

## Il profilo ambientale\*

di Francesco Karrer

Nello studio dell'*advisor* sul potenziamento dei collegamenti tra la Sicilia ed il Continente, il cosiddetto profilo ambientale è stato considerato sia in riferimento alla «soluzione Ponte» e al sistema dei collegamenti ferroviari e stradali connessi, che all'alternativa intermodale. Nel primo caso la valutazione ha riguardato la concezione (o *conceptual design*) del progetto, la costruzione e la gestione dell'opera-opere.

Un primo ordine di problemi è derivato dal fatto che al momento di sviluppo dell'attività valutativa (2000-2001), mentre per la prima soluzione si disponeva