA - VIAREGGIO		
• Nuovi caselli di Viareggio, Massarosa e Lucca San Donato	da definire	63
• Terza corsia autostradale A 12 La Spezia – Viareggio	da definire	504
5. CORRIDOIO TIRRENICO: COMPLETAMENTO AUTOSTRADALE CECINA - CIVITAVECCHIA		
• Completamento a tipologia autostradale del Corridoio Tirrenico	da definire	da definire
• Collegamenti con i porti	da definire	186
6. ADEGUAMENTO E MESSA IN SICUREZZA DELLA A15 PARMA LA SPEZIA	da definire	da definire
7. COLLEGAMENTO GROSSETO - FANO E78	2008	1007
8. ADEGUAMENTO DEI SISTEMI DI VIABILITA' PER L'ATTRAVERSAMENTO DEI VALICHI APPENNINICI TOSCO-EMILIANI	2009	336
9. ADEGUAMENTO SISTEMA STRADALE LONGITUDINALE TIRRENICO NEL TRATTO NORD DELLA TOSCANA	da definire	da definire
10. POTENZIAMENTO COLLEGAMENTI TRANSAPPENNINICI GARFAGNANA-LUNIGIANA	2009	60
11. ALLACCI E COLLEGAMENTI CON IL SISTEMA OSPEDALIERO	da definire	40
12. ADEGUAMENTO E MESSA IN SICUREZZA DELLA E45 ORTE-CESENA	2008	77,4 Meuro
13. INTERVENTI SU STRADE STATALI	da definire	212,5
14. BRETELLA PRATO - SIGNA (rif. Programma Regionale 2002-2007)	da definire	-

15. INTERVENTI SULLA VIABILITA' REGIONALE PREVISTI NEL PROGRAMMA INVESTIMENTI ANNO 2001	2006	65.745
16. INTERVENTI PREVISTI NEL PROGRAMMA REGIONALE DI RIPARTIZIONE DEI FONDI CIPE 2000 E 2001	2006	55.766
17. INTERVENTI PREVISTI NEL PROGRAMMA PLURIENNALE INVESTIMENTI SULLA VIABILITA' REGIONALE 2002-2007 - S.G.C. FI-PI-LI	2007	130,664
18. INTERVENTI PREVISTI NEL PROGRAMMA PLURIENNALE INVESTIMENTI SULLA VIABILITA' REGIONALE 2002-2007 - Altre Strade	2007	581.53
TOTALE		7093.24
Per interventi da definire si ipotizzano ulteriori somme per ulteriori 2150milioni di euro		
TOTALE COMPLESSIVO 17,953 Miliardi di Euro		

Tabella 5.7 Interventi ferroviari, stradali e autostradali in Toscana: Previsioni e importi – aggiornamento 2005

Tra i principali interventi che meritano un approfondimento segnaliamo il nodo di Firenze dell'Alta Velocità e l'ipotesi di una nuova tratta autostradale Modena-Lucca, che verranno trattati di seguito, il completamento del Corridoio Tirrenico (capitolo VI), e l'adeguamento a tre corsie dell'A1 (l'approfondimento sulla tratta Firenze Nord-Firenze Sud è oggetto del capitolo VII).

Con l'Accordo di programma sulle infrastrutture di trasporto siglato tra Governo, Regione Toscana e Ferrovie dello Stato il 24 maggio 2000 furono definiti gli impegni per la realizzazione degli interventi di potenziamento del Nodo di Firenze dell'Alta Velocità ferroviaria, opere di rilievo prioritario in quanto comprendenti la realizzazione del passante e della nuova stazione e l'adeguamento tecnologico dell'intera rete di superficie per consentire lo sviluppo dei servizi regionali e metropolitani, indispensabili per decongestionare il traffico veicolare di Firenze e dei comuni limitrofi.

L'Intesa Generale Quadro firmata tra Regione e attuale Governo il 18 aprile 2003 ha ribadito tali impegni aggiornando i tempi, prevedendo l'appalto e l'avvio dei lavori nel 2004, per un importo così ripartito: sottoattraversamento 600 meuro, nuova stazione 450 meuro, interventi connessi 160 meuro.

A dicembre 2005 è stata avviata la gara d'appalto, in ritardo a causa di un appesantimento del procedimento di approvazione dell'opera di "scavalco" tra le stazioni di Firenze Castello e di Firenze Rifredi, non prevista precedentemente, ma richiesta da R.F.I. per rendere più efficiente il sistema ferroviario sia in fase di cantierizzazione, sia a regime, consentendo la

separazione dei flussi ferroviari in uno snodo particolarmente complesso in cui si intrecceranno 4 coppie di binari.

La Conferenza di Servizi del 23 dicembre 2003 ha infatti approvato il nuovo progetto di stazione, redatto dall'architetto Norman Foster, e ha confermato il sottoattraversamento ferroviario approvato nel 1999, stralciando la nuova previsione dell'opera di scavalco tra le stazioni di Firenze Castello e Firenze Rifredi, ritenuta dal Ministero dell'Ambiente da assoggettare a procedimento di valutazione di impatto ambientale, in quanto variante sostanziale. A seguito della successiva procedura di VIA, oggi è in fase conclusiva la procedura negoziale per l'affidamento dei lavori di realizzazione dell'opera.

Si tratta probabilmente dell'opera di maggior rilievo strategico tra quelle programmate tra Regione e Governo e si auspica che le fasi procedurali si concludano velocemente al fine di avviare i lavori che, una volta conclusi, porteranno un nuovo impulso al traffico su ferro di breve e lunga percorrenza.

Sulla realizzazione dell'autostrada Modena-Lucca, più volte ritenuta dal precedente Ministro Lunardi opera strategica per la rete infrastrutturale italiana, la Regione Toscana ha sempre espresso forti perplessità, sia per gli aspetti di impatto sul territorio e sull'ambiente, sia per le verifiche effettuate in merito agli aspetti trasportistici che, secondo le analisi del Piano Regionale della Mobilità e della Logistica, non rendono comunque sostenibile tale intervento; il Piano Regionale tiene conto infatti del Piano Nazionale dei Trasporti e della Logistica del 2000 in cui gli assi infrastrutturali nord sud che interessano la Toscana e che si collegano con i corridoi europei sono l'A1, l'A15 e l'E45 che, con una serie di adeguamenti già oggetto di accordi, consentono di dare idonee risposte in termini trasportistici per scenari riferiti almeno al 2015.

La Regione tuttavia, con la firma dell'Intesa Generale Quadro sulle infrastrutture di trasporto del 18 aprile 2003, si è dichiarata disponibile ad esaminare con il Governo e la Regione Emilia Romagna uno studio di fattibilità che il Ministero delle Infrastrutture si è impegnato a predisporre.

Con la stessa Intesa sono stati definiti gli interventi di adeguamento della viabilità nazionale esistente relativa ai valichi appenninici, tra cui anche la S.S. 12 dell'Abetone e del Brennero, per la quale è stato previsto tra l'altro un intervento relativo alla tangenziale EST di Lucca, in grado di razionalizzare il traffico di scorrimento della Piana di Lucca per raccordarlo con i caselli autostradali della A11 Firenze-mare.

Nonostante la mancanza dello studio di fattibilità sulla Modena-Lucca, l'ANAS, ha avviato a giugno 2005 il procedimento di approvazione del progetto preliminare e dello studio di impatto ambientale del "Sistema tangenziale di Lucca", ai sensi del decreto legislativo 190/2002, di attuazione della legge obiettivo.

Il progetto è costituito da due diversi progetti che l'ANAS intenderebbe realizzare congiuntamente: uno riguardante la tangenziale EST, di collegamento tra Ponte a Moriano e il nuovo casello autostradale della A11 in località Frizzone (Comune di Capannori), con aggiunta della diramazione verso il casello di Lucca Est della A11, che ripercorre, sostanzialmente, la soluzione condivisa da Regione, Provincia di Lucca, Comuni di Lucca, Capannori e Porcari; l'altro riguardante la tangenziale OVEST che collegherebbe Ponte a Moriano con la bretella autostradale Lucca-Viareggio, attraversando prevalentemente in galleria i territori in riva destra del fiume Serchio, che non è invece prevista da alcun atto di programmazione sia territoriale che relativo ai trasporti e sarebbe di grande impatto in un territorio di particolare pregio ambientale.

La Regione ha evidenziato che l'avvio del procedimento per il progetto della tangenziale OVEST è in contrasto con il decreto Legislativo 190/2002 in quanto tale intervento non risulta tra quelli programmati in attuazione della legge obiettivo, ai sensi dell'Art. 1 comma 1 della stessa legge.

3.2 La viabilità di interesse regionale⁴⁰

In attuazione della Legge Bassanini e dei relativi decreti di trasferimento delle competenze sulla viabilità ex ANAS, sono state definite intese tra Governo e Regione negli anni compresi tra il 1998 e il 2000 per i trasferimenti di competenze e per i relativi finanziamenti; contestualmente la Regione ha adeguato il proprio quadro legislativo nel 1998 mentre nel 2000 ha individuato la rete stradale di interesse regionale e provinciale.

In attuazione delle disposizioni sopra citate sono state trasferite dallo Stato alla Regione e alle Province toscane, a fine settembre 2001, strade per 2600 chilometri (di cui 1450 Km alla Regione e 1150 Km trasferiti poi dalla Regione alla Provincia) su circa 3500 Km di strade ex ANAS.

⁴⁰ Estratti da D.C.R. 35/2002 "Approvazione Programma pluriennale investimenti sulla Viabilità di Interesse Regionale per gli anni 2002-2007"

I compiti istituzionali relativi alla programmazione degli investimenti sulla viabilità regionale possono essere così suddivisi:

- la Regione definisce gli atti di programmazione degli investimenti sulla viabilità regionale;
- le Province svolgono la gestione tecnica e amministrativa delle strade regionali provinciali.

La Regione, a seguito delle nuove competenze, ha predisposto un programma di interventi di carattere straordinario, teso a superare il sistema ex ANAS della programmazione triennale, con utilizzazione dei fondi ex Bassanini che si rendono disponibili annualmente e che consenta, anche tramite sistemi innovativi di indebitamento, di attuare una grande mole di interventi nei tempi strettamente necessari per recuperare le attuali condizioni di inadeguatezza.

Il costo del Programma Viabilità Regionale 2001-2007 è pari a circa 1056 milioni di euro ripartiti tra fondi regionali in attuazione della legge Bassanini, fondi CIPE su viabilità di interesse regionale, fondi regionali da indebitamento (per 516 Meuro circa), fondi compartecipazione enti locali (per 106 Meuro circa) e fondi di soggetti privati per bretella Lastra a Signa-Prato (per 213 Meuro circa).

Per la individuazione degli interventi prioritari da inserire nel programma sono stati presi come riferimento i seguenti criteri:

- miglioramento della sicurezza stradale;
- interventi di variante ai centri abitati congestionati;
- disponibilità di compartecipazione finanziaria da parte degli Enti Locali nella misura di almeno il 10%;
- riequilibrio territoriale degli investimenti rispetto ad altri investimenti sulla viabilità statale;
- Tipologia stradale tesa a garantire adeguati livelli di sicurezza e un attento inserimento nel territorio e nell'ambiente.

Il Programma, attualmente nella fase centrale, prevede la completa attuazione nel 2007. Ad oggi sono stati realizzati 13 interventi, sono stati aggiudicati lavori per circa 233 M€ (36%) mentre sono state ultimate le progettazioni per oltre l'84% degli interventi previsti.

Per quanto concerne la Bretella Autostradale Lastra a Signa – Prato, la Regione ha pubblicato in data 30/7/2003, ai sensi dell'art. 37 bis della L.109/94 e della legge regionale 88/1998 che prevede la realizzazione di autostrade regionali, l'avviso di project financing per la realizzazione dell'opera; nel termine previsto è stata presentata una proposta da Autostrade per l'Italia SpA in qualità di mandataria di un raggruppamento temporaneo di imprese.

Il project financing si configura, secondo una comune definizione, come una complessa operazione economico-finanziaria rivolta ad un investimento specifico per la realizzazione di un'opera e/o la gestione di un servizio, su iniziativa di promotori pubblici o privati. Le potenzialità di questo strumento sono evidenti anche per la generale carenza di risorse pubbliche.

Nel nostro ordinamento il project financing è disciplinato dagli art.37 bis e seguenti della Legge quadro sui Lavori Pubblici (L.109/1994 e successive modifiche e integrazioni). L'istituto del project financing risulta comunque in continua espansione e hanno fatto seguito ulteriori interventi legislativi volti ad ampliarne la portata.

Dai dati diffusi a livello nazionale dal Primo rapporto annuale dell'Osservatorio nazionale sul project financing viene riscontrata, tra le criticità rilevanti, una certa rigidità nel mondo finanziario.

CAPITOLO V

LA PIANIFICAZIONE INTEGRATA DI UNA GRANDE OPERA: IL COMPLETAMENTO AUTOSTRADALE DEL CORRIDOIO TIRRENICO

Per noi toscani che respiriamo l'aria di mare , l'Aurelia è la strada di casa, dei nostri primi viaggi e delle prime avventure, dei nostri sogni di evasione: della Storia con la esse maiuscola che ci passa sotto le finestre. Ma quando, a partire dagli anni Sessanta, auto e camion la intasarono, divenne l'incubo dei centri abitati che attraversava. Restituita dall'autostrada e dalla superstrada a un'attività meno angosciata, l'Aurelia conserva il prestigio del suo passato millenario di via consolare. Rimane la statale numero uno d'Italia e, insieme alla Via Francigena, una grande arteria della civiltà toscana.

(Aldo Santini, da “Viaggio in Toscana sulle grandi strade della storia”)

1. La strada Aurelia

La via Aurelia nacque dalla necessità di collegare Roma con le colonie militari fondate sulla costa Tirrenica nel corso del III secolo a.C., in seguito alla definitiva sottomissione

dell'Etruria.

In un primo tempo il suo tracciato fu condotto fino a Cosa, poi prolungato a Luni, Genova e fino alla Spagna seguendo il litorale. Nata come via di penetrazione militare, l'Aurelia operò soprattutto come arteria commerciale, collegando Roma con i vari porti sparsi sulla costa.

Nonostante i secoli trascorsi e le alterne vicende storiche dei popoli che hanno abitato i territori interessati, ancora oggi la strada Aurelia è legata alla necessità di un corridoio di collegamento stradale tirrenico costiero indispensabile per più motivi.

La rete delle infrastrutture toscane assolve le funzioni di collegamento nord-sud sia lungo la dorsale appenninica che lungo la direttrice costiera, le funzioni di collegamento trasversale est-ovest lungo la direttrice Firenze-mare e attraverso la futura "Due mari".

Il tratto Rosignano-Civitavecchia della direttrice stradale tirrenica costituisce un sistema viario disomogeneo con tratte a 4 corsie e 2 corsie e frequenti incroci a raso. Tali caratteristiche, unite ad elevati livelli di traffico, soprattutto in estate, hanno determinato caratteristiche di forte incidentalità, rendendo questa tratta tra le meno sicure a livello nazionale. Le priorità rispetto a questa direttrice sono quindi l'adeguamento dei livelli di sicurezza, il miglioramento dei collegamenti nord-sud dei collegamenti regionali e locali, il completamento dei collegamenti con i porti.

Il completamento autostradale del Corridoio Tirrenico risulta una questione molto complessa e costituisce un importante obiettivo per l'adeguamento della rete infrastrutturale del territorio toscano, che ha visto in questi anni un confronto intenso tra Stato, Regione, Enti Locali, Associazioni Ambientaliste, forze economiche e sociali.

Una opera del genere può essere realizzata solo con il coinvolgimento e la partecipazione costante di tutti i soggetti a vario titolo interessati.

2. I recenti studi

Senza ripercorrere le varie fasi degli studi che si sono succeduti ormai da decine di anni, si ricorda che il progetto ANAS del 2000 di adeguamento dell'Aurelia prevedeva l'adeguamento a tipologia autostradale, (allora larghezza 23 metri), del tratto tra Rosignano e Civitavecchia, per buona parte sulla sede dell'attuale Aurelia, con un tratto in variante tra Fonteblanda e

Ansedonia, di circa 14 chilometri, a cui andava aggiunta la realizzazione di una viabilità complanare, della larghezza di 8,5 metri, lungo buona parte del tracciato a sud di Grosseto (nella parte nord è già presente la vecchia Aurelia), la ricucitura della viabilità locale, interpodereale e podereale, nonché la realizzazione di idonei collegamenti con i porti di Livorno, Piombino, Puntone di Scarlino, Punta Ala, Castiglione della Pescaia e Marina di Grosseto.

La soluzione ANAS rappresentava una risposta idonea in termini di sicurezza, di funzionalità e di inserimento territoriale, pur lasciando aperti alcuni aspetti da approfondire:

- la stima dei costi era approssimativa;
- la soluzione in variante tra Fonteblanda e Ansedonia era ancora da verificare e su questo punto la Commissione VIA del Ministero dell'Ambiente aveva richiesto l'approfondimento di ulteriori soluzioni alternative tra Fonteblanda ed Ansedonia;
- il finanziamento dell'intervento con i soli fondi statali doveva essere confermato con specifici impegni di spesa.

A gennaio 2002 il Governo Berlusconi ha evidenziato di non essere disponibile a finanziare l'opera con i soli fondi statali, intendendo ricercare forme di coinvolgimento dei privati nella realizzazione e gestione dell'opera e contestualmente ha presentato le soluzioni di adeguamento a tipologia autostradale costiera e collinare; la Regione ha sempre rifiutato l'ipotesi collinare ritenendola sbagliata dal punto di vista ambientale, trasportistico ed economico.

Nello stesso periodo (gennaio 2002) sono state pubblicate le nuove norme tecniche per la realizzazione delle strade e delle autostrade che impongono una serie di vincoli progettuali sulle distanze di sicurezza e i raggi di curvatura per motivi di sicurezza; l'applicazione di tali criteri ha comportato un ripensamento dell'attraversamento delle colline di Fonteblanda e Ansedonia in prossimità dell'attuale tracciato dell'Aurelia, così come fu previsto dall'ANAS, perché devastante per il paesaggio e per l'ambiente, con grandi sbancamenti per adeguare i raggi di curvatura.

3. La proposta della Toscana⁴¹

⁴¹ Estratti da "Regione Toscana- Completamento del Corridoio Tirrenico - Proposta definitiva con ipotesi alternative da approfondire nello Studio di Impatto ambientale – aggiornamento marzo 2003"

La Regione, nella primavera e nell'estate del 2002, decise di elaborare un proprio studio sul completamento del Corridoio Tirrenico che, partendo dagli stessi principi alla base dell'Accordo del 2000, ne sviluppasse le soluzioni progettuali tenendo conto delle nuove normative tecniche e della esigenza di introdurre forme di pedaggio per il finanziamento parziale dell'opera, come già previsto nell'accordo del 2000 in caso di impossibilità di disporre di soli fondi statali: l'evoluzione quindi della proposta ANAS.

E' stato quindi definito un percorso per giungere alla soluzione tecnica dell'opera, come specificato anche dal Consiglio regionale nel giugno 2002, " individuando soluzioni di tracciato, di viabilità alternativa e di collegamento con i porti idonee rispetto a caratteri ambientali, paesaggistici, storici e insediativi del territorio interessato, che costituiscano l'evoluzione e l'aggiornamento dello studio ANAS del 5 dicembre 2000, valutando anche sistemi di pedaggio differenziati che tengano conto delle esigenze della mobilità locale, senza incentivare i traffici sulla vecchia Aurelia a nord di Grosseto ed evitando la congestione, con il traffico pesante, della nuova viabilità alternativa a sud di Grosseto".

Il pagamento del pedaggio su viabilità di carattere autostradale viene considerato coerente con la volontà di incentivare il trasporto su ferro e il cabotaggio.

Nel proprio studio, elaborato insieme alle Province di Grosseto e Livorno e presentato al Convegno di Alberese dell'11 ottobre 2002, la Regione ha quindi sottoposto alle riflessioni delle istituzioni e delle forze economiche e sociali toscane la propria proposta con le seguenti caratteristiche principali:

- per il tratto da Rosignano a Grosseto Sud sostanziale coincidenza con il tracciato ANAS, salvo allargamento della sezione autostradale da m. 23 a 25 a seguito delle nuove norme tecniche; per quanto riguarda il pedaggio vengono previsti due sistemi di esazione a Rosignano e a Follonica destinati ai traffici di media e lunga percorrenza, con conseguente ricucitura della viabilità locale in accordo con i Comuni interessati in corrispondenza dei tratti con pedaggio, mantenendo la gratuità sui restanti svincoli esistenti;
- per il tratto da Grosseto Sud fino al confine con il Lazio vengono ipotizzate più alternative che ripercorrono il corridoio costiero dell'attuale Aurelia per i tratti tra Grosseto e Fonteblanda e tra La Torba e il confine regionale; da Fonteblanda a La Torba si ipotizzano soluzioni di varianti alternative, più interne rispetto alla variante ANAS, per rispettare le nuove norme tecniche senza compromettere con grandi sbancamenti le due colline di

Fonteblanda e Ansedonia e per evitare l'attraversamento di aree densamente edificate quali Albinia e Orbetello Scalo;

- l'attuale Aurelia, per i tratti non utilizzati per la nuova sede autostradale, viene destinata a "strada parco" con riduzione della carreggiata a 10,50 metri, con rotatorie agli incroci, con alberature adiacenti, raccordi con le piste ciclabili, per essere utilizzata per i traffici locali, disincentivando i traffici di lunga percorrenza (potrebbe anche essere 9,50 ma la differenza è dovuta alla larghezza della banchina che anche qui è elemento di sicurezza).

Per quanto riguarda i costi il progetto ANAS prevedeva un impegno di 870 milioni di euro (che per aggiornamento prezzi, adeguamento norme tecniche, adeguamento costi di alcune previsioni decisamente poco sostenibili si aggira oggi sui 1600-1800 milioni di euro).

Nella proposta della Toscana si considera l'adeguamento del tratto Rosignano-Grosseto Sud pari a 500 milioni di euro, il tratto Grosseto Sud- Civitavecchia pari a 1100 milioni di euro e i collegamenti con i porti e gli interventi di inserimento ambientale pari ad altri 500 milioni di euro per un totale di 2100 milioni di euro.

Fin dall'inizio la proposta della Regione Toscana non individua un tracciato specifico; definisce invece un "corridoio costiero" con più ipotesi per consentire al successivo studio di impatto ambientale di approfondire la conoscenza del territorio, dei vincoli e delle risorse al fine di definire il tracciato più idoneo da prescegliere ponendo particolare attenzione alla qualità progettuale dell'opera.

Viene riportato di seguito l'intervento del Prof. Campos Venuti al convegno di Alberese nel 2002, con una breve descrizione della strada tirrenica e l'analisi dei criteri condizionanti per la scelta di una grande direttrice di mobilità su gomma.

La strada tirrenica

All'inizio degli anni 60, appena ultimata l'Autosole, l'attuazione della autostrada tirrenica si presentò come assolutamente prioritaria. La direttrice tirrenica era, infatti, quella ferroviaria più importante nei collegamenti fra il nord e il sud della Penisola, fino alla realizzazione della Direttissima negli anni 30. Così come l'Aurelia era stata la strada più importante, fino alla costruzione della dorsale autostradale. La candidatura prioritaria dell'autostrada tirrenica era, quindi, scontata. Ma fu proprio la Toscana a non condividere la prospettiva autostradale. E purtroppo non fu, questa, una scelta a favore della alternativa ferroviaria, allora non certo popolare; ma piuttosto una esitazione dei centri toscani della costa, a misurarsi con una infrastruttura moderna che, se realizzata con caratteri di qualità, senza danneggiare il paesaggio e le ordinate crescite urbane, avrebbe portato nella regione ricadute positive. Furono allora i centri romagnoli, marchigiani e pugliesi a candidarsi per realizzare il secondo asse longitudinale autostradale del Paese: e malgrado gli innegabili difetti della sua realizzazione, la nuova autostrada ebbe un ruolo decisivo sullo sviluppo della direttrice adriatica, fino ad allora certamente secondaria nel sistema nazionale.

Perdurando la scelta suicida del trasporto su gomma alternativo al trasporto su ferro, si decise poi – ipocritamente – di sospendere le realizzazioni autostradali, ma non di impegnarsi a fondo nel sistema ferroviario. E, ancora peggio, si scelse la politica delle superstrade; che sono soltanto autostrade mal progettate per ridurne il costo, ma che favoriscono il traffico su gomma non essendo a pedaggio. Ancora una volta, però, la direttrice tirrenica non era molto caldeggiata dai centri costieri. Così che negli anni 90 fu completata la E45, da Orte a Cesena, mentre la superstrada tirrenica è, ancor oggi, da finire. Alla metà degli anni 80 si tentò il rilancio della autostrada, progettandone un primo tratto nella zona di Livorno; ed io stesso fui consultato dalla Regione Toscana con altri colleghi, fra cui desidero ricordare un grande urbanista scomparso come Giovanni Astengo. Fummo ascoltati riuscendo ad evitare l'attraversamento del futuro Parco Naturale di San Rossore; ma non riuscimmo a coordinare, come avevamo suggerito, la realizzazione della autostrada tirrenica con quella della nuova Aurelia superstrada e in particolare non fummo capaci di far passare la scelta di una progettazione ambientale delle infrastrutture per la viabilità. Oggi, dopo quindici anni, i problemi sollevati allora sono ancora, irrisolti, all'ordine del giorno. Anche se c'è da sperare che ci siano, finalmente, le condizioni per una loro soluzione positiva.

I criteri condizionanti

Riflettendo sui criteri che dovrebbero condizionare le scelte per la direttrice tirrenica di grande mobilità su gomma, mi è sembrato di poterne identificare quattro, che hanno un valore strategico e decisivo. La rispondenza dell'infrastruttura al suo ruolo nazionale e regionale; la sua collocazione in un quadro di politica intermodale del traffico; la tassativa necessità di una concezione e di una progettazione ambientale ed infine l'esigenza di garantire una cantierizzazione positiva, cioè di non ridurre assolutamente durante i lavori, le già modeste capacità attuali di traffico della direttrice tirrenica.

omissis

Chi è chiamato a proporre delle valutazioni, dopo aver chiarito quali sono i criteri scelti per condizionarle, deve avere la serietà scientifica di esprimere apertamente le conclusioni alle quali è arrivato, senza esitazioni diplomatiche. Ed è quanto io farò, anche perché l'esame delle tre soluzioni, da me sintetizzato sulla base dei criteri condizionanti, non lascia dubbi sulla scelta da operare.

Perché, da un lato, la soluzione collinare a pedaggio, aggiunge alla severa critica ambientale la modesta valenza trasportistica; unendo alla perdita di traffico che resta ad ingombrare l'Aurelia, l'aumento dei costi di costruzione rispetto alle altre due soluzioni. Mentre, dall'altro lato, la soluzione costiera senza pedaggio risulta di fatto assai discutibile proprio dal punto di vista ambientale, che vorrebbe favorire. Perché rinuncia al ruolo di indispensabile completamento del sistema autostradale nazionale; perché contrasta il riequilibrio intermodale gomma-ferro, favorendo in sostanza lo sviluppo del traffico su gomma; perché provoca un grave impatto ambientale sui centri della costa che attraversa, impatto aggravato dalle rettifiche di tracciato non previste, ma rese necessarie dalle recenti norme; e perché queste necessarie rettifiche aumenteranno il suo costo quasi al livello della soluzione costiera a pedaggio.

E', al contrario, la soluzione costiera a pedaggio, che risponde positivamente a tutti i criteri condizionanti. Perché assicura il completamento vitale del sistema autostradale nazionale, sul quale l'assenza della tirrenica lascia un vuoto incolmabile. E insieme non rifiuta un doveroso contributo al riequilibrio intermodale gomma-ferro, obbligando il traffico su gomma a pagare almeno in parte i propri costi: principio questo ecologicamente vincolante. La soluzione costiera a pedaggio è anche quella più facile da progettare con criteri ambientali adottati a priori

omissis

Figura 5.1 : Intervento del Prof.Campos Venuti al Convegno di Alberese.

4. Il confronto con il territorio

La proposta della Toscana elaborata nel 2002-2003 è stata verificata con Province, Comuni, Associazioni Ambientaliste e forze economiche e sociali attraverso un confronto serrato ma molto produttivo. La proposta, perfezionata a seguito degli esiti di numerosi incontri, ha portato ad una soluzione condivisa, che contiene le osservazioni delle Province e dei Comuni per i successivi approfondimenti e che è stata presentata al Governo il 7 aprile 2003.

Rapporto con Comuni, Province e Soprintendenze

La proposta della Regione è stata confrontata con i Comuni attraverso una serie di incontri tecnici da ottobre 2002 ad aprile 2003.

Nel tratto da Rosignano a Grosseto sud il principale elemento sottolineato gli enti locali hanno sottolineato la necessità di adeguare la viabilità locale in rapporto alla realizzazione dell'autostrada. I Comuni interessati, tra cui Rosignano Marittimo, Collesalveti, Cecina, San Vincenzo, Follonica e Scarlino, hanno evidenziato le problematiche legate alle barriere e agli svincoli e la necessità di adeguare la SRT 206 al fine di disincentivare il traffico pesante attraverso rotatorie.

A sud di Grosseto sono interessati dalla proposta progettuale i Comuni di Grosseto, Magliano in Toscana, Orbetello e Capalbio.

Il Comune di Grosseto ha inserito nel quadro conoscitivo del Piano strutturale le varie ipotesi restando aperto alle future intese Stato Regione.

Nel tratto Rispescia-Alberese è stata evidenziata la necessità di contenere lo spazio del corridoio infrastrutturale costituito dalla ferrovia e dall'autostrada.

Nel tratto di Collecchio è stata concordata la necessità di approfondire, nello studio di impatto ambientale, le eventuali problematiche di carattere paesaggistico connesse con quelle idrogeologiche per l'inserimento di una galleria.

Nel tratto tra Fonteblanda e il fiume Albegna il livello progettuale non consente di valutare quale, tra le soluzioni proposte, risulta ottimale per le varie componenti ambientali; il tratto in oggetto merita approfonditi studi ambientali, come del resto già evidenziato dal servizio valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'Ambiente nel corso della procedura di Via del 2001 relativa al progetto ANAS di adeguamento dell'Aurelia. Il criterio comunque seguito è stato quello di mantenersi il più possibile vicino alle aree urbanizzate, allontanandosi solo quando strettamente necessario per evitare l'attraversamento di

insediamenti ormai consolidati e per rispettare le normative tecniche senza compromettere con grandi sbancamenti le colline di Fonteblanda ed Ansedonia.

Nel tratto fino a La Torba gli approfondimenti saranno volti a salvaguardare la risorsa idrica.

Per il tratto in Comune di Capalbio le diverse ipotesi sono state oggetto di specifico approfondimento da parte del Comune anche attraverso un confronto volto a migliorare l'ipotesi presentata dal punto di vista paesaggistico, ambientale e della funzionalità. Il comune di Capalbio si è sempre dichiarato non favorevole all'ipotesi autostradale, che risulterebbe di forte impatto senza un diretto beneficio al territorio comunale.

Le Province hanno partecipato in modo attivo agli approfondimenti svolti fornendo gli elementi conoscitivi delle materie di competenza.

Le soprintendenze, invitate ai vari confronti, hanno sottolineato le varie emergenze archeologiche e storiche e le possibili interferenze.

Il percorso evidenziato ha permesso di elaborare un progetto sostanzialmente condiviso con il territorio; la proposta progettuale si è arricchita degli elementi di dettaglio di specifica conoscenza degli enti locali, che hanno contribuito a ottimizzare le esigenze di carattere nazionale e regionale con le proprie esigenze territoriali.

Rapporto con le Associazioni ambientaliste

La Regione Toscana, le Province di Livorno e Grosseto, i Comuni e le Associazioni Ambientaliste hanno aperto, fin dalla presentazione delle prime ipotesi, un costruttivo confronto. Le Associazioni ambientaliste hanno criticato aspramente la proposta collinare ed hanno ritenuto che la risoluzione del corridoio tirrenico dovesse essere affrontata tramite il corridoio costiero, trasformando in sede l'attuale Aurelia.

Le Associazioni non hanno espresso, per la maggior parte, una posizione contraria rispetto al principio del pedaggio (secondo il principio "chi inquina e consuma, paga") e alla tipologia dell'infrastruttura (anche il progetto ANAS del 2001 era a tipologia autostradale, anche se la larghezza della piattaforma era di 23m al posto dei 25 m delle norme vigenti). Altre associazioni si sono mostrate contrarie all'ipotesi autostradale per il maggiore uso di suolo dell'intervento preferendo l'ipotesi di superstrada.

Le perplessità maggiori sono derivate inoltre dai tratti fuori sede in un territorio di alto pregio ambientale e paesaggistico, con particolare riferimento alla proposta di tratto in variante tra Fonteblanda ed Ansedonia per circa 25 km.

Tale variante, pur accompagnata dal progetto di riqualificazione dell'Aurelia in strada-parco, quando coincidente con la viabilità alternativa, comporta un impatto di rilievo: nella proposta della Toscana risulta motivata dall'applicazione delle nuove norme tecniche stradali peraltro finalizzate al raggiungimento di maggiori livelli di sicurezza (con riferimento ai raggi di curvatura delle infrastrutture e alla visibilità degli utenti), oltre che alle difficoltà di attraversamento del tessuto insediativo (Fonteblanda, Albinia, Orbetello Scalo, Ansedonia). Anche la Commissione VIA nazionale, nell'esame del progetto di trasformazione dell'Aurelia del 2001, ancor prima dell'approvazione delle nuove norme tecniche sulle strade, aveva individuato criticità nel tratto in oggetto e aveva chiesto di "valutare sotto il profilo funzionale, economico ed ambientale soluzioni alternative fuori sede limitate agli ambiti di criticità ovvero relative all'intero tratto compreso tra Ansedonia e Fonteblanda".

Il confronto sviluppato ha portato nel 2003 la Regione Toscana, le Province di Livorno e Grosseto, i Comuni e le Associazioni Ambientaliste (tra cui WWF, Italia Nostra, Legambiente) a firmare il Patto per la Maremma che impegnava le parti perchè:

- nella verifica con il Governo sul Corridoio Tirrenico per il tratto tra Rosignano Marittimo e Civitavecchia, nel quadro dei criteri di sicurezza, tutela e valorizzazione ambientale, paesaggistica, storica, culturale e socio – economica e nel rispetto delle vigenti norme tecniche e della scelta per l'intermodalità, non si prescindesse dallo spirito del Protocollo d'intesa tra il Ministero competente, ANAS e Regioni Toscana e Lazio che ha portato alla firma dell'accordo del dicembre 2000;
- fosse tenuto conto della imprescindibilità di un esauriente esame comparativo tra le varie alternative a partire dal progetto ANAS rivisto sulla base delle nuove norme tecniche, compresi gli interventi di collegamento con i porti e con l'individuazione di forme di pedaggio tese al riequilibrio modale.

Le Associazioni hanno partecipato al confronto ed hanno espresso anche rilievi puntuali che sono stati in parte recepiti nella proposta presentata al governo.

L'ottimizzazione delle soluzioni tecniche attraverso un serrato confronto, finalizzato al raggiungimento di obiettivi condivisi, da un lato di adeguamento infrastrutturale e di sicurezza degli utenti, dall'altro di mitigazione dell'impatto ambientale e di tutela dei valori territoriali, ambientali e paesaggistici, può avvicinare gli elementi di divergenza.

In allegato (figura 18) viene riportato un approfondimento progettuale di adeguamento dell'Aurelia a tipologia autostradale nei pressi di Fonteblanda.

5. Rapporti Stato-Regione

Nel dicembre del 2002, dopo un anno di veti incrociati sulle soluzioni collinare e costiera, si è avuto un primo confronto fattivo delle Regioni Toscana e Lazio con il Governo, che ha portato ad un gruppo tecnico congiunto e alla programmazione di un lavoro basato sulle seguenti fasi:

- definizione preliminare dei criteri fondamentali per la realizzazione dell'opera;
- definizione da parte delle due Regioni di un primo approfondimento di tracciato;
- verifica congiunta della rispondenza delle elaborazioni delle Regioni ai criteri definiti.

Questo lavoro ha portato alla individuazione dei criteri nel gennaio 2003 mentre in aprile l'ANAS presentava la proposta di un corridoio "misto".

Si riepilogano i criteri strategici e specifici approvati dal gruppo tecnico, che sostanzialmente riprendono i criteri proposti dalla Regione Toscana:

Criteri strategici

- completamento della direttrice longitudinale viaria tirrenica di interesse nazionale ed europeo a tipologia autostradale, con elevati livelli di sicurezza;
- raccordo con la rete viaria regionale e locale tramite soluzioni di tracciato, localizzazione degli svincoli e adeguamento della rete viaria che consentano di gerarchizzare e razionalizzare i flussi di traffico;
- riequilibrio modale teso ad incentivare il trasporto ferroviario e il cabotaggio marittimo tramite l'applicazione di adeguate forme di pedaggio autostradale e tramite la riqualificazione dei collegamenti con i porti;
- progettazione particolarmente qualificata sotto il profilo della tutela e valorizzazione delle risorse dell'ambiente, del paesaggio e degli insediamenti, anche rispetto alla cantierizzazione;
- modalità esecutive che garantiscano il mantenimento delle attuali capacità di assorbimento del traffico per tutta la durata dei lavori, con particolari precauzioni per i periodi estivi;
- fattibilità economico – finanziaria dell'intervento anche con riferimento alla rapidità dei tempi di realizzazione.

Criteri specifici

Per il tratto tra Rosignano e Grosseto sud:

- procedere ad un adeguamento in sede alla tipologia autostradale A extraurbana (ml. 25), con corsie di emergenza da ml.3, per garantire adeguati livelli di sicurezza;
- prevedere un sistema di pedaggio “in aperto” tramite barriere sull’autostrada e caselli limitrofi, per intercettare i traffici di lunga e media percorrenza, garantendo la gratuità dei collegamenti di breve percorrenza tramite il mantenimento degli altri svincoli esistenti, valutando anche formule innovative di pedaggiamento;
- prevedere l’adeguamento della viabilità alternativa in adiacenza dei punti di pedaggio per far fronte alle esigenze della viabilità locale senza aggravare le condizioni di traffico sull’Aurelia storica e con soluzioni tese a disincentivare l’attraversamento con traffici di media e lunga percorrenza e in particolare con i mezzi pesanti;
- riqualificare i collegamenti con i porti di Livorno (Maroccone – Chioma), Puntone di Scarlino, Punta Ala, Castiglione della Pescaia, e Marina di Grosseto, nonché la strada 206 Pisana Livornese, quali interventi connessi con l’opera autostradale, da integrarsi con la penetrazione al porto di Piombino, già finanziata;
- individuare soluzioni progettuali particolarmente qualificate sotto il profilo ambientale e paesaggistico;
- individuare metodologie e tempistiche di cantiere che consentano di ridurre quanto più possibile le interferenze tra i lavori e il traffico.

Per il tratto a sud di Grosseto è necessario, compatibilmente con le esigenze del territorio laziale:

- garantire una tipologia autostradale A extraurbana come per il tratto a nord, valutando soluzioni di tracciato tese a utilizzare i corridoi infrastrutturali esistenti quando ciò non costituisca ulteriore pregiudizio per la tutela dell’ambiente, del paesaggio e degli insediamenti umani, ricorrendo all’attraversamento di territori scarsamente infrastrutturati ove strettamente necessario;
- garantire il valore ambientale, naturalistico, storico/archeologico e paesaggistico diffuso, particolarmente nel territorio caratterizzato dall'assenza di tensione abitativa;
- salvaguardare i territori divenuti ad altissima vocazione vitivinicola, caratterizzati dal fenomeno di ricomposizione fondiaria;
- individuare sistemi di pedaggio idonei con caselli localizzati nelle vicinanze dei luoghi maggiormente attrattori di traffico;

- individuare un sistema di viabilità alternativa, con sezione omogenea di ml. 10,50, destinata ad un flusso di traffico compatibile con tali caratteristiche, prevalentemente di carattere locale che, nel caso sia coincidente con l'attuale SS1 Aurelia, presenti caratteri di "strada – parco";
- progettare l'opera con la massima attenzione all'inserimento nel territorio, con un tracciato per quanto possibile aderente alla morfologia esistente e con una rigorosa integrazione ambientale, tramite idonei ambiti di raccordo tra l'infrastruttura e le maglie agrarie e insediative esistenti, da qualificare con particolare attenzione;
- progettare l'opera e il cantiere in modo da garantire, oltre che il mantenimento delle attuali capacità di assorbimento del traffico nel corso dei lavori, anche il minor impatto sul territorio per l'approvvigionamento dei materiali inerti, l'allocazione dei materiali di risulta non recuperabili e il relativo trasporto;
- approfondire gli aspetti di fattibilità economico – finanziaria e le conseguenze socio – economiche del territorio interessato quali elementi essenziali per la scelta della soluzione progettuale.

Il 18 aprile 2003 è stata firmata l'Intesa Generale Quadro di attuazione della legge obiettivo tra Governo e Regione Toscana, che stabilisce per il corridoio tirrenico l'impegno delle parti ad approfondire congiuntamente ipotesi di tracciato compatibili con i caratteri dei territori interessati prevedendo un periodo di sei mesi per giungere alla definizione del progetto preliminare.

6. Situazione attuale

Nel marzo 2004 S.A.T. ha trasmesso al Ministero dell'Ambiente e alle Regioni la documentazione contenente un'ipotesi progettuale relativa al corridoio costiero e l'alternativa "mista" per l'esame preliminare da parte del Ministero dell'Ambiente in collaborazione con le regioni; la Regione Toscana ha richiesto integrazioni che sono state successivamente fornite; tale esame non risulta tuttavia mai avviato da parte dello stesso Ministero dell'Ambiente.

La Regione Toscana ha espresso in più occasioni il proprio dissenso sull'ipotesi "mista" sostenuta dal Ministro Lunardi, in quanto di grande impatto per un territorio e un ambiente di particolare pregio, oltre che non funzionale proprio per gli aspetti trasportistici.

L'ipotesi mista attraverserebbe aree collinari di particolare pregio naturalistico e paesaggistico con una alternanza di gallerie e viadotti che creerebbero un forte impatto sia in fase di realizzazione sia in fase di esercizio; inoltre un percorso interno, lontano dai punti attrattori di traffico collocati lungo la costa e con lo svincolo posizionato a monte di Capalbio, attrarrebbe esclusivamente un traffico di lunga percorrenza, caricando maggiormente l'attuale Aurelia che conseguentemente dovrebbe essere adeguata a quattro corsie, anziché a strada parco a due corsie come per il tracciato costiero.

Il 7 luglio 2005 S.A.T., in attuazione delle disposizioni dell'ANAS e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha attivato formalmente le procedure di valutazione di impatto ambientale trasmettendo, differentemente da quanto concordato nel dicembre 2003, due diversi progetti preliminari posti sullo stesso piano:

- uno che corrisponde al corridoio "costiero" proposto dalle regioni, pur con alcune soluzioni progettuali che necessitano di approfondimenti e di modifiche;
- l'altro definito "misto" che si discosta dal tracciato "costiero" per circa 40 Km a partire dal Comune di Orbetello presso il Fiume Albegna, per attraversare il Comune di Capalbio a monte del capoluogo e poi un breve tratto del Comune di Manciano, prima di ricongiungersi al tracciato costiero in Comune di Montalto di Castro.

Il 26 luglio 2005 S.A.T. ha attivato formalmente anche le procedure per la localizzazione dell'opera ai sensi della legge obiettivo.

Secondo gli obiettivi regionali la progettazione preliminare dell'opera e il relativo studio di impatto ambientale dovranno garantire livelli di qualità che rappresentino il primo esempio in Italia di "autostrada ambientalizzata" con tutti i necessari approfondimenti progettuali rispetto alla soluzione che verrà prescelta, per migliorarne l'inserimento paesaggistico e ambientale, con soluzioni architettoniche particolarmente attente al paesaggio e con interventi di ricucitura della maglia agraria e insediativa che interessino ampi ambiti di territorio con idonei rimodellamenti del terreno e posa a dimora di idonee specie arboree e arbustive.

La Regione ha inteso impegnarsi contestualmente, nel quadro della vigente normativa per il governo del territorio, per:

- individuare specifiche salvaguardie per la tutela dei territori attraversati dalle nuove infrastrutture e in particolare dall'autostrada tirrenica al fine di garantire la tutela e valorizzazione delle risorse territoriali e ambientali, con particolare riferimento al mantenimento dei caratteri che ne qualificano il paesaggio;
- individuare una rete di piste ciclabili e di percorsi pedonali interconnessi fra l'Aurelia trasformata in strada-parco e la costa, al fine di migliorare la fruizione dei caratteri storici, ambientali e paesaggistici del territorio interessato.
- Incentivare, nella procedura di V.I.A., la partecipazione dei cittadini e delle associazioni ai fini della presentazione di specifiche osservazioni nelle fasi di approvazione del progetto preliminare.

Analogamente alle altre grandi opere che interessano il territorio toscano, la Regione ritiene necessaria l'istituzione di un Osservatorio Ambientale e socio-economico costituito da tecnici individuati dalle istituzioni interessate al fine di:

- garantire il recepimento nel progetto esecutivo delle prescrizioni definite in fase di approvazione;
- approvare il piano di monitoraggio ambientale, paesaggistico e socio-economico per la realizzazione dell'opera;
- gestire le conseguenti fasi di monitoraggio attraverso le azioni che si dovessero rendere necessarie.

Obiettivo condiviso con gli Enti Locali e le Associazioni è continuare ad adoperarsi per il completamento di tale opera cercando un equilibrio tra le esigenze di adeguamento di un corridoio infrastrutturale insicuro e disomogeneo e le caratteristiche di un territorio particolarmente delicato dal punto di vista ambientale, paesaggistico e storico-archeologico.

La Regione Toscana si è espressa con propria delibera a novembre 2005 sul progetto presentato da SAT ritenendo innanzitutto il procedimento non coerente con la normativa vigente in quanto il procedimento di valutazione di impatto ambientale deve riferirsi ad un solo progetto preliminare ed alle sue alternative.

La Regione ha comunque manifestato la volontà di operare all'interno del procedimento attraverso gli adempimenti di competenza; ha espresso parere contrario al tracciato denominato "misto" e che il progetto denominato "costiero", *seppure da considerarsi sostanzialmente compatibile con il corridoio infrastrutturale individuato dagli atti di pianificazione territoriale regionale e provinciale, non possa essere approvato senza che siano stati esaminati gli ulteriori approfondimenti e gli adeguamenti progettuali, da predisporre a cura del proponente...*relativamente ad una serie di problematiche evidenziate nei pareri dei Comuni, delle Province e riportati dalla stessa Regione.

Nel parere regionale, tra i vari aspetti, si sottolinea la necessità di una immediata messa in sicurezza dell'attuale Aurelia attraverso interventi prioritari nei punti di maggior pericolo ed una maggiore attenzione alla qualità progettuale delle singole opere; vengono richiesti approfondimenti sulla minimizzazione degli effetti sulle componenti ambientali, sul paesaggio e sul tessuto socio-economico, la contestualità degli interventi di ricucitura della viabilità locale e di collegamento con i porti, vari approfondimenti in relazione agli inserimenti territoriali della piattaforma dell'infrastruttura principale, dei caselli e degli svincoli.

Tra i pareri espressi dagli enti locali si sottolinea una sostanziale convergenza di pareri favorevoli al corridoio costiero e contrari al "misto", rimandando comunque una valutazione definitiva alla presentazione delle necessarie integrazioni.

Si sottolinea inoltre il parere non favorevole del Comune di Capalbio, perché il progetto risulta in contrasto con la vincolistica interessata.

L'espressione degli enti locali, non prevista nella legge obiettivo (c'è il riferimento al parere della Regione, sentiti i Comuni), è richiesta in coerenza con la legge 1/2005 dalla Regione Toscana, che assicura la partecipazione degli enti nelle decisioni di propria competenza e si conforma al loro parere nei casi di esclusiva rilevanza locale.

Il difficile compromesso tra esigenze di carattere nazionale ed esigenze locali non può esser risolto superando le istituzioni locali, soprattutto quando gli effetti delle decisioni determinano forti conseguenze nella vita delle comunità cittadine.

Si richiede inoltre un senso di responsabilità molto alto, forse eccessivo, quando ad una istituzione di carattere locale si chiede un assenso che determina un forte impatto nel proprio territorio per una opera di livello nazionale.

E' necessario definire quindi un processo decisionale che garantisca da un lato le esigenze nazionali, dall'altro le necessarie tutele per le popolazioni e le comunità locali.

Ritengo che sia indispensabile un rafforzamento della fase di programmazione, la partecipazione delle istituzioni locali alle fasi di progettazione dell'opera e una necessaria trasparenza e informazione alla cittadinanza.

La Regione ha quindi potuto prendere atto favorevolmente che il 31/03/2006 la Commissione VIA del Ministero dell'Ambiente ha espresso parere di compatibilità ambientale negativo sul tracciato misto a causa dell'alto impatto sull'ambiente ed ha espresso parere di compatibilità ambientale positivo sul progetto di tracciato costiero, modificato a seguito delle integrazioni presentate da SAT (sulla base delle richieste della stessa Commissione VIA su proposta della Regione Toscana) recependo le proposte regionali. Il tracciato che ha visto il parere favorevole del Ministero dell'Ambiente riprende sostanzialmente il tracciato proposto dalla Regione nel marzo 2003. La Regione ha espresso le proprie determinazioni a seguito del parere VIA con D.G.R. n 470 del 26/06/2006.

CAPITOLO VI
REALIZZAZIONE E VERIFICA DI UNA GRANDE OPERA:
IL POTENZIAMENTO A TRE CORSIE DELLA AUTOSTRADA A1
FIRENZE NORD-FIRENZE SUD

1. Il progetto dell'opera

La costruzione dell'autostrada del Sole costituisce probabilmente il più importante intervento di grande viabilità nel dopoguerra italiano.

Il tratto Bologna-Firenze è entrato in funzione alla fine del 1960 (aperto al traffico il 3 dicembre 1960), seguito alla fine del 1964 dal tratto Firenze-Roma. La configurazione autostradale definita negli anni '50 e '60 è rimasta inalterata quindi poi da un periodo in cui le realizzazioni autostradali erano bloccate per legge (l.492/1975 poi derogabile successivamente a partire dai primi anni '80.)

Il passaggio nell'area fiorentina dell'autostrada è stato, negli anni '60, oggetto di importante dibattito per le ripercussioni che avrebbe avuto nell'assetto territoriale dell'intera area ed in considerazione della funzione di rilievo primario che avrebbe assunto l'arteria autostradale per l'intero sistema nazionale. Nel corso degli anni l'arteria autostradale ha assunto anche le funzioni di collegamento urbano e metropolitano tra i principali centri e anche interni allo stesso capoluogo regionale.

Nei primi anni '80 la mole di traffico determinava già la necessità di un adeguamento della A1 sia nel tratto appenninico sia nell'area fiorentina. La dorsale autostradale Nord - Sud più importante del Paese presentava già le sue criticità più evidenti, cui si poteva porre rimedio solo con interventi infrastrutturali integrati.

In quel periodo vengono avanzate varie ipotesi, tra cui la bretella “Barberino-Incisa” sul lato nord-est della città, la bretella Barberino-Prato (lato ovest) e la realizzazione di un adeguamento a tre corsie in sede.

Nel 1992 viene approvata la Variante di Valico mentre fin da metà degli anni '90 per l'area fiorentina viene perseguita l'ipotesi dell'ampliamento a tre corsie.

Il potenziamento a tre corsie dell'Autostrada del Sole nel tratto Firenze Nord - Firenze Sud si inserisce in un più ampio progetto di potenziamento dell'autostrada A1. Dal confine regionale fino a Barberino sono in corso i lavori della variante di valico mentre per le tratte Barberino-Firenze Nord e Firenze sud-Incisa è in corso la procedura di valutazione di impatto ambientale.

Il progetto definitivo e la valutazione di impatto ambientale dell'opera vengono approvati nel 1999 (l'intesa Stato-Regione viene acclarata formalmente con provvedimento del 8-10-1999 del Provveditorato Opere Pubbliche per la Toscana in seguito alle conferenze di servizi del 21-04-1999, del 1-06-1999 e del 17-06-1999).

Il progetto di ampliamento alla terza corsia nel tratto Firenze nord-Firenze sud è stato suddiviso in 9 lotti di cui segue una breve descrizione. Tra questi si evidenzia che il lotto 0 contiene opere di mitigazione che vengono anticipate rispetto agli altri lavori.

LOTTO	DESCRIZIONE	Km
0	Anticipazione opere di mitigazione inquinamento acustico lungo i tratti dove permesso dalla particolare sequenza degli interventi di ampliamento	4,0 (Barriere/ Pareti)
1b	Nodo Interconnessione A1/A11 e Svincolo di Firenze Nord Viadotto della Mezzana Perfetti - Ricasoli	1,0
2	Tratto A1/A11 - fiume Arno (ponte escluso+svincolo Osmannoro) da progr. Km 281+150 a progr. Km 285+438	4,29
3	Tratto Fiume Arno (ponte incluso+svincolo Signa) da progr. Km 285+438 a progr. Km 287+500	2,06
4	Tratto Signa-Melarancio (Variante d'asse Casellina+parcheeggio Scandicci) da progr. Km 287+500 a progr. Km 291+873.19	4,37
5	Tratto Melarancio-Certosa (Nuova carreggiata Sud : svincolo escluso) da progr. Km 291+873.19 a progr. Km. 295+200	3,32
6	Nodo di Certosa (parcheeggio+raccordo al viale dei Colli bis+Via Cassia) da progr. Km. 295+200 a progr. Km 295+850	(3,0 op. est)
7	Tratto Certosa-Pozzolatico (Nuova carreggiata Sud : svincolo incluso) da progr. Km 295+850 a progr. Km 298+609.60	2,76
8	Tratto Pozzolatico-Firenze Sud da progr. Km 298+609.60 a progr. Km 300+785.80	2,18

Tabella 6.1: Descrizione progetto di potenziamento a tre corsie A1 – Tratto Firenze nord-Firenze sud

Il progetto esecutivo prevede l'accorpamento nelle seguenti tratte oggetto ciascuna di un appalto unico secondo l'elenco che segue:

- lotti 0, 2 e 3 nella Tratta A;
- lotti 4 e 5 e 6 nella tratta B;
- lotti 7 e 8 nella tratta C.

Nelle successive tabelle sono riassunti alcuni dati principali relativi all'opera in generale e alcune delle principali opere previste.

Lunghezza totale (km)	21,786
Adeguamento in sede carr. sud (%)	70%
Tracciato in variante in sud (%)	30%
Lotti	8
Lunghezza Gallerie naturali km (%)	3,554 (16%)
Adeguamento svincoli	3

Tabella 6.2: Caratteristiche geometriche del progetto di potenziamento a tre corsie A1 – Tratto Firenze nord-Firenze sud

LOTTO	OPERA	LUNGHEZZA
2	Ponte sull'Arno	343,80 m
4	Galleria artificiale Casellina	461,30 m
5	Galleria naturale Melarancio	1144 m
	Galleria artificiale Melarancio 2	180 m
6	Ponte sulla Greve	200 m
	Galleria Del Colle	1231 m
	Galleria Poggio Secco	660 m
	Galleria Le Romite	300 m
7	Galleria Pozzolatico	2410 m

Tabella 6.3: Principali opere del progetto di potenziamento a tre corsie A1 – Tratto Firenze nord-Firenze sud

I lavori, attualmente in corso su tutte le tratte, sono caratterizzati dal seguente andamento, secondo il monitoraggio svolto aggiornato a giugno 2006:

<i>Tratta</i>	<i>Costo in milioni di euro</i>	<i>Avanzamento della spesa in %</i>	<i>Inizio lavori</i>	<i>Previsione fine lavori</i>
Tratta A (lotti 0,2,3)	103,73	39	30-10-2003	2-07-2007
Tratta B (lotti 4,5,6)	304,69	8	20-10-2005	18-02-2010
Tratta C (lotti 7,8)	117,86	9	15-07-2004	1-03-2010

Tabella 6.4: Stato di avanzamento lavori Progetto di potenziamento a tre corsie A1 – Tratto Firenze nord-Firenze sud – aggiornamento giugno 2006

2. L'esperienza toscana degli osservatori

La principale novità dell'esperienza toscana nelle grandi opere in fase di realizzazione è stata l'istituzione degli osservatori ambientali e socio-economici.

L'esperienza degli osservatori, attivi solo in Toscana, per le quattro opere principali (tratta A.V., Variante di Valico, Terza Corsia Firenze Nord-Firenze Sud e Nodo AV di Firenze) ha in parte rimediato alle carenze dei progetti definitivi, verificando il rispetto delle prescrizioni nei progetti esecutivi e monitorando i lavori.

Nel caso per esempio dell'adeguamento della tratta confine Regionale-Incisa dell'Autostrada A1 sono in corso i lavori per l'adeguamento a tre corsie del tratto Barberino-confine regionale e Firenze Nord-Firenze Sud.

Nel primo caso è presente l'osservatorio ambientale e socio-economico, nel secondo il Comitato Tecnico di Garanzia: tali istituti prevedono la partecipazione di Regione, Provincia, Enti Locali e Società Autostrade al fine di un monitoraggio degli effetti indotti dalla cantierizzazione (piano di monitoraggio ambientale ante, in corso e post operam), di valutazione degli eventuali adeguamenti progettuali e per affrontare le problematiche che emergono nel corso dei lavori.

Tale attività è stata regolamentata con accordi stipulati durante l'approvazione delle opere e costituiscono una garanzia per il sistema degli enti.

Le grandi opere possono essere realizzate soltanto predisponendo accuratamente un monitoraggio del loro impatto, effettuando i necessari interventi di mitigazione attraverso momenti di confronto tra le società proponenti dell'opera e le amministrazioni interessate e tenendo il cittadino consapevole del processo a cui partecipa.

Proprio nei giorni scorsi, al fine di aumentare l'informazione e la partecipazione dei cittadini, è stato attivato da Società Autostrade, in accordo con Regione, Provincia e Comuni, uno sportello informativo per la tratta Firenze Nord-Firenze Sud, un servizio ove si possono avere informazioni su progetto, piano di monitoraggio e interventi in corso.

3. Il Comitato Tecnico di Garanzia

Contestualmente alla Conferenza di servizi del 17-06-1999 viene siglato tra Regione Toscana, Provincia di Firenze, Comuni interessati e Società Autostrade un accordo procedimentale che impegna le varie parti e porta alla costituzione di un Comitato Tecnico di Garanzia presso la Regione Toscana.

Il Comitato Tecnico di Garanzia e gli osservatori ambientali e socio-economici costituiscono "camere di compensazione" finalizzate alla risoluzione dei problemi e alla definizione di eventuali controversie eventualmente sorte tra sistema degli enti e i proponenti dell'opera.

Accordo Procedimentale fra la Regione Toscana, la Provincia di Firenze, Comuni di Firenze, Calenzano, Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Scandicci, Impruneta e Bagno a Ripoli e la Società Autostrade per l'attuazione degli interventi di potenziamento e messa in sicurezza dell'autostrada A1 nel tratto Firenze Nord-Firenze Sud e delle opere connesse

Articolo 5 Comitato Tecnico di Garanzia

Per la verifica del corretto adempimento degli obblighi previsti all'articolo 2 del presente Accordo è istituito presso la Regione Toscana il Comitato Tecnico di Garanzia.

Il Comitato Tecnico di Garanzia, istituito per tutta la durata dei lavori e sino al termine della fase di monitoraggio stabilito 12 mesi dopo l'apertura al traffico, esplica le proprie attività a Firenze e svolge i seguenti compiti...:

1. sovrintende all'attuazione del presente Accordo, alle verifiche sulla realizzazione del

progetto definitivo approvato dalla Conferenza dei Servizi e delle ulteriori attività prescritte, con riguardo alla corretta esecuzione sotto il profilo ambientale, adottando ogni iniziativa utile a favorire l'esecuzione dei lavori nei tempi ...;

2. esprime parere sulle eventuali varianti del progetto predisposte in sede di realizzazione delle opere e degli interventi;
3. approva il programma di monitoraggio ambientale (PMA) redatto dalla Società Autostrade,..., esamina gli esiti delle misure, prescrive le eventuali integrazioni e/o modifiche al piano di monitoraggio, propone soluzioni per risolvere gli eventuali problemi non previsti, che si evidenziassero in fase esecutiva.

omissis

Figura 6.1 Estratto da Accordo Procedimentale fra la Regione Toscana, la Provincia di Firenze, Comuni di Firenze, Calenzano, Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Scandicci, Impruneta e Bagno a Ripoli e la Società Autostrade per l'attuazione degli interventi di potenziamento e messa in sicurezza dell'autostrada A1 nel tratto Firenze Nord-Firenze Sud e delle opere connesse

Per lo svolgimento dei propri compiti il Comitato si avvale della consulenza tecnica dell'ARPAT e dell'Università (fauna e vibrazioni sugli edifici) e a partire dalla fine del 2004 anche della costituenda segreteria tecnica formata da personale di Società Autostrade.

Il Comitato, a partire dal momento dell'insediamento (settembre 2000) ha espresso parere favorevole sui progetti esecutivi degli 8 lotti con alcune prescrizioni attuative, ha approvato il piano di monitoraggio ambientale, ha esaminato e valutato i reports trimestrali del monitoraggio ambientale ante operam presentati fino ad oggi, ha approvato il progetto di sito web sul monitoraggio ambientale; ha svolto quindi durante i lavori le informative in merito al monitoraggio degli effetti indotti dalla cantierizzazione agli enti con funzioni di vigilanza e controllo.

La costituzione stessa del Comitato fra i vari enti interessati e il proponente dell'opera, insieme al principio di espressione all'unanimità, impone una attività improntata alla leale collaborazione tra tutti i membri e alla necessità di determinare soluzioni condivise.

Le grandi opere infrastrutturali, di per sé molto complesse, possono essere realizzate in territori delicati dal punto di vista ambientale e con forte pressione insediativa solo con la piena collaborazione di tutti i soggetti, pur rappresentativi di esigenze anche contrastanti.

4. Il Piano di Monitoraggio Ambientale

Il Piano di Monitoraggio Ambientale ha lo scopo di fornire un quadro complessivo della situazione ambientale e territoriale esistente nella fase ante operam, di quella che si verrà a verificare in corso d'opera ed a conclusione dei lavori per il primo anno di esercizio - post operam.

Il piano di monitoraggio è il risultato di esperienze tecnico-scientifiche maturate sul territorio negli ultimi anni ed in particolare si fa riferimento agli studi relativi al progetto definitivo ed esecutivo dell'infrastruttura principale, delle relative opere di cantierizzazione nonché alle valutazioni contenute all'interno dello studio di impatto ambientale. Nella tabella che segue sono riportati i settori e le componenti ambientali interessate dal monitoraggio rispetto alle quali è stato redatto un apposito piano di monitoraggio ambientale:

SETTORE	COMPONENTE
Idrico	Acque superficiali, Acque sotterranee
Antropico	Atmosfera, Rumore, Vibrazioni
Assetto del territorio	Geologia e geomorfologia, Geotecnica
Naturalistico	Vegetazione, Suolo, Fauna

Tabella 6.5: Settori e componenti del Piano di Monitoraggio Ambientale

Per ognuna delle componenti ambientali sono stati identificati gli indicatori in grado di descrivere compiutamente i singoli fenomeni - sia fisici che chimici - legati alle dinamiche dei lavori autostradali. La conoscenza del territorio e dei fenomeni in atto e potenziali ha consentito di definire, per ogni indicatore ambientale, dei livelli di soglia in grado di attivare le previste procedure di controllo e verifica della situazione evitando il superamento dei limiti di legge, laddove presenti, ovvero di subire un incontrollato sviluppo di fenomeni dannosi per il territorio e le sue infrastrutture.

5. La vigilanza e il controllo

Il Comitato Tecnico di Garanzia non svolge funzioni di vigilanza e controllo che sono comunque mantenute dagli enti competenti.

Nei confronti di eventuali violazioni a prescrizioni adottate in Conferenza di Servizi di approvazione del progetto si fa riferimento al titolo IV-Capo I del DPR 380-2001 – Art.27-28 (Vigilanza su attività urbanistico-edilizia e vigilanza su opere di amministrazioni statali), e per cui la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia è in carico al Comune; per le opere di amministrazioni statali, una volta accertate irregolarità, il Comune informa immediatamente la Regione e il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti al quale compete, d'intesa con il Presidente della giunta regionale, l'adozione dei necessari provvedimenti.

Per quanto riguarda invece l'eventuale violazione di prescrizioni relative al DEC/VIA si rileva invece la competenza del Ministero dell'Ambiente, che vigila sulla osservanza delle prescrizioni (DPCM 10-8-1988 n.377 art. 4) e può ordinare la sospensione dei lavori rimettendo al questione al Consiglio dei Ministri qualora ravvisi comportamenti contrastanti con il parere di compatibilità ambientale dell'opera (L.8-7-1986 n.349 art.6 co.6).

La legge regionale di valutazione di impatto ambientale, per le opere oggetto della legge e quindi soggette a procedure di verifica e valutazione di impatto ambientale di interesse regionale, provinciale e comunale, prevede che il Comune, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo, può applicare specifiche sanzioni amministrative.

Gli ulteriori enti con funzioni di vigilanza e controllo sono ARPAT, per i controlli sulle condizioni ambientali, la ASL, per igiene, sanità e salute pubblica, sicurezza nei luoghi di lavoro, il Corpo Forestale dello Stato, per l'emergenza Ambientale e la collaborazione al vincolo idrogeologico, la Provincia, per il servizio di prevenzione e controllo nelle materie di competenza e i Comuni per la vigilanza, l'ordine pubblico e l'attività urbanistico-edilizia.

E' necessario affiancare alla vigilanza istituzionale un forte sviluppo dell'informazione ambientale in modo che la cittadinanza sia consapevole dei lavori che si stanno svolgendo sul territorio, del monitoraggio sulle componenti ambientali e possa quindi essere di valido supporto anche all'intervento delle istituzioni.

6. Lo sportello informativo

L'apertura dello sportello informativo è avvenuta a settembre 2005 in attuazione dell'Accordo Procedimentale del 1999 tra Regione, Provincia di Firenze, Comuni interessati e Soc.Autostrade (nell'accordo si dice testualmente *“La Società Autostrade dovrà predisporre un'adeguata informazione ai cittadini in accordo con le amministrazioni dei comuni interessati, anche con l'impiego di tecniche comunicative rivolte alle comunità locali interessate”*).

L'ufficio, attivato da parte di Autostrade e denominato “Osservatorio Interzaccorsia – Autostrade per l'Italia”, è costituito dal personale messo a disposizione della stessa Soc.Autostrade e che svolge anche funzioni di Segreteria Tecnica del Comitato Tecnico di Garanzia; lo sportello fornisce, in accordo con Regione, Provincia e Comuni interessati, le informazioni relativamente al progetto, agli interventi previsti e alle misure di mitigazione adottate, ai lavori in corso – cantieri, espropri, opere in fase di realizzazione- e al monitoraggio ambientale – tipologia di misure effettuate, commenti dei risultati ottenuti.

L'ufficio non gestisce quindi i reclami e le segnalazioni ma fornisce le informazioni relative agli Enti di vigilanza e controllo.

Si tratta quindi di uno sportello al pubblico attivato da una società privata, in accordo con gli enti pubblici, per la realizzazione di una grande opera pubblica; una esperienza particolare quindi, finalizzata a garantire il diritto di informazione a chiunque vi abbia interesse per la documentazione informativa di cui si possa rilevare un interesse della collettività generale, il diritto di accesso agli atti a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e nel rispetto delle norme sulla privacy.

CAPITOLO VII

LE INFRASTRUTTURE COME PROGETTO DI TERRITORIO⁴²

1. Il progetto di territorio per una grande opera infrastrutturale

La definizione “*progetto di territorio*” si esplica in un processo che sviluppa una visione strategica, prospettica del territorio, ed è caratterizzato dall’insieme di azioni integrate e coordinate tra vari soggetti, istituzionali e non, che ne consentono la realizzazione.

Tale concetto presuppone l’inserimento della progettualità nelle politiche, l’integrazione delle varie fasi del processo e una azione di governance tra livelli istituzionali e soggetti interessati.

Ma quale è la giusta contemperanza tra la sussidiarietà orizzontale e verticale tra gli attori nelle fasi di un progetto di territorio? E quali le dinamiche per rendere efficace e integrata l’azione tutti gli attori nelle varie fasi del processo?

Il territorio è sempre più il risultato dell’interazione tra dinamiche e flussi di tipo globale e processi di radicamento locali. Le grandi opere infrastrutturali del paese, ad esempio, costituiscono l’asse dei progetti di territorio europeo e nazionale ma risultano anche fondamentali nell’ambito del governo del territorio e dello sviluppo delle realtà locali.

L’efficacia e la stessa realizzazione di un progetto di territorio dipende dagli strumenti con cui deve prendere forma e quindi dalle fasi del processo e dalle modalità di governance che si stabiliscono fra i vari attori.

⁴² Questo capitolo è tratto dal convegno “Grandi infrastrutture e governo del territorio - Udine 6/7 luglio 2006” Focus group *Progetto infrastrutturale e progetto di territorio* – Contributo Ing.Enrico Becattini

Nel caso ad esempio della realizzazione di una grande opera infrastrutturale le fasi principali in cui si può caratterizzare il processo sono la pianificazione, la programmazione, progettazione, realizzazione, verifica e monitoraggio. Fermo restando che tale processo coinvolge tutta la società, i soggetti di riferimento possono essere indicati negli enti pubblici, i soggetti con interessi legittimi, i proponenti e i costruttori, il sistema finanziario e quello universitario.

Partendo dall'esperienza in corso nella Regione Toscana, nelle fasi di *pianificazione e programmazione dell'opera* viene valutato il quadro di coerenza con le strategie territoriali ed ambientali e le invarianti strutturali, elementi di identità dei luoghi che consentono di individuare le regole di insediamento; quindi i soggetti pubblici competenti per territorio, i rappresentanti di associazioni e forze sociali ed economiche si confrontano con il proponente dell'opera per ottimizzare la decisione pubblica (il confronto con il proponente dell'opera si rileva essenziale nel caso di grandi opere infrastrutturali perché la fattibilità tecnica ed economico-finanziaria dell'opera deve essere verificata con chi ha le competenze specialistiche necessarie per la realizzazione dell'opera); una volta quindi individuate le soluzioni possibili si procede alla valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, economici, sociali e sulla salute umana; contestualmente tale valutazione si sviluppa tra tutti i soggetti pubblici, i soggetti rappresentativi di interessi collettivi (le associazioni) e singoli (tramite l'informazione alla cittadinanza). Con l'approvazione del progetto e la valutazione di impatto ambientale dell'opera si deve giungere ad una soluzione ottimizzata dal punto di vista tecnico e condivisa nel territorio; nella verifica di fattibilità economica i soggetti pubblici e i proponenti dell'opera determinano le condizioni per la realizzabilità e la sostenibilità economico-finanziaria dell'opera.

Nelle *fasi di verifica e monitoraggio* viene verificata l'attuazione delle prescrizioni del progetto definitivo al livello esecutivo dell'opera, vengono monitorate le componenti ambientali ante operam, in corso d'opera e post operam e viene garantita la conformità dei lavori agli atti di approvazione tramite organismi di controllo rappresentativi dei soggetti pubblici e del proponente, che sovrintendono anche alla trasparenza e alla partecipazione nella parte finale del processo.

La costituzione degli osservatori socio-economici ed ambientali per le grandi opere è uno strumento tipico dell'esperienza toscana nella realizzazione delle grandi opere.

L'intero percorso, schematizzato nella tabella finale, dovrà essere improntato al principio di leale collaborazione tra i soggetti istituzionali, basandosi sulla trasparenza e la partecipazione degli interessi legittimi, che devono comunque essere garantiti al fine di realizzare un'opera che costituisca la soluzione tecnica migliore e più condivisa. In questo modo un progetto di territorio può essere fattore trainante per la coesione territoriale e sociale e garantire in definitiva l'efficacia di tutta l'azione pubblica.

Fase	Subfasi	Soggetti	Criterio	Principio generale
Pianificazione e Programmazione	– Analisi di coerenza con le strategie territoriali ed ambientali	Enti Pubblici Soggetti interessi legittimi Proponenti opera	Invarianti strutturali	<i>Percorso di leale collaborazione tra gli enti pubblici basato sulla trasparenza e partecipazione dei soggetti con interessi legittimi e della collettività</i>
	– Analisi QC (vincoli e limitazioni uso ambiente territorio) – Soluzione tecnica – Valutazione integrata effetti ambiente territorio, socioeconomici e salute umana – Approvazione opera pubblica – VIA		Ottimizzazione soluzione tecnica	
	– Fattibilità economica	Enti Pubblici e Proponenti opera	Accordo	
Verifica e monitoraggio	– Attuazione prescrizioni – Verifica/monitoraggio componenti ambient. ante, corso e post opera	Enti pubblici e Proponenti opera Soggetti interessi legittimi	Ottimizzazione soluzione tecnica	

Tab.7.1 Progetto di territorio per una grande opera infrastrutturale

2. Criticità e prospettive del sistema delle grandi opere

Un grande progetto infrastrutturale rappresenta l'asse portante di un progetto di territorio ma ad oggi permangono nel processo varie criticità che possono renderlo inefficace rispetto all'evoluzione complessiva del territorio.

Una criticità intrinseca al processo in atto è data dalla mancanza di *coerenza nelle strategie*, in particolare tra pianificazione e programmazione delle grandi opere sia tra i soggetti sia nelle tempistiche. La decisione relativa alla realizzazione di una grande opera deve essere il frutto di una strategia di livello europeo o nazionale ma deve inserirsi in un territorio, deve essere coerente alle strategie locali. Troppo spesso grandi opere hanno determinato ferite in un territorio sia dal punto di vista ambientale che territoriale. Le grandi opere infrastrutturali inoltre, nascono spesso come un rimedio a posteriori e non come strategia di sviluppo del territorio; tale problematica, comune all'urbanistica moderna, che nasce come rimedio dei mali della rivoluzione industriale, potrà essere risolta con un attento lavoro di programmazione, e con una azione sempre più efficace di governo del territorio.

Il processo che va dalla pianificazione alla realizzazione di una grande opera è caratterizzato da *tempi troppo lunghi* in Italia. La presenza di un quadro normativo complesso deve essere garanzia per le risorse territoriali ed ambientali e non "freno" per la realizzazione delle opere. E' necessario sicuramente rendere l'iter autorizzativo chiaro e ben delineato senza sovrapposizioni ma anche senza deroghe alla tutela delle risorse. L'unificazione del procedimento può essere elemento innovativo e di garanzia di tempi ma anche di efficacia dell'azione amministrativa.

Un forte impulso nella riduzione dei tempi è dato poi dalla qualità progettuale delle opere. Un procedimento chiaro e ben delineato è sicuramente in grado di affrontare una realtà tecnica complessa se contestuale ad un miglioramento della qualità progettuale.

Gli istituti della *partecipazione* devono essere migliorati in quanto la partecipazione attiva dei cittadini alle varie fasi del processo sia elemento centrale in una politica di governo del territorio condivisa. Il concetto di partecipazione risulta fondamentale in rapporto all'evoluzione della società e alla progressiva modifica del rapporto tra uomo e territorio.

Gli attuali *livelli di qualità* delle grandi opere di trasformazione del territorio impongono un miglioramento generale che coinvolga tutti i soggetti a vario titolo interessati in quanto tali

opere sono espressione di una società e di un periodo storico più o meno lungo. L'azione dei pubblici poteri deve essere finalizzata a garantire livelli di qualità sempre maggiori sia nelle proprie strutture tecniche che nell'assetto normativo. Percorso analogo deve essere svolto dalle *società proponenti e dai costruttori*. Un miglioramento della qualità delle opere deve essere accompagnato da un miglioramento complessivo della qualità dei progetti. Per avere tale miglioramenti è necessario creare le condizioni per una effettiva concorrenza in modo da consentire la presenza straniera nel nostro paese ma anche la competitività delle nostre aziende all'estero. Il *tessuto finanziario* del nostro paese deve accompagnare questo processo di crescita ed eliminare certe rigidità; ad esempio nei primi studi sui processi innovativi di realizzazione delle grandi opere quali il project financing, accanto ad un aumento complessivo degli investimenti, una crescita di know-how delle pubbliche amministrazioni e imprese, viene riscontrata proprio una mancanza di flessibilità del sistema finanziario. Un ruolo centrale in un processo di qualità deve essere svolto dal *sistema universitario*, che dovrà sviluppare metodologie organiche di valutazione per la sostenibilità delle infrastrutture. Dalla programmazione per analisi costi-benefici alle valutazioni di impatto ambientale, alle valutazioni ambientali strategiche e integrate, è necessario definire una metodologia organica di pianificazione, progettazione e realizzazione di una opera infrastrutturale nei suoi rapporti con il territorio e l'ambiente.

Una grande opera infrastrutturale deve assolutamente superare tali criticità per poter diventare il motore trainante di un territorio e rappresentarne la strategia di sviluppo.

Un progetto di territorio deve quindi coinvolgere tutti i soggetti che a vario titolo partecipano al processo attraverso una azione di governance, il miglioramento dei momenti dinamici di relazioni; risulta in definitiva necessario il rafforzamento di una cultura di governo del territorio, intendendo per territorio un bene pubblico primario da consegnare alle generazioni future come espressione di un periodo storico e della società che vi ha vissuto.

Criticità	Descrizione	Soggetto	Prospettiva	
Coerenza delle strategie	Elementi di coerenza tra la programmazione e la pianificazione nel nuovo assetto costituzionale	Stato-Regione	Quadro legislativo e costituzionale coerente	<i>Rafforzare una cultura di governo del territorio inteso come bene pubblico da consegnare alle generazioni future come espressione di un periodo storico e della società</i>
	Tempi	Enti pubblici	Efficacia azione di programmazione	
Tempi delle azioni	Tempi di realizzazione delle opere	Enti pubblici Società Proponenti Costruttori	Elevazione qualità professionale di tutti i soggetti Quadro certo di competenze e obblighi	
Partecipazione	Trovare forme di partecipazione per la condivisione dei processi	Enti pubblici	Creare istituti di partecipazione regolamentati	
Qualità delle opere	Le grandi opere rappresentano l'operato della società in un determinato periodo	Pubblica amministrazione	Normative tese alla qualità delle opere	
		Società proponenti e costruttori	Miglioramento della qualità di progettazione e di realizzazione Apertura alla concorrenza e inserimento in altri mercati	
		Sistema finanziario	Eliminare le rigidità relative ai processi innovativi	
		Sistema universitario	Sviluppare metodologie organiche (progettazioni/ valutazioni integrate)	

Tab.7.2: Criticità e prospettive del processo relativo alle grandi opere infrastrutturali

CAPITOLO VIII
REALIZZARE LE GRANDI OPERE:
PROPOSTA PER UN PROTOCOLLO DECISIONALE

*Marco Polo descrive un ponte, pietra per pietra.
Ma qual è la pietra che sostiene il ponte? – chiede Kublai Kan
-Il ponte non è sostenuto da questa o quella pietra, - risponde Marco,
- ma dalla linea dell'arco che esse formano.
Kublai Kan rimane silenzioso, riflettendo, poi aggiunge: -Perché mi
parli delle pietre? E' solo dell'arco che mi importa.
Polo risponde :- Senza pietra non c'è arco.*

(Italo Calvino, da “Le città invisibili”)

1. Un modello decisionale per la pubblica amministrazione

Il caso delle grandi opere è esemplare di un processo decisionale in cui attori della pubblica amministrazione e privati devono affrontare un contesto tecnico e normativo sempre più complesso.

In tutte le grandi democrazie del mondo si assiste spesso a casi eclatanti di grandi opere che vedono importanti impasse decisionali.

Un recente emblematico esempio è dato dalla ricostruzione di Ground Zero a New York, dove, a distanza di cinque anni e con la volontà del più potente Governo del mondo, non si è arrivati ad una soluzione condivisa nel coacervo di interessi economici e veti incrociati, e un simbolo della ripresa sta diventando un pericoloso esempio di blocco decisionale.

Alla luce della situazione attuale non è più pensabile un modello decisionale gerarchico per le pubbliche decisioni ma è anche impensabile arrivare a situazioni di “blocco” che talvolta continuano a determinare costi ed inefficienze.

Quando in un processo decisionale sono presenti più soggetti si ha un sistema estremamente complesso. La pubblica amministrazione si confronta con un contesto caratterizzato da enti con competenze trasversali e non più in forma gerarchica.

D'altronde le scoperte scientifiche amplieranno nel tempo anche le basi conoscitive e ciò non può portare ad un ulteriore aumento delle competenze con aggravio alla complessità del sistema.

La legge obiettivo è nata in Italia con obiettivi condivisibili. L'infrastrutturazione del territorio costituisce infatti una delle maggiori esigenze del nostro paese.

Le modalità di attuazione di tali obiettivi sono però risultate fallimentari per più aspetti. La partecipazione dei soggetti è stata compressa fino a rendere necessaria l'espressione della Corte Costituzionale. Il programma delle grandi opere del Governo Berlusconi è risultato non fattibile economicamente e non ne è stata verificata la sostenibilità ambientale. Le procedure di approvazione si sono complicate con una generale confusione dei soggetti. I tempi delle azioni sono aumentati ulteriormente e ad oggi i risultati concreti sono stati minimi.

L'azione della legge obiettivo si collocava in un contesto che già di per sé aveva difficoltà operative. Le criticità relative alla coerenza delle strategie, ai tempi delle azioni, alla partecipazione e alla qualità delle opere, come evidenziato nel capitolo precedente, sono da sempre connaturate al sistema di approvazione e realizzazione delle opere.

Un modello decisionale nell'ambito di una azione amministrativa deve essere improntato ai principi di legalità (“corrispondenza dell'attività amministrativa alle prescrizioni di legge”), imparzialità (“obbligo per la pubblica amministrazione di svolgere la propria attività nel pieno rispetto della giustizia”), buona amministrazione (“obbligo di svolgere la propria attività secondo le modalità più idonee ed opportune ai fini dell'efficacia, efficienza, speditezza ed economicità dell'azione amministrativa, con il minor sacrificio degli interessi particolari dei singoli”), ragionevolezza (criterio in cui confluiscono i principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento per adeguarsi ad un canone di razionalità operativa) e trasparenza (“immediata e facile controllabilità di tutti i momenti e di tutti i passaggi in cui si esplica

l'operato della pubblica amministrazione onde garantirne e favorirne lo svolgimento imparziale”).

E' possibile indicare i seguenti criteri generali in cui caratterizzare il processo:

- ottimizzare il numero dei soggetti e gli elementi tecnici di espressione: è necessario da un lato che siano presenti tutti i soggetti e tutte le competenze tecniche, dall'altro eliminare sovrapposizioni;
- i percorsi devono essere trasparenti ed evidenti; la trasparenza e l'evidenza pubblica del processo, in coerenza con gli indirizzi comunitari, può essere l'elemento trainante per garantire decisioni certe.

Il processo decisionale deve quindi seguire l'opera nella programmazione, progettazione e realizzazione attraverso le varie fasi (fase conoscitiva, fase di analisi, fase di sintesi, verifica e monitoraggio, mitigazione) come uno schema in cui contenuti, competenze e procedimenti vanno di pari passo.

La soluzione di un modello complesso come quello relativo alle grandi opere si risolva in un modello con competenze delineate e chiare sulla totalità dei contenuti tecnici, da realizzarsi attraverso un processo di evidenza pubblica che renda possibile verificare la legittimità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, che eviti il prolungamento dei tempi e che rispetti le competenze costituzionali.

Tale processo deve quindi comprendere le fasi di programmazione, di approvazione e di verifica e monitoraggio dell'opera.

Il principio generale è rappresentato dalla concertazione istituzionale tra i vari soggetti, che si esplica in istituti di consenso quali l'intesa e la conferenza di servizi. Tale processo deve però garantire la realizzabilità e fattibilità dell'opera in tempi certi, con tutte le garanzie ambientali e territoriali necessarie.

I passaggi principali di un processo ideale a partire dal contesto europeo possono essere così sintetizzati:

- le reti transeuropee di trasporto, con le loro caratteristiche minime per funzionalità, sicurezza, tutela dell'ambiente e del territorio, vengono individuate in sede europea;

- lo Stato definisce insieme alle Regioni i quadri strategici di livello nazionale, la coerenza con i grandi corridoi infrastrutturali, la coerenza con i processi territoriali delle altre regioni e garantisce la fattibilità economica dell'opera in un arco temporale medio-lungo (5-10 anni); Stato e Regioni individuano i criteri strategici per la realizzazione delle opere di interesse europeo e nazionale;
- le Regioni, titolari della competenza in materia di governo del territorio, garantiscono la coerenza dei quadri strategici con la propria realtà territoriale; definiscono d'intesa con lo Stato e gli Enti Locali la localizzazione all'interno del proprio territorio delle opere individuate dallo Stato e in sede europea, individuando congiuntamente i criteri specifici per la realizzazione delle opere di interesse sovraregionale all'interno del proprio territorio: le Regioni, sentiti gli Enti Locali, le associazioni e le categorie economiche con specifico ruolo all'interno del territorio, individuano le caratteristiche funzionali, le esigenze di collegamento con la viabilità locale, gli elementi di tutela ambientale e territoriale, a cui l'opera deve fare riferimento; lo Stato garantisce la fattibilità economica dell'opera;
- la definizione dei quadri strategici è accompagnata dalla valutazione ambientale di tipo strategico; la localizzazione dell'opera è accompagnata dalla valutazione di impatto ambientale.

2. Sviluppare l'intesa

Ma cosa succede se Stato, Regione ed Enti Locali non raggiungono l'intesa sulla programmazione o sulla localizzazione di un'opera?

Procedere compiutamente alla programmazione e alle successive fasi di approvazione dell'opera senza l'accordo fra Stato, Regione ed Enti Locali è non solo impossibile da un punto di vista giuridico ma sicuramente non utile per i fini proposti. Ogni forzatura in tal senso determina infatti un percorso accidentato fin dall'inizio che sicuramente non porterebbe poi ad un risultato efficace ed efficiente, come è negli obiettivi della pubblica amministrazione. Le recenti vicende della Val di Susa hanno dimostrato in modo inequivocabile che non è possibile realizzare una grande opera che ha effetti diretti sulla vita dei cittadini senza il consenso istituzionale e della collettività.

La necessità di una *intesa forte* tra tutti i soggetti deve essere accompagnata da un percorso di leale collaborazione tra gli enti pubblici, dalla coerenza e dalla chiarezza degli interessi pubblici perseguiti.

Non si tratta di trovare una procedura con arcani poteri sostitutivi rispetto alle legittime richieste dei governi o della popolazione quanto individuare un approccio, una metodologia di lavoro per cui le scelte siano rappresentative di ogni comunità.

E' necessario che il percorso dei soggetti sia trasparente e volto alla leale collaborazione. Possono quindi essere avanzate ipotesi migliorative nel processo stesso delle intese.

In questo senso da più parti viene avanzata l'ipotesi che le scelte tecniche complesse vengano esternalizzate a competenti strutture tecniche di servizio dell'amministrazione. L'evoluzione delle società di ingegneria nel panorama italiano potrebbe colmare una lacuna presente ma determinerebbe inevitabilmente una perdita di potere politico da parte dell'amministrazione, che diventerebbe pericolosamente influenzabile.

Le attuali difficoltà nella realizzazione delle grandi opere non sono da considerarsi legate al processo di partecipazione degli enti, risultato di un processo trentennale, inarrestabile e fondato sulla democrazia partecipativa dei vari soggetti pubblici. E' evidente però che la partecipazione deve essere ottimizzata e non può costituire un impedimento alla realizzazione quanto un miglioramento della qualità sia del processo che del risultato.

La partecipazione al processo deve infatti essere intesa inoltre non solo in riferimento ai cittadini ma anche ai vari enti. Soltanto attraverso un procedimento partecipato in cui i vari enti collaborano proficuamente allo sviluppo anche progettuale dell'opera può eliminare fin dalla radice molte problematiche. Un processo in progress può essere un elemento di particolare interesse di cui valutare l'applicazione.

Un altro possibile elemento di miglioramento per sviluppare il consenso istituzionale potrebbe quindi essere nell'evidenza pubblica del processo dell'intesa.

Il raggiungimento dell'intesa, o dell'unanimità in Conferenza di Servizi presuppone infatti un confronto continuo tra varie amministrazioni. E molto spesso i motivi ostativi all'intesa possono risultare non derivanti da pur legittimi interessi pubblici divergenti.

L'evidenza pubblica del processo, magari attraverso momenti di confronto obbligatorio tra varie soluzioni tecniche può sicuramente migliorare un atteggiamento istituzionale che i cittadini possono verificare. E' comunque necessario determinare un percorso in cui non sia possibile avere un impasse istituzionale. In tal senso le soluzioni spesso adottate che indicano

poteri sostitutivi nel caso non si raggiungano accordi o intese entro un determinato periodo sembrano soluzioni più formali che sostanziali.

Negli istituti di consenso spesso la decisione unanime è il frutto di una condivisione globale del processo. E' necessario rafforzare il principio di competenza, identificando con chiarezza che al processo devono partecipare tutti i soggetti esprimendosi esclusivamente in relazione proprio alle parti di propria competenza.

Nei paragrafi che seguono sono indicati i principali passaggi di un ipotetico procedimento per la programmazione, approvazione e realizzazione dell'opera. Gli approfondimenti svolti non portano a dettagliare ogni singolo aspetto ma a proporre un metodo che consenta in tempi fissati decisioni di natura strategica attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti.

La frammentazione degli enti di governo rende necessario infatti un procedimento che coinvolge e responsabilizza, tutti i soggetti per un impegno comune, l'infrastrutturazione sostenibile del territorio.

Passaggio essenziale è che tale processo sia determinato da una legge per l'infrastrutturazione sostenibile del territorio che, nell'ambito delle competenze costituzionali, abbia l'approvazione sia dello Stato che delle Regioni, che detengono competenze di legislazione esclusiva e concorrente, tramite l'espressione della Conferenza Unificata.

Altro aspetto fondamentale nella realizzazione di un'opera è la valutazione dei costi e degli impatti socio-economici e ambientali e relativi interventi di compensazione o mitigazione.

L'attenzione della pubblica amministrazione verso un progetto di qualità può ridurre gli impatti sul territorio di una grande opera sia attraverso i necessari interventi di mitigazione sia attraverso specifici interventi di compensazione per le comunità.

Per eliminare possibili sindromi "nimby" (acronimo riconducibile a not in my back yard, per indicare la naturale opposizione delle comunità locali ad ospitare nel proprio territorio impattanti opere di interesse nazionale) è quindi necessario l'utilizzo di equilibrati strumenti di compensazione, garanzie per le istituzioni locali e la cittadinanza, chiarezza nei confronti dei possibili interventi di mitigazione e compensazione.

3. La programmazione dell'opera

Questa proposta metodologica vede il procedimento di programmazione dell'opera finalizzato e contestuale alla definizione dei quadri strategici, tramite un piano o programma di opere pubbliche avviato dallo Stato.

La definizione del quadro strategico è caratterizzata dalla valutazione ambientale strategica previa verifica della fattibilità economica. Risulta prioritario programmare opere finanziabili o di cui è possibile pianificare il finanziamento in un termine medio temporale.

I quadri strategici sono contestuali alla definizione di criteri strategici per la realizzazione delle opere e prevedono l'analisi di coerenza con le strategie territoriali ed ambientali e l'analisi del quadro conoscitivo (con vincoli e limitazioni all'uso dell'ambiente e del territorio).

L'infrastruttura in questo modo viene programmata contestualmente alla pianificazione del territorio, diventa parte integrante del governo del territorio. Per questo motivo il processo decisionale deve prevedere la partecipazione della Regione, in coerenza con le determinazioni assunte in sede europea e nel rispetto delle competenze in materia di governo del territorio.

Accanto ad una valutazione strategica di tipo territoriale è necessario che l'opera sia caratterizzata dalla valutazione strategica di tipo ambientale. Si riportano di seguito alcune considerazioni della Dott.ssa Vittadini, ex direttore della Commissione Via del Ministero dell'Ambiente, in merito alla valutazione ambientale strategica e al rapporto con i processi decisionali.

“Questioni di Quadro Programmatico”

...

Si tratta infatti di un tassello fondamentale per orientare i processi decisionali fin dall'inizio verso la sostenibilità delle trasformazioni. L'introduzione di un nuovo strumento di valutazione applicato ai piani e ai programmi potrà e dovrà modificare tutto l'iter decisionale, modificando anche il ruolo della Valutazione di impatto ambientale.

La VAS introduce il concetto di verifica della sostenibilità dell'insieme delle azioni programmate, e rappresenta il luogo nel quale assume pienamente senso l'integrazione tra valutazione ambientale e valutazione degli aspetti economici e sociali, ovvero la

commisurazione di obiettivi potenzialmente confliggenti con quelli ambientali. La VAS dovrebbe essere il luogo di esplicita motivazione delle scelte tra le possibili alternative nonché uno strumento fondamentale di partecipazione e di trasparenza. Dal punto di vista scientifico la VAS appare sostanzialmente in grado di colmare alcune carenze di fondo della VIA, ad esempio la stima degli effetti cumulativi delle azioni di Piano, impossibili da valutare per ciascun progetto.

La introduzione della VAS, insieme all'anticipazione al progetto preliminare di alcune componenti della valutazione, potrà portare un contributo importante per superare conflittualità e inefficienza dell'attuale procedura. Il problema della applicazione della VIA ad uno stadio progettuale "precoce" è molto sentito e molto dibattuto. Vorrei anche dire che non tutto potrà essere anticipato allo stadio del progetto preliminare, perché la realistica stima degli impatti sulle diverse matrici ambientali può essere condotta in modo attendibile solo se il progetto è definito ad un adeguato livello di dettaglio.

D.ssa Maria Rosa Vittadini

(Direttore Servizio Via Ministero dell'Ambiente dall'aprile del 1997 all'aprile del 2003)

Estratto da *Introduzione*, BORGIA E. (a cura di, 2000), *Studi d'impatto ambientale nel sistema dei trasporti*, CNR – Progetto finalizzato Trasporti 2, Edito da Ministero dell'Ambiente e del territorio – Servizio Valutazione d'impatto ambientale, Roma

Il possibile procedimento che si individua è caratterizzato dai seguenti passaggi:

- Il Ministero delle Infrastrutture propone il programma di opere, accompagnato dalla valutazione ambientale strategica, previa verifica di prefattibilità economica con il Ministero dell'Economia, invitando le Regioni interessate e il Ministero dell'Ambiente;
- Il Ministero delle Infrastrutture si esprime sulla coerenza da un punto di vista trasportistico;
- Le Regioni e le Province autonome interessate si esprimono, sentiti i Comuni e le Province, in merito agli aspetti territoriali e della valutazione integrata;
- Il Ministero dell'Ambiente, sentiti gli enti con competenze in materie ambientali, si esprime in merito alla valutazione ambientale strategica; la valutazione ambientale strategica positiva esclude l'ipotesi zero nella successiva fase di valutazione di impatto ambientale dell'opera.

Il Programma di opere è approvato dalla Conferenza Unificata che sancisce l'intesa Stato-Regione sulla programmazione dell'opera.

Nel caso in cui Stato e Regione non raggiungano l'intesa l'opera non è programmabile negli atti statali e quindi non è possibile procedere con gli atti successivi.

<i>Livello</i>	<i>Tema</i>	<i>Decisione</i>
<i><u>Programmazione dell'opera</u></i>	Quadri strategici territoriali	La <i><u>Conferenza Unificata</u></i> approva il Programma di opere e sancisce l'Intesa Stato-Regione nel procedimento di programmazione dell'opera, previo parere dei Ministeri Infrastrutture e Ambiente e delle Regioni e Province autonome interessate
	Valutazione ambientale strategica	
	Criteri strategici per la realizzazione delle opere	

Tabella 8.1: Procedimento di programmazione dell'opera

4. L'approvazione dell'opera

Il Ministero delle Infrastrutture o la Regione interessata nel caso l'opera sia esclusivamente all'interno del territorio regionale, avvia il procedimento di localizzazione dell'opera alla presentazione del progetto preliminare e delle alternative progettuali da parte del soggetto proponente. Il procedimento si conclude con l'approvazione del progetto definitivo, a seguito di un processo di valutazione che coinvolge tutti i soggetti interessati.

Il modello proposto è basato su una soluzione finale che deve comunque trovare l'intesa tra i vari soggetti.

Il livello progettuale idoneo per l'approvazione dell'opera è infatti il progetto definitivo ai sensi della legge sui lavori pubblici vigente. Il tentativo della legge obiettivo di approvazione dell'opera e di valutazione di impatto ambientale a livello di progetto preliminare ha riscontrato forti problematiche.

Il progetto preliminare non presenta infatti gli approfondimenti progettuali necessari per arrivare all'approvazione dell'opera né da un punto di vista progettuale né dal punto di vista della valutazione di impatto ambientale. Recentemente la Commissione Europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti del progetto del ponte sullo stretto di Messina per le lacune rilevate nella procedura di VIA.

Il governo Berlusconi ha approvato a settembre 2005 una modifica al decreto 190 di attuazione della legge obiettivo con un allegato tecnico che amplia gli approfondimenti al preliminare; è da ritenersi comunque necessario un livello di approfondimento analogo a quello dell'attuale progetto definitivo.

L'approvazione dell'opera deve essere preceduta da una valutazione territoriale integrata che verifica da un lato la compatibilità con le altre risorse territoriali, dall'altro le esigenze territoriali degli enti locali in rapporto ai propri strumenti di pianificazione e atti di governo del territorio.

Il soggetto che avvia il procedimento convoca una conferenza di servizi tecnica, istruttoria, che può essere definita *conferenza di progetto*, che segue la progettazione del soggetto proponente anche tramite specifici tavoli tecnici e si conclude con il progetto definitivo da approvare.

A tale conferenza in progress partecipano:

- il Ministero delle Infrastrutture per la coerenza trasportistica e infrastrutturale con i criteri strategici;
- il Ministero dell'Ambiente che segue, insieme a tutti i soggetti con competenze ambientali, la valutazione di impatto ambientale da redigere da parte del soggetto proponente contestualmente alla progettazione;
- le Regioni e le Province autonome interessate per esaminare gli aspetti di governo del territorio e della valutazione integrata; le modalità di adeguamento degli strumenti di governo del territorio sono regolate dalla legislazione regionale;
- le Province e i Comuni per le competenze in materia di governo del territorio; è necessaria infatti non solo la partecipazione degli enti locali interessati ed il coinvolgimento degli stessi nel processo di formazione delle decisioni di propria competenza, ma conformarsi ai loro pareri nei casi di esclusiva rilevanza locale;
- tutti gli enti tenuti ad adottare atti o pareri ai sensi delle leggi regionali o statali;
- il soggetto proponente per verificare la fattibilità dell'opera a seguito degli approfondimenti richiesti;
- eventuali soggetti finanziatori dell'opera, tramite un capofila, per garantire la fattibilità economica dell'opera.

La fase progettuale prevede momenti periodici di informazione al pubblico e gli enti potranno valutare l'utilizzo di forme di consultazione diretta ai cittadini, da indire però esclusivamente in merito alle competenze attribuite allo stesso ente.

La conferenza di progetto in progress deve avere un congruo tempo utile oltre il quale viene convocata sul progetto definitivo elaborato la conferenza di servizi che si esprime all'unanimità e raccoglie i pareri relativi alla coerenza infrastrutturale e trasportistica (Ministero Infrastrutture), ambientale (Ministero dell'Ambiente) e territoriale (Regioni) e di tutti i soggetti tenuti a rilasciare autorizzazioni o pareri.

Il soggetto che ha in carico il procedimento convoca quindi una conferenza di servizi decisoria con Regioni (o Ministero delle Infrastrutture nel caso di opera nazionale che interessa il solo territorio regionale), Ministero dell'Ambiente e tutti gli enti soggetti a rilasciare autorizzazioni o nulla osta.

In conferenza di servizi ogni soggetto si può esprimere solo per le parti di competenza.

La Regione si esprime in merito agli aspetti di pianificazione territoriale e di valutazione integrata, nel rispetto delle proprie norme, che spesso coinvolgono Province e Comuni.

Qualora sia accertata la non conformità urbanistica dell'opera, nel caso della Regione Toscana, si avrà possibilmente un accordo di pianificazione tra tutti i soggetti interessati che devono adeguare i propri strumenti.

Tale accordo dovrà valutare, in attuazione della conferenza di progetto, gli interventi di mitigazione sociale, economica e territoriale e gli eventuali interventi di compensazione e di perequazione per i Comuni interessati previsti all'interno del progetto definitivo.

Le opere in questione hanno una rilevanza strategica di carattere nazionale per cui è necessario anche garantire, ai sensi dell'art.118 della Costituzione, le funzioni unitarie in relazione ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Nel caso specifico della Regione Toscana, qualora la conferenza di servizi sia indetta senza la conformità urbanistica dell'opera e senza un eventuale successivo accordo di pianificazione, si possono evidenziare le seguenti competenze in materia:

- Regione: localizzazione opera strategica all'interno del territorio regionale; criteri generali e strategici relativi all'opera e alle forme di perequazione territoriale relative agli interventi di mitigazione e compensazione;

- Provincia: localizzazione interventi di carattere sovracomunale; prescrizioni e individuazione degli ambiti territoriali relativi alle forme di perequazione territoriale relative agli interventi di mitigazione e compensazione;
- Comune: localizzazione interventi di carattere comunale e interventi di mitigazione e compensazione territoriale in attuazione di criteri e prescrizioni di carattere provinciale e regionale.

Il parere regionale si conforma alle proposte provinciali o comunali di localizzazione dell'opera strategica nel caso queste abbiano rilevanza locale e siano coerenti con i criteri generali e strategici individuati, nonché sostenibili da un punto di vista ambientale, tecnico ed economico.

Il procedimento così impostato permette di eliminare i contrasti con la partecipazione della totalità dei soggetti sia nella fase di programmazione (si esprimono le Regioni sentite Province e Comuni) e di progettazione (Conferenza di progetto) sia di approvazione (Conferenza di Servizi).

L'approvazione in Conferenza di Servizi sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri e le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta previsti da leggi statali e regionali.

Il procedimento di approvazione dell'opera è unico (non ci sono procedimenti in parallelo, anche la VIA è compresa) e viene rafforzato il principio di espressione solo per le parti di propria competenza, in rapporto alle leggi statali e regionali.

Si ritiene in definitiva necessario che alla Conferenza di progetto partecipino direttamente eventuali privati che finanziano anche in parte il progetto.

Riassumendo il procedimento individuato è incentrato sui seguenti elementi:

- rafforzamento della fase di programmazione;
- procedimento unico di approvazione dell'opera;
- conferenza di progetto con partecipazione di tutti i soggetti;
- rafforzamento del sistema delle competenze diversificate in rapporto alla Costituzione sia nelle leggi che nel merito delle valutazioni;
- sistema delle valutazioni integrate;

- partecipazione del pubblico;
- partecipazione di eventuali finanziatori privati alla fase progettuale.

<i>Livello</i>	<i>Tema</i>	<i>Processo</i>	<i>Decisione</i>
<i><u>Approvazione dell'opera</u></i>	Progetto definitivo	La <i>Conferenza di progetto</i> tra Ministero Infrastrutture, Ministero Ambiente, Regioni e Province autonome interessate, Province e Comuni, enti tenuti a rilasciare un parere, soggetto proponente l'opera ed eventuali promotori consente	La <i>Conferenza di Servizi</i> tra Ministero Infrastrutture, Ministero Ambiente, Regione, Province e Comuni e soggetti tenuti al rilascio di autorizzazioni, pareri o nulla osta conclude l'iter amministrativo dell'opera.
	Valutazione Impatto Ambientale		
	Valutazione integrata		

Tabella 8.2 Procedimento di approvazione dell'opera

5. Verifica e monitoraggio dell'opera

La fase di verifica e monitoraggio dell'opera deve essere effettuata da un soggetto che rappresenta tutti gli enti territoriali interessati insieme al proponente, che può essere individuato nell'Osservatorio socio-economico e ambientale, presente ad oggi in varie esperienze toscane.

L'Osservatorio deve prevedere la partecipazione degli enti territoriali interessati (Regione, Provincia e Comuni) e del soggetto proponente l'opera.

Per le specifiche competenze ambientali e infrastrutturali l'osservatorio deve prevedere la partecipazione dei rappresentanti dei Ministeri o soggetti delegati con specifiche competenze; in campo ambientale si ritiene necessaria, per la loro imparzialità ed indipendenza, la collaborazione delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

Gli osservatori attualmente presenti hanno compiti relativi alla verifica dei progetti esecutivi e del monitoraggio ambientale.

I progetti esecutivi infatti sono approvati dal soggetto proponente, soggetto caratterizzato nel caso delle grandi opere da competenze tecniche specialistiche (esempio di ANAS nel caso della realizzazione di autostrade). Prima dell'approvazione l'osservatorio deve comunque verificare la rispondenza dell'esecutivo a tutte le prescrizioni inserite nell'approvazione dell'opera.

L'osservatorio verifica inoltre la possibilità di interventi di mitigazione degli impatti, che costituisce una fase indispensabile nella realizzazione dell'opera. Costituiscono elementi di particolare rilievo la definizione delle misure di collaudo di carattere ambientale e la verifica preventiva alla realizzazione delle opere in merito alle soluzioni di cantierizzazione.

Nella fase di realizzazione dell'opera sono molti gli enti con funzioni di vigilanza e controllo; l'osservatorio, rispetto alla situazione attuale, potrebbe assumere il coordinamento delle funzioni di vigilanza e controllo e l'eventuale titolarità della competenza in alcune specifiche situazioni.

<i>Livello</i>	<i>Tema</i>	<i>Decisione</i>
<u><i>Verifica e monitoraggio dell'opera</i></u>	Progetto esecutivo	<i>L'Osservatorio socio-economico e ambientale</i> , esprime pareri sul progetto esecutivo, approva il piano di monitoraggio ambientale, coordina le funzioni di vigilanza e controllo che vengono mantenute dagli enti
	Piano di monitoraggio ambientale	
	Funzioni di vigilanza e controllo	

Tabella 8.3 Fase di verifica e monitoraggio dell'opera

Osservazioni conclusive

La realizzazione in modo corretto e adeguato di una grande opera non può prescindere da momenti di condivisione delle scelte.

Il primo provvedimento in tal senso può essere una normativa quadro condivisa tra Stato e Regione, che individui le competenze trasportistiche e ambientali.

Il quadro normativo regionale dovrebbe quindi dettagliare gli aspetti relativi al governo del territorio.

Il filo conduttore di questo percorso è l'integrazione tra i soggetti istituzionali, l'integrazione delle scelte di carattere tecnico, la condivisione dell'opera con la cittadinanza.

E' necessario attuare la sussidiarietà, in una ottica di partecipazione degli enti, incrementando l'evidenza pubblica dei processi, informando cioè costantemente i cittadini, per arrivare a decisioni pubbliche efficaci ed efficienti.

Risulta quindi auspicabile lavorare affinché ogni decisione pubblica e nel territorio con particolare evidenza, sia il frutto di un percorso di integrazione delle conoscenze.

Solo l'integrazione delle scelte può rendere possibile la realizzazione di un moderno sistema infrastrutturale nel territorio, che è risorsa e patrimonio collettivo in trasformazione.

Un sistema di opere dovrà essere sostenibile da un punto di vista ambientale, territoriale, economico. Ciò può avvenire soltanto attraverso una nuova maturità collettiva che si raggiunge con la partecipazione istituzionale e cittadina ai processi di formazione delle decisioni.

Il vero obiettivo di una moderna politica di infrastrutturazione del territorio è quindi rafforzare la fase di programmazione delle opere e la relativa valutazione ambientale strategica, garantire la partecipazione istituzionale fin dalla fase progettuale, identificare con chiarezza le competenze e le responsabilità di tutti i soggetti, rendere il processo patrimonio collettivo attraverso momenti di informazione e confronto, migliorare la qualità dei progetti.

Un modello di governance che si pone come risultato della riforma del titolo V ma anche di una tradizione storica e culturale di integrazione fra i vari soggetti, per un modello di funzionamento della pubblica amministrazione efficiente e adeguato alle esigenze di carattere territoriale e ambientale e le alterne fasi di congiuntura economica.

A questo processo di revisione e miglioramento dell'azione pubblica devono partecipare e credere anche i proponenti, i costruttori, il sistema finanziario e il sistema universitario, e tutti i soggetti che partecipano indirettamente al processo ma ne condizionano in modo evidente l'esito finale.

In questo modo i soggetti pubblici e privati che a vario titolo hanno partecipato alla realizzazione di una grande opera potranno riconoscersi in essa non solo per la propria professionalità ma anche e soprattutto per il fatto di essere cittadini di uno stato moderno, per il quale contribuiscono in modo determinante allo sviluppo infrastrutturale, economico-sociale e alla tutela delle risorse territoriali ed ambientali.

Riferimenti normativi

	Costituzione	Ordinamento amministrativo	Pianificazione	Programmazione	Realizzazione
Europa	La Costituzione europea		SSSE Libro Bianco sui Trasporti (Corridoi TEN)	Fondi 2000-2006 Fondi 2007-2013	Directive comunitarie
Stato	Riforma 2001 DL La Loggia Via giurisprudenziale Nuova Riforma in itinere	DPR 616/1977 L. Bassanini L. 26/700	L. 1150/1942 Proposta DL Governo del Territorio Piano Generale dei Trasporti	Accordo Programma Quadro 2000 Innesa Generale Quadro 2003	L.1089/1994 DPR 554/1999 Art.81 DPR 616/1977 L.Obiettivo L.443/2001
Regione Toscana		L.R.88/1998	L.R. 5/1995 L.R.I/2005	Programma Pluriennale Interesse regionale 2002-2007	

*: Non sono riportate le norme relative all'ambiente (beni ambientali, culturali, suolo, biodiversità, rifiuti, VIA, etc...) e sugli espropri, direttamente legate al processo.

Il processo è caratterizzato da un contesto normativo che determina i rapporti tra i soggetti e il modello, che nello specifico è quello toscano per la realizzazione delle grandi opere

Rapporti tra i soggetti

	Costituzione	Giurisprudenza costituzionale	Normativa statale	Normativa regionale
Principi attuali	Sussidiarietà Differenziaz. Adeguatezza		Pianificazione gerarchica Pianificazione negoziata Governo del Territorio	Governo del Territorio
Strumenti			Dal sistema dei piani a cascata al sistema dei piani equidistanti	
Approfondimento processi in itinere		Governo del territorio: Aspetto normativo - Accordi di pianificazione Aspetto tecnico - Valutazione integrate Aspetto procedurale - Unificazione dei procedimenti		Grandi opere: Innesa Stato-Regione

Il modello toscano

Fase	Subfasi	Soggetti	Criterio	Principio generale
Pianificazione Programmazione	-Analisi di coerenza delle strategie territoriali ed ambientali -Analisi QC (vincoli e limitazioni uso ambiente territorio) -Soluzione tecnica -Valutazione integrata effetti ambiente -Valutazione socioeconomica e salute umana -Approvazione opera pubblica -VIA	Enti Pubblici Soggetti interessi legittimi Proponenti opera	Invarianti strutturali Ottimizzazione soluzione tecnica	<i>Percorso di leale collaborazione tra gli enti pubblici basato sulla trasparenza e partecipazione dei soggetti con interessi legittimi e della collettività</i>
		Enti Pubblici e Proponenti opera	Accordo	
Verifica monitoraggio	-Attuazione prescrizioni -Verifica/monitoraggio componenti ambient. ante, corso e post opera	Enti pubblici e Proponenti opera Soggetti interessi legittimi	Ottimizzazione soluzione tecnica	

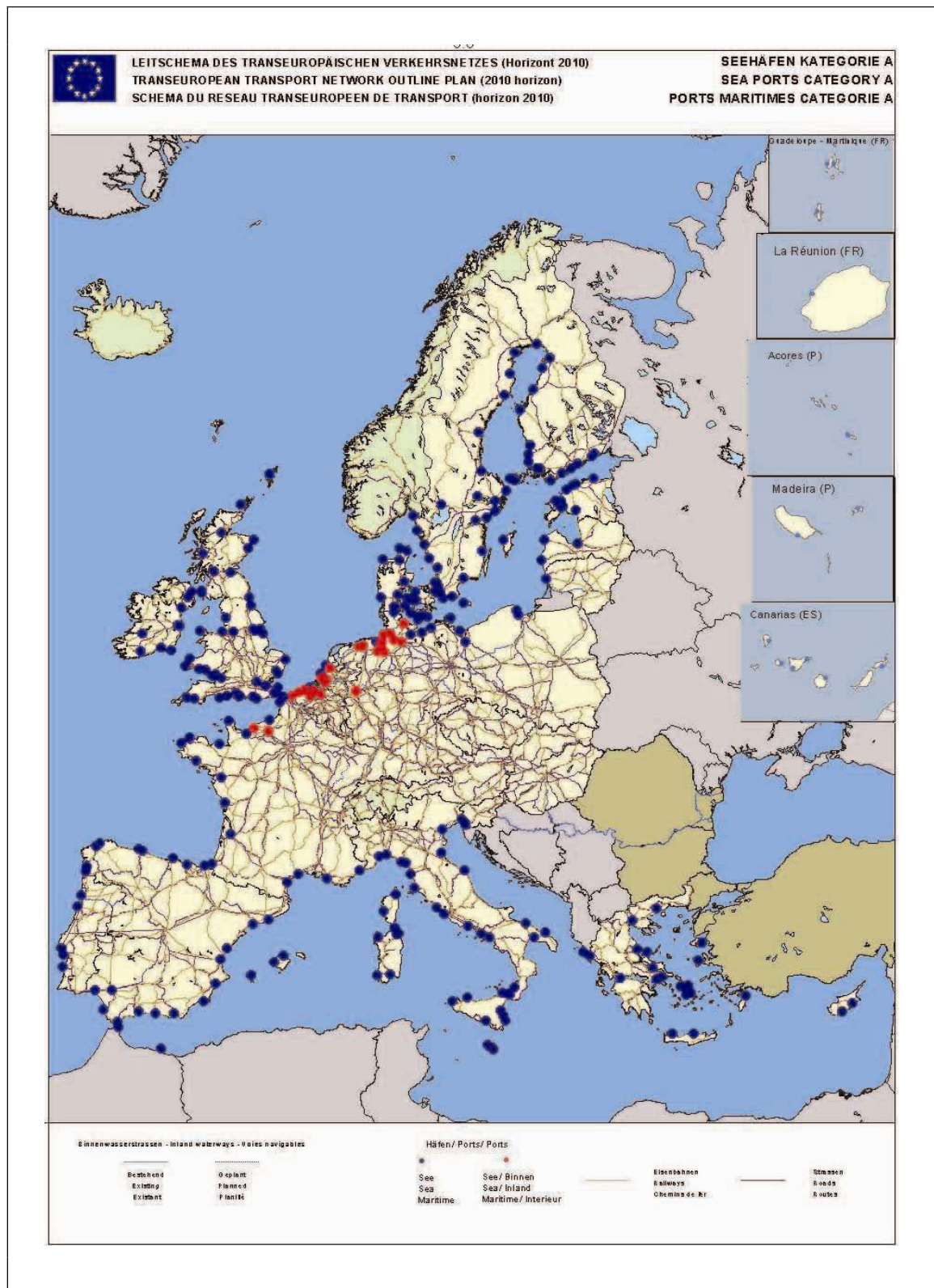
1. Schema della rete transeuropea dei trasporti in Italia – Ferrovie – Estratto Decisione 884/2004/CE



2. Schema della rete transeuropea dei trasporti in Italia – Strade – Estratto Decisione 884/2004/CE



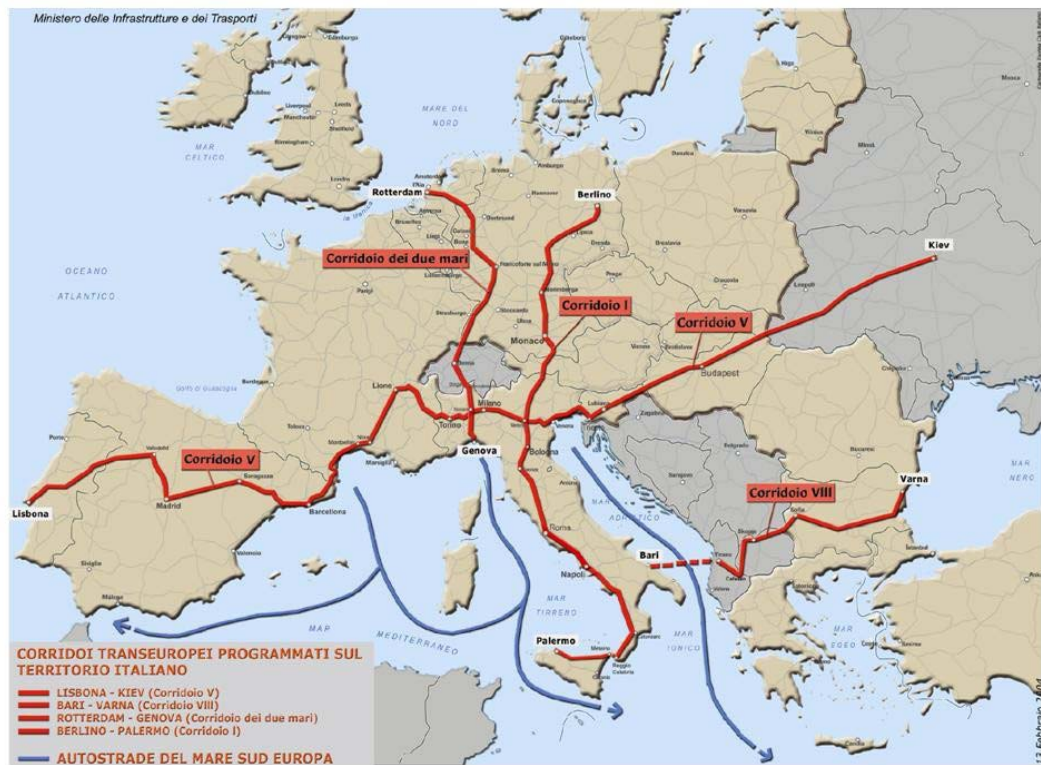
3. Schema della rete transeuropea dei trasporti – Porti marittimi – Estratto Decisione 884/2004/CE



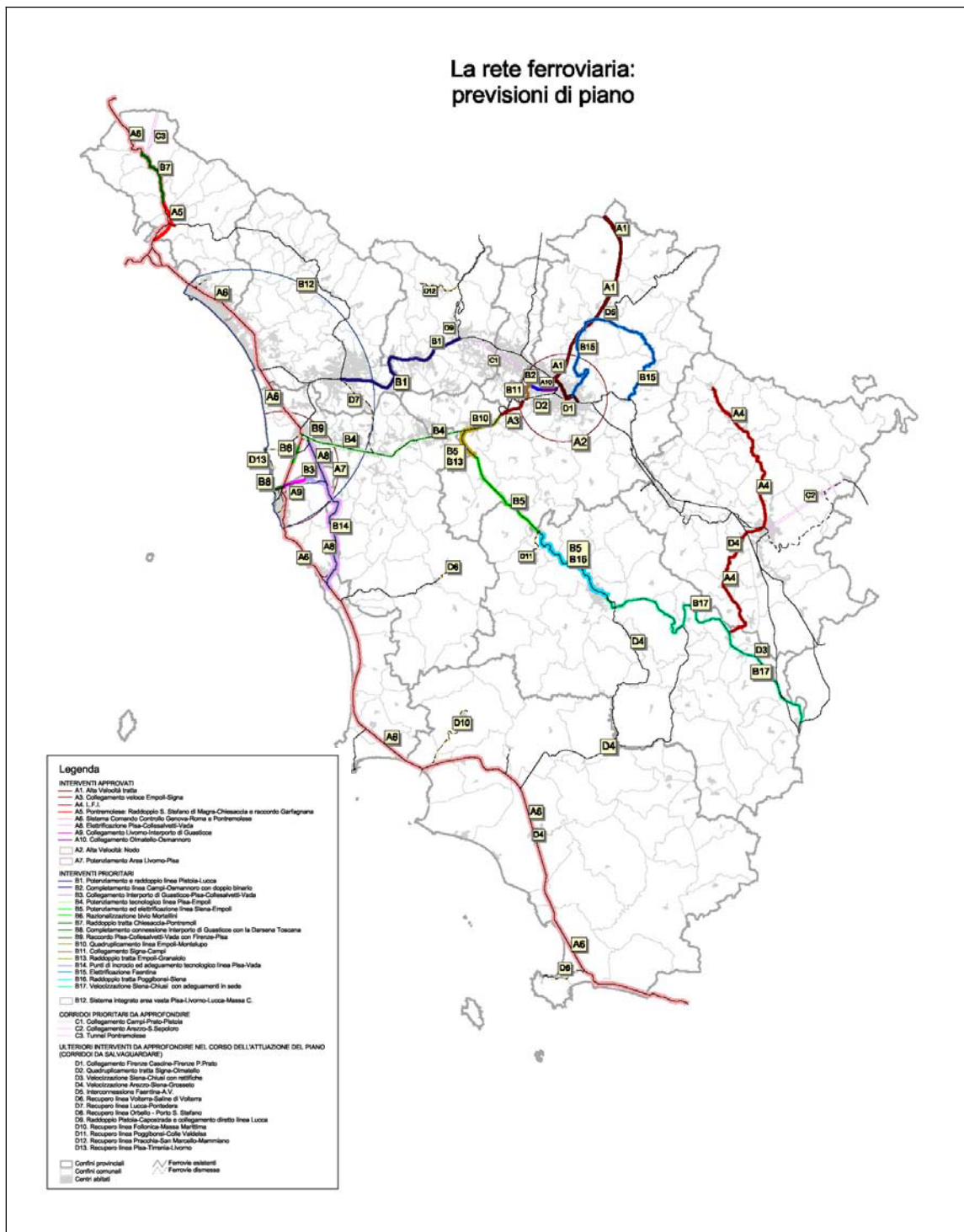
4. Schema della rete transeuropea dei trasporti – Aeroporti – Estratto Decisione 884/2004/CE



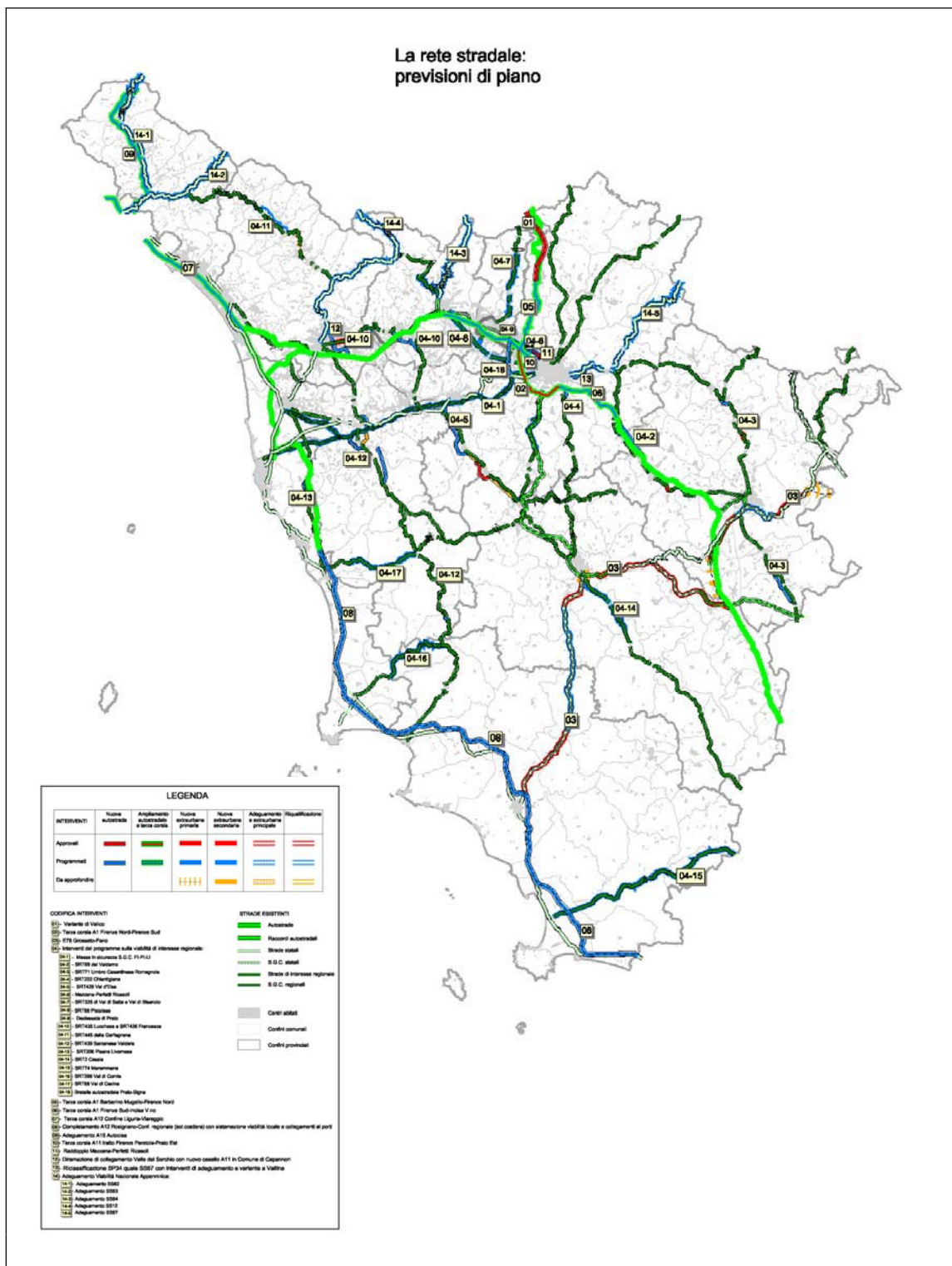
5. Corridoi transeuropei programmati sul territorio italiano – Fonte Ministero delle Infrastrutture



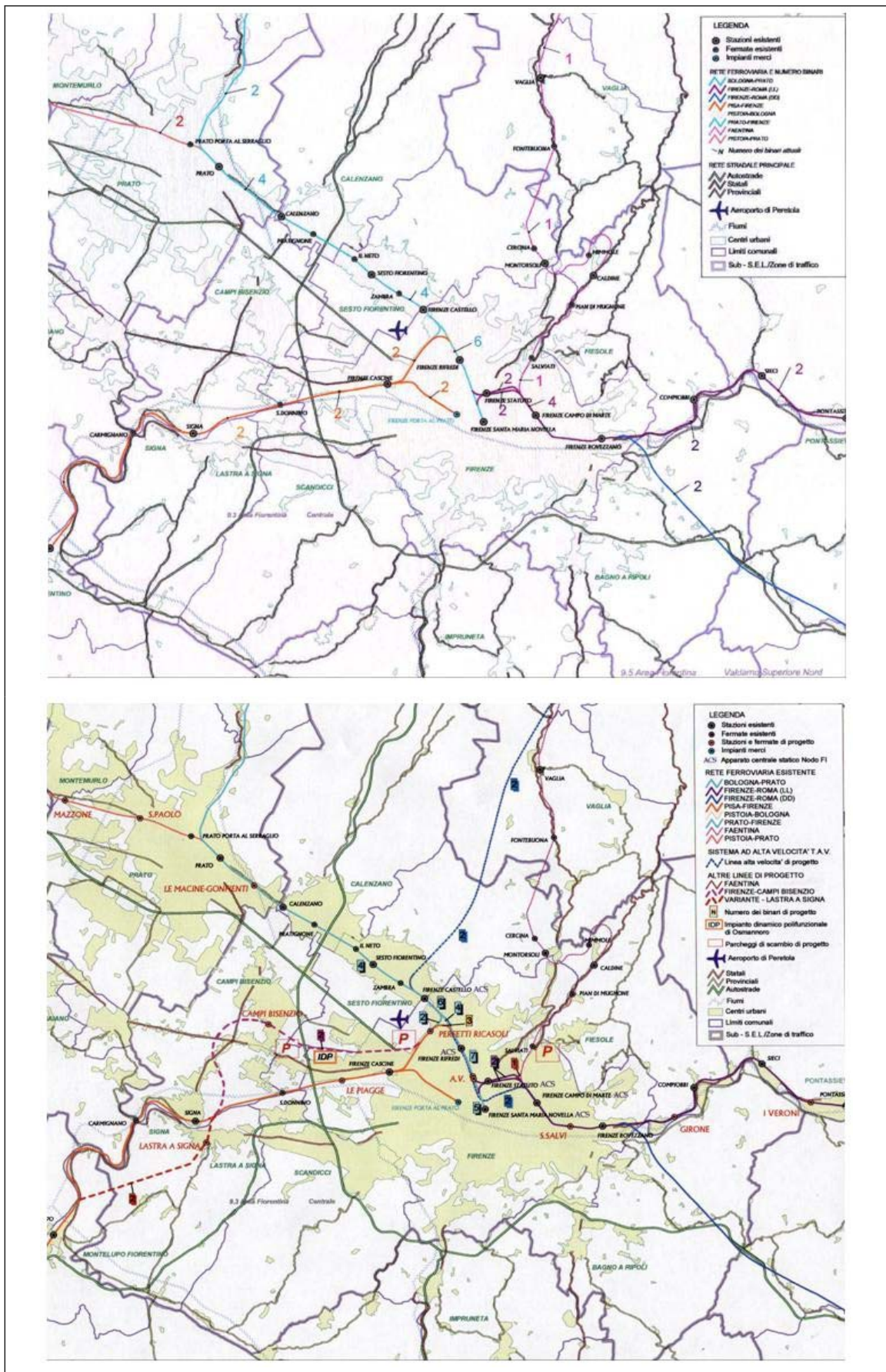
6. La rete ferroviaria: Previsioni di Piano (Estratto da DCR 63/2004 – Piano Regionale della Mobilità e della Logistica)



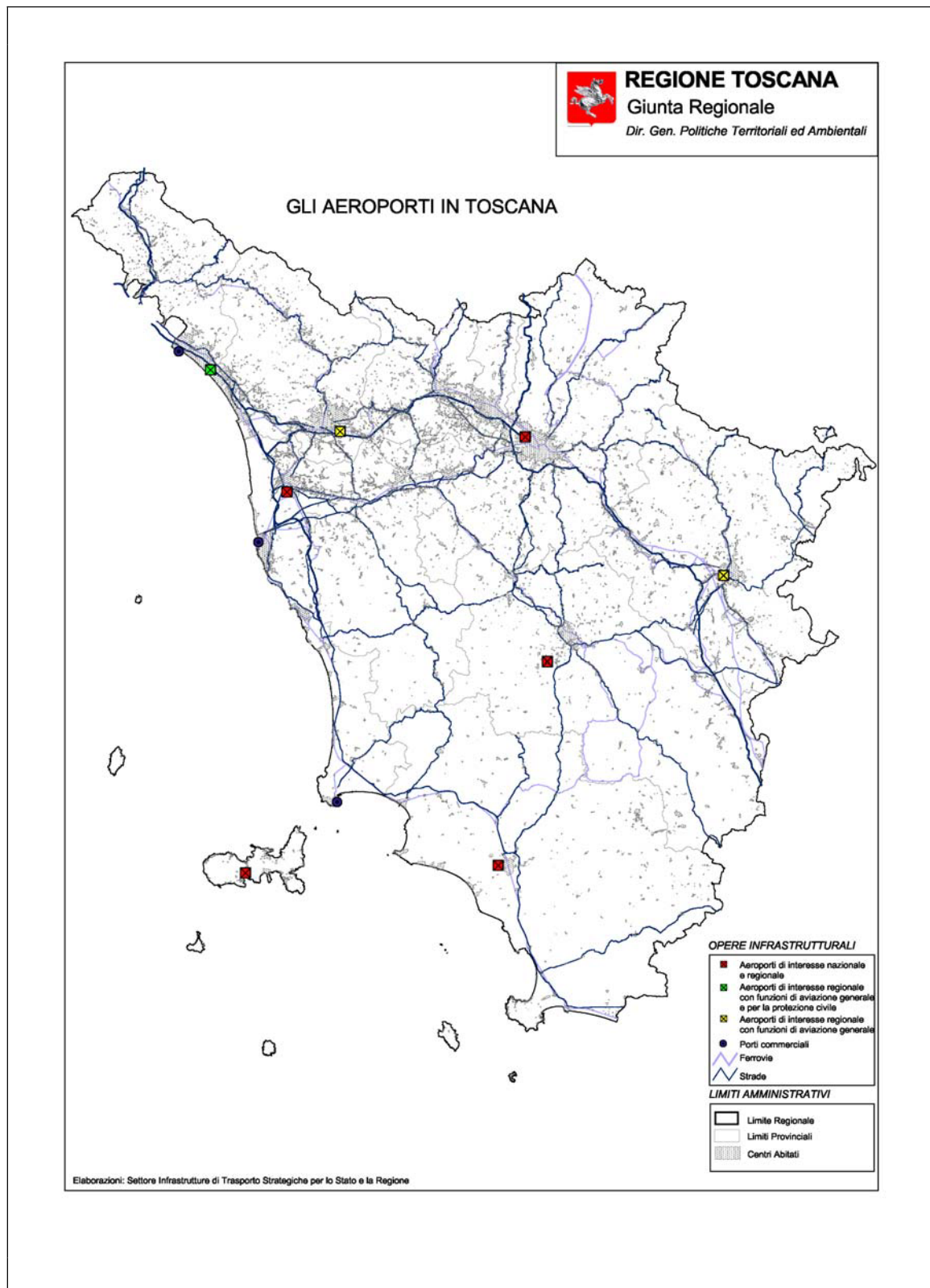
7. La rete stradale: Previsioni di Piano (Estratto da DCR 63/2004 – Piano Regionale della Mobilità e della Logistica)



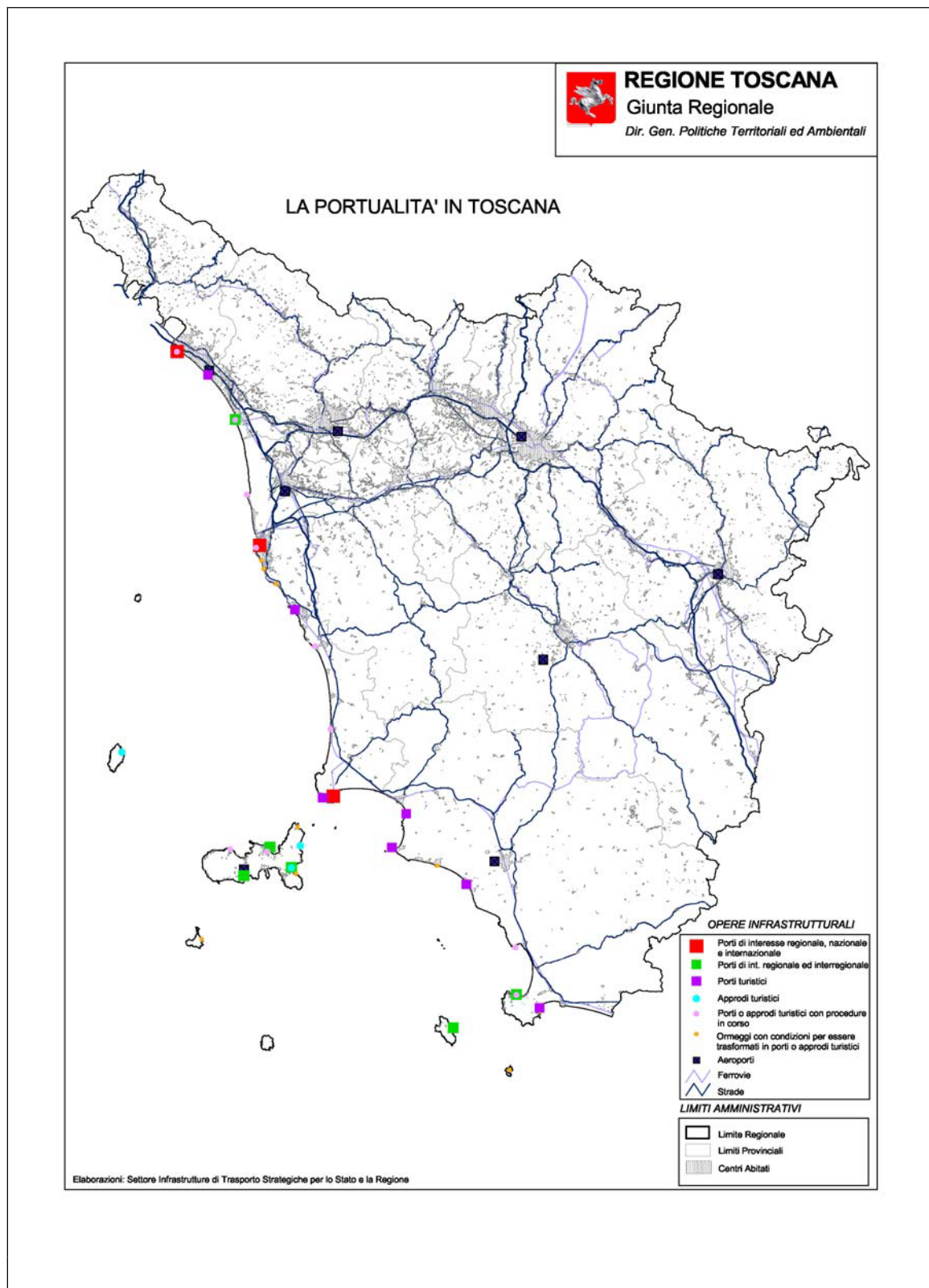
8. Scenari descritti dal Piano Regionale della Mobilità e della Logistica: area metropolitana (Stato attuale e interventi prioritari)



9. Carta degli aeroporti in Toscana



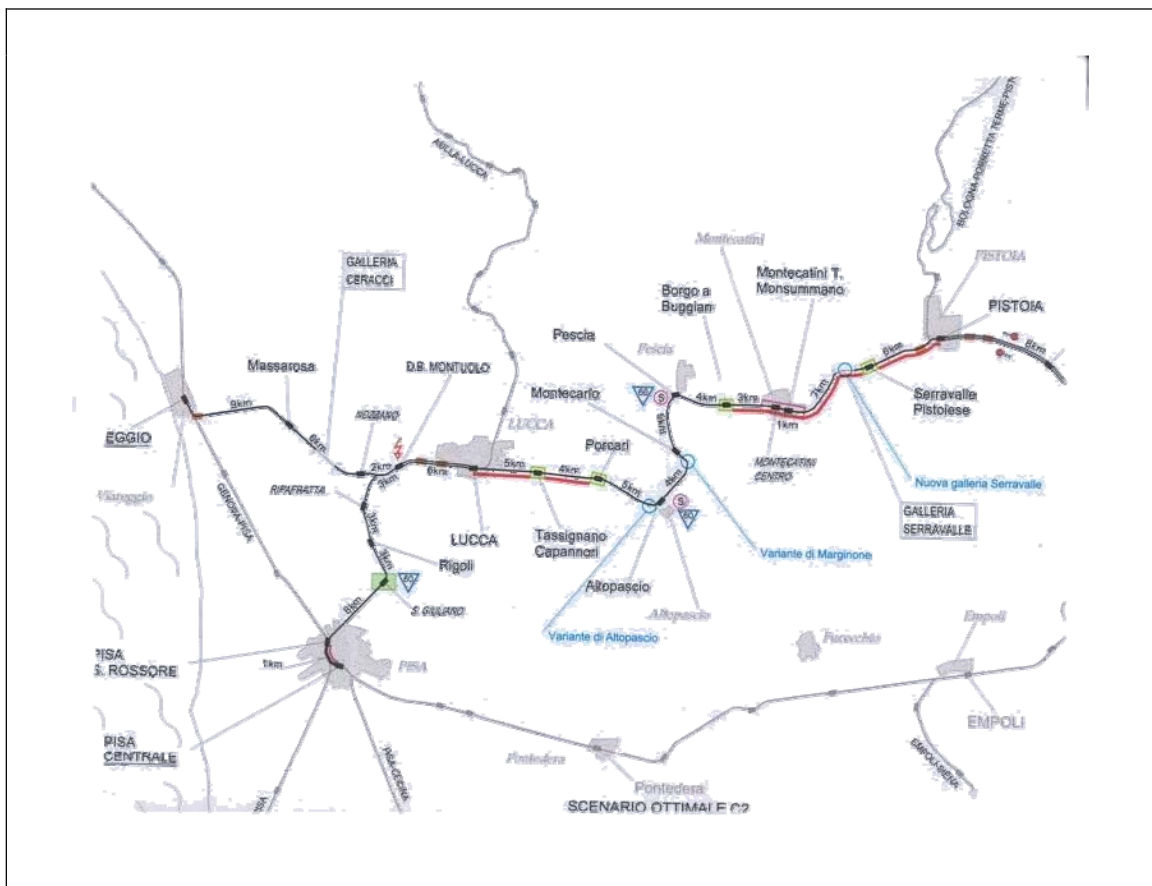
10. Carta dei porti in Toscana



11. Alta Velocità: Nodo di Firenze



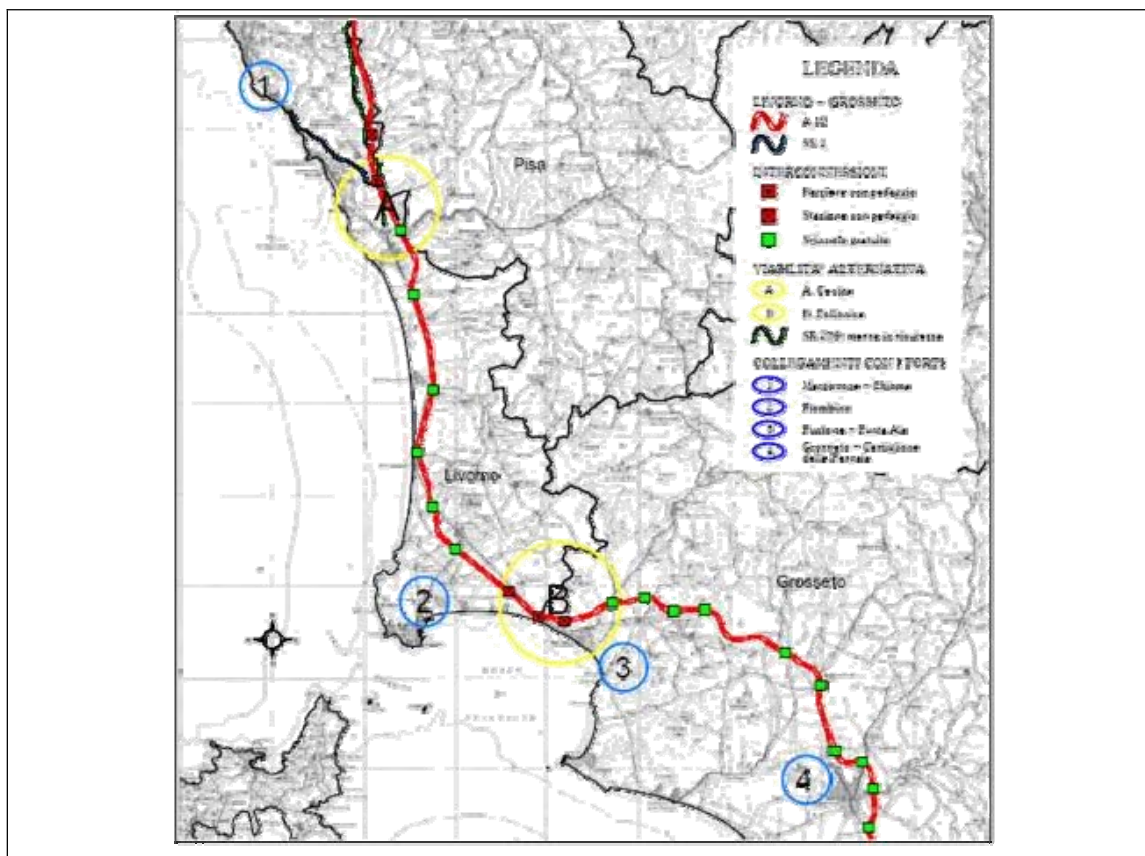
12. La ferrovia Pistoia-Lucca



15. La Bretella Signa-Prato



16. La proposta della Toscana: Completamento del Corridoio Tirrenico – Soluzione parere Commissione VIA 31/marzo 2006 - Corografia Rosignano-Grosseto sud



LEGENDA

Trasporto Regione Trapanese

Intesa Comunità UE

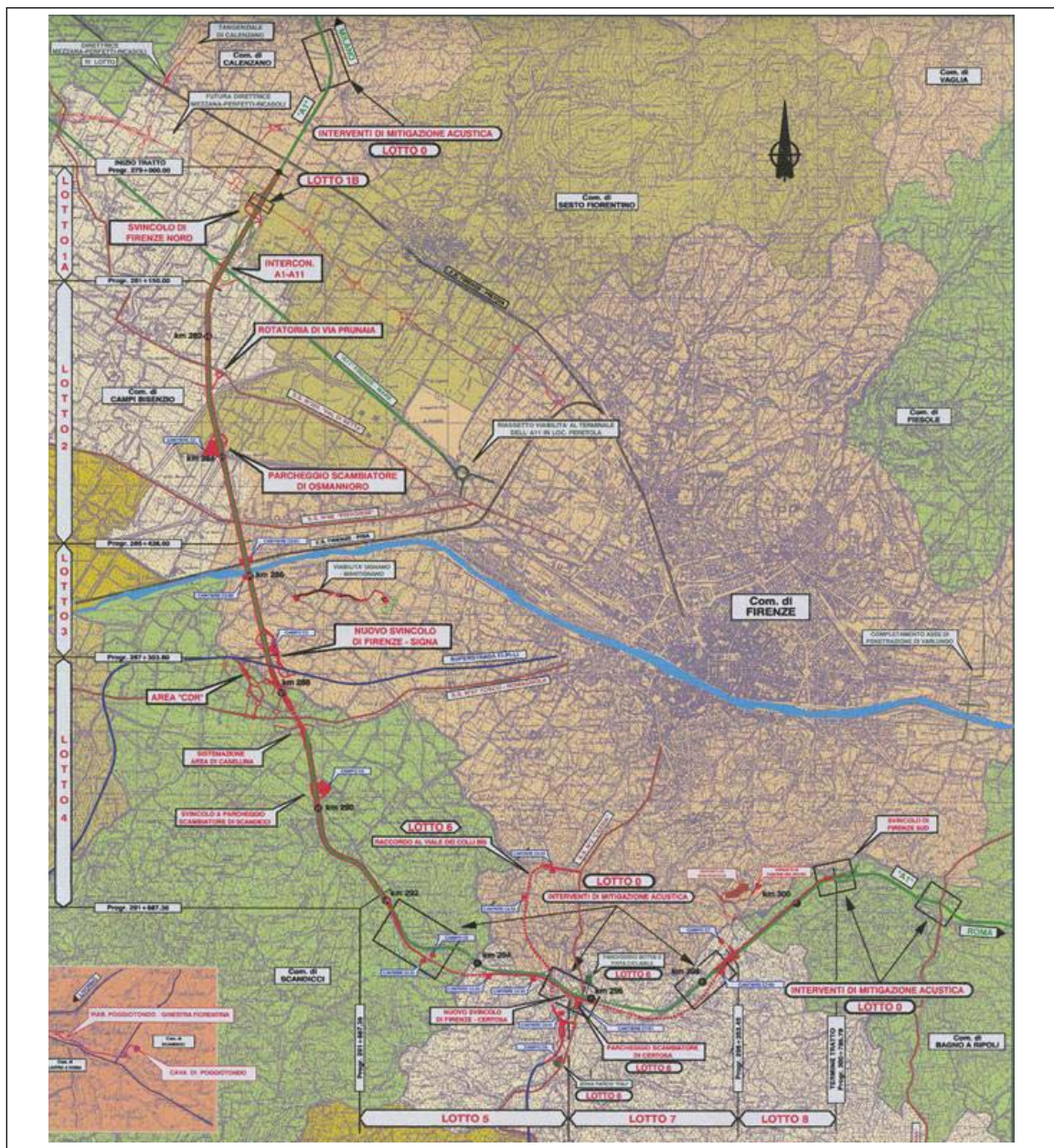
Trasporti

Intesa Comunità UE

Intesa Comunità UE

Intesa Comunità UE

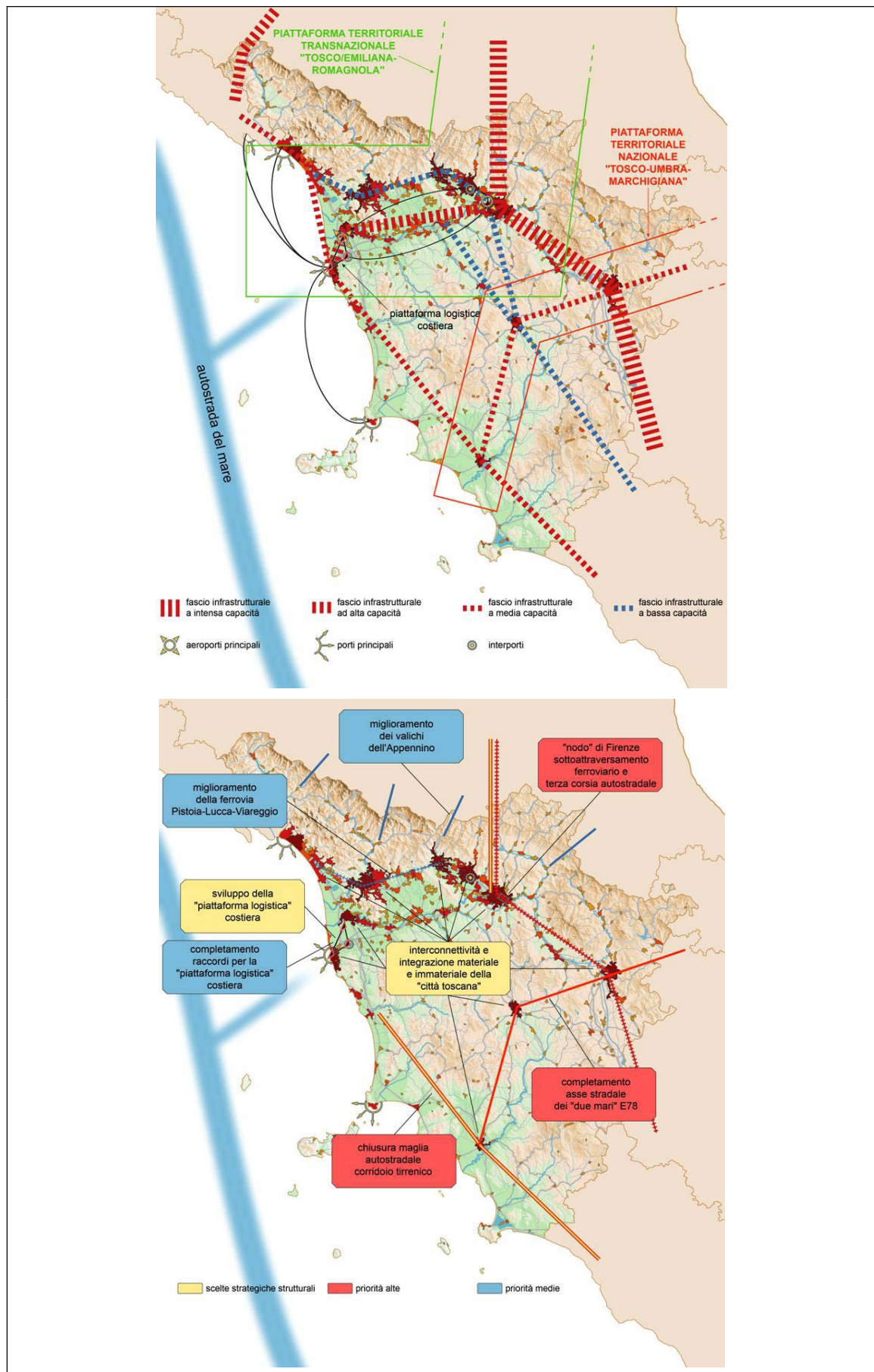
19. Corografia Progetto di potenziamento Autostrada A1 Firenze Nord-Firenze Sud

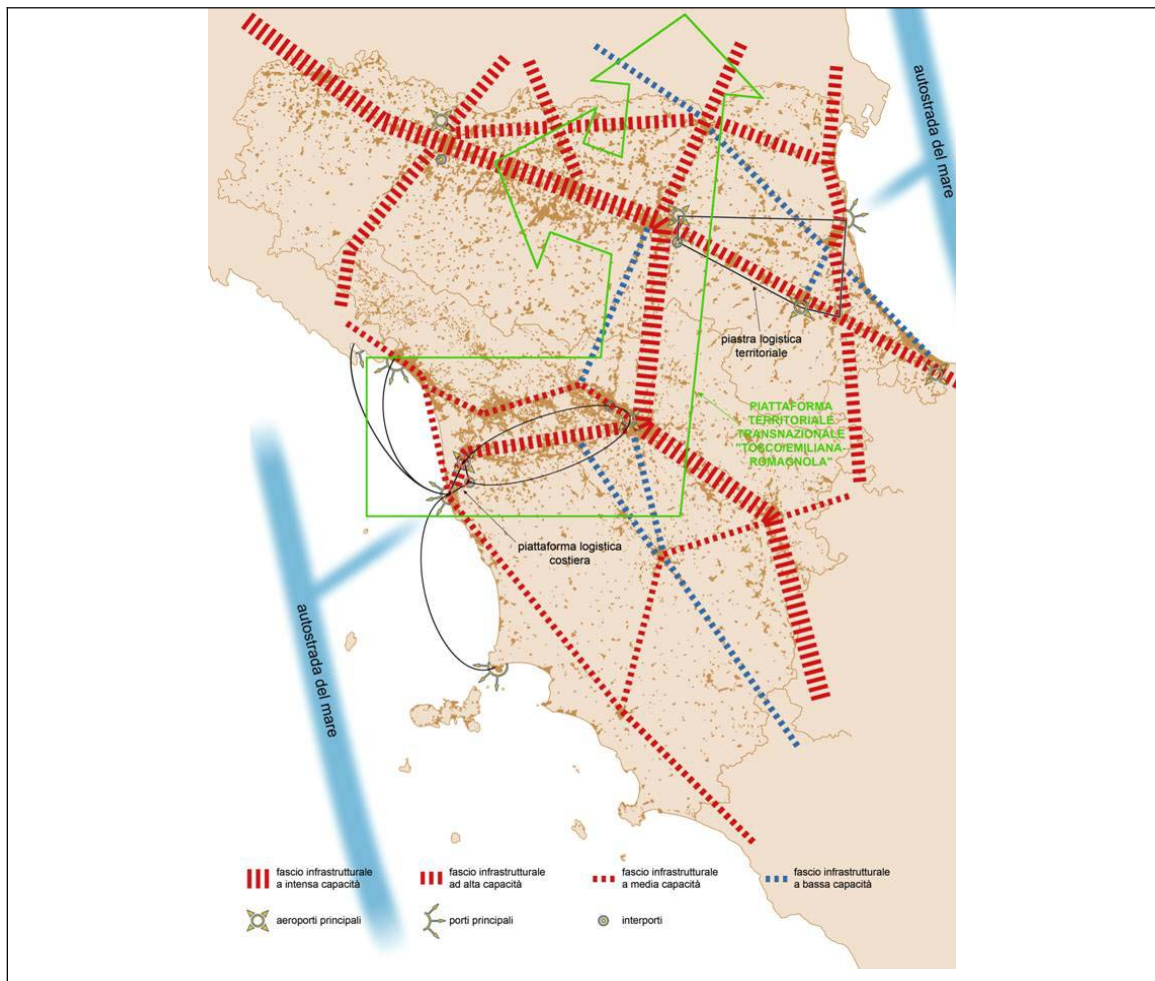


20. Autostrada A1 Firenze Nord-Firenze Sud - Lavori in corso per la Galleria di PozzolatICO



21. La visione al futuro della Toscana –(Fonte”La Toscana nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013”)





Indice delle figure

Figura 1.1 Grafico con i quattro livelli di rete (da D.M. 5-11-2001 “Norme funzionali e geometriche per la costruzione di strade”)

Figura 2.1 Estratto da Costituzione della Repubblica Italiana – Articoli 117-118

Figura 2.2 Legge 21 dicembre 2001, n. 443 “Legge Obiettivo” Articolo 1

Figura 2.3 Intervento Prof. Leon – Convegno di Alberese – 11 ottobre 2005

Figura 3.1: Ambrogio Lorenzetti, Effetti del Buon Governo, 1337-40, Palazzo Pubblico, Siena

Figura 4.1: Le strategie del Piano Regionale della Mobilità e della Logistica

Figura 5.1 : Intervento del Prof. Campos Venuti al Convegno di Alberese.

Figura 6.1 Schema progetto di potenziamento autostrada A1 tra Barberino e Incisa

Figura 6.2 Estratto da Accordo Procedimentale fra la Regione Toscana, la Provincia di Firenze, Comuni di Firenze, Calenzano, Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Scandicci, Impruneta e Bagno a Ripoli e la Società Autostrade per l’attuazione degli interventi di potenziamento e messa in sicurezza dell’autostrada A1 nel tratto Firenze Nord-Firenze Sud e delle opere connesse

Figura 8.1 Questioni di quadro programmatico

Schema generale

Allegato: figure

1. Schema della rete transeuropea dei trasporti in Italia – Ferrovie – Estratto Decisione 884/2004/CE
2. Schema della rete transeuropea dei trasporti in Italia – Strade – Estratto Decisione 884/2004/CE
3. Schema della rete transeuropea dei trasporti – Porti marittimi – Estratto Decisione 884/2004/CE
4. Schema della rete transeuropea dei trasporti – Aeroporti – Estratto Decisione 884/2004/CE
5. Corridoi transeuropei programmati sul territorio italiano – Fonte Ministero delle Infrastrutture
6. La rete ferroviaria: Previsioni di Piano (Estratto da DCR 63/2004 – Piano Regionale della Mobilità e della Logistica)
7. La rete stradale: Previsioni di Piano (Estratto da DCR 63/2004 – Piano Regionale della Mobilità e della Logistica)
8. Scenari descritti dal Piano Regionale della Mobilità e della Logistica: area metropolitana (Stato attuale e interventi prioritari)
9. Carta degli aeroporti in Toscana
10. Carta dei porti in Toscana
11. Alta Velocità: Nodo di Firenze
12. La ferrovia Pistoia-Lucca
13. La Variante di Valico
14. LA SGC E78

15. La Bretella Signa-Prato
16. La proposta della Toscana: Completamento del Corridoio Tirrenico – Soluzione parere Commissione VIA 31/marzo 2006 - Corografia Rosignano-Grosseto sud
17. La proposta della Toscana: Completamento del Corridoio Tirrenico – Soluzione parere Commissione VIA 31/marzo 2006 - Corografia Grosseto sud – confine regionale
18. Approfondimenti con le Associazioni ambientaliste: Esempio di Fonteblanda
19. Corografia Progetto di potenziamento Autostrada A1 Firenze Nord-Firenze Sud
20. Autostrada A1 Firenze Nord-Firenze Sud - Lavori in corso per la Galleria di Pozzolatico
21. La visione al futuro della Toscana –(Fonte”La Toscana nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013”)

Indice delle tabelle

Tabella 1.1: Le istituzioni e il territorio; la tabella rappresenta alcuni tra gli elementi più significativi del modello a rete che caratterizza le relazioni tra istituzioni e governo del territorio, con particolare riferimento alla programmazione infrastrutturale

Tabella 1.2 Reti e strade corrispondenti secondo le norme tecniche del Codice della strada

Tabella 1.3: Reti stradali e caratteristiche (estratto da D.M. 5-11-2001 “Norme funzionali e geometriche per la costruzione di strade”)

Tabella 1.4: Classificazione delle strade e caratteristiche del traffico (estratto da D.M. 5-11-2001 “Norme funzionali e geometriche per la costruzione di strade”)

Tabella 1.5: Elementi chiave per i rapporti tra i soggetti della pianificazione

Tabella 4.1: Le istituzioni e il territorio; la tabella rappresenta alcuni tra gli elementi più significativi del modello a rete che caratterizza le relazioni tra istituzioni e governo del territorio, con particolare riferimento alla programmazione infrastrutturale

Tabella 4.2: Le ferrovie nel territorio toscano

Tabella 4.3: Le autostrade nel territorio toscano

Tabella 4.4: Le strade statali nel territorio toscano

Tabella 4.5: Le strade regionali nel territorio toscano

Tabella 4.6: Flussi autostradali nelle principali tratte toscane (Fonte Autostrade S.p.A.- Rielaborazione dati anno 1999 e anno 2002)

Tabella 4.7 Interventi ferroviari, stradali e autostradali in Toscana: Previsioni e importi

Tabella 6.1: Descrizione progetto di potenziamento a tre corsie A1 – Tratto Firenze nord-Firenze sud

Tabella 6.2: Caratteristiche geometriche del progetto di potenziamento a tre corsie A1 – Tratto Firenze nord-Firenze sud

Tabella 6.3: Principali opere del progetto di potenziamento a tre corsie A1 – Tratto Firenze nord-Firenze sud

Tabella 6.4: Stato di avanzamento lavori Progetto di potenziamento a tre corsie A1 – Tratto Firenze nord-Firenze sud

Tabella 6.5: Settori e componenti del Piano di Monitoraggio Ambientale

Tabella 7.1: Il modello toscano per il processo dalla pianificazione alla realizzazione di una grande opera nel territorio

Tabella 7.2: Criticità e prospettive del processo relativo alle grandi opere infrastrutturali

Tabella 8.1: Procedimento di programmazione dell'opera

Tabella 8.2 Procedimento di approvazione dell'opera

Tabella 8.3 Fase di verifica e monitoraggio dell'opera

Riferimenti bibliografici

BENEVOLO (2003), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Editori Laterza, Roma-Bari

BOBBIO L.(2004), *La democrazia non abita più a Gordio*, Editore Franco Angeli, Milano

BORGIA E. (a cura di, 2000), *Studi d'impatto ambientale nel sistema dei trasporti*, CNR – Progetto finalizzato Trasporti 2, Editore da Ministero dell'Ambiente e del territorio – Servizio Valutazione d'impatto ambientale, Roma

CARETTI P., CARLI M., ROSSI E., (a cura di, 2005), *Statuto della Regione Toscana Commentario*, Giappichelli Editore - Torino

CARINGELLA, DELPINO, DEL GIUDICE (2003), *Diritto Amministrativo*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli.

CIVITARESE MATTEUCCI, FERRARI, URBANI (2003), *Il governo del territorio*, Pubblicazioni dell'Associazione Italiana Diritto Urbanistico, Giuffrè Editore, Milano

COLOMBO, PAGANO, ROSSETTI (2003), *Manuale di Urbanistica*, Edizioni Il Sole 24ore, Milano

CONTI R., MORISI M. (2005), *L'identità toscana, Riformismo e governo del territorio*, Passigli Editore, Firenze

DE LUCA G. (2001) *Pianificazione e programmazione - La "questione" urbanistica in Toscana: 1970-1995*, Regione Toscana, Alinea Editrice, Firenze

DE LUCIA V. (1992) *Se questa è una città*, Editori Riuniti, Roma

DELBENE G. *Next Generation Infrastructures* – Università degli studi di Genova, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Dottorato di Ricerca XVII Ciclo Scienza dei Servizi per i Trasporti e la logistica;

DI GIAMPIETRO G., KARRER F.(a cura di, 1993), *Il progetto di strade, una rassegna di esperienze*, Edizioni Pellegrini, Cosenza-Roma

FAVA C. (2002), *Project financing - Dal progetto alla realizzazione*, Edizioni Il Sole 24ore, Milano

GARANO M. (a cura di, 2004), *La valutazione ambientale strategica: la decisione strategica nelle politiche, nei piani e nei programmi urbanistici*, Gangemi Editore, Roma

GIOVANNONI G. (2004), *Governare il territorio, Una riflessione sul caso toscano*, Edizioni Angeli, Milano

INNOCENTI R., MASSA M. (a cura di, 2001), *Progetti d'infrastrutture e piani territoriali in Toscana*, Alinea Editrice, Firenze

KARRER F., MONARDO B. (a cura di, 2001), *Territori e città in movimento, Strategie infrastrutturali e strumenti finanziari per lo spazio della mobilità collettiva*, Alinea Editrice, Firenze

KARRER F., ARNOLFI S. (a cura di, 2003), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance: gli impatti territoriali e culturali delle politiche UE*, Alinea Editrice, Firenze

LATTARULO P.(2001), *I fattori dello sviluppo: le infrastrutture in Toscana*, IRPET, Firenze

MERCANDINO (2001), *Urbanistica Tecnica*, Edizioni Il Sole 24ore, Milano

MERO LASZLO (2005), *I limiti della razionalità*, Edizioni Dedalo srl, Bari

MITCHELL R.B., RAPKIN C. (1954) *Urban Traffic, a function of land use*, Columbia U.P., New York

MORELLI E. (2004) *Disegnare linee nel paesaggio: metodologie di progettazione paesistica delle grandi infrastrutture viarie* – Università degli studi di Firenze – Facoltà di Architettura – Dipartimento di Urbanistica e pianificazione del territorio, Dottorato di ricerca in progettazione paesistica;

MORISI M., MAGNIER A. (a cura di, 2003), *Governo del territorio, il modello Toscana*, Edizioni Il Mulino, Bologna

POZZI V.(2003), *Le Autostrade italiane tra sviluppo e concorrenza: il ruolo dell'ANAS, il potenziamento della rete e la concorrenza nel settore*, Edizioni Segno Associati

PREDIERI A.(1969), *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè editore, Milano

RIFKIN J. (2002), *Economia all'idrogeno, La creazione del Worldwide Energy Web e la redistribuzione del potere sulla terra*, Arnoldo Mondadori Editore S.p.A., Milano

SALZANO E. (2003), *Fondamenti di urbanistica*, Editori Laterza, Roma-Bari

SANTINI A.(2002), *Viaggio in Toscana sulle grandi strade della storia, Dall'Aurelia alla Francigena*, Maria Pacini Fazzi Editore, Lucca

SCATTONI P. (2004), *L'urbanistica dell'Italia Contemporanea*, Newton e Compton Editori, Roma

TESORIERE G.(2001), *Strade ferrovie aeroporti, Il progetto e le opere d'arte*, UTET, Torino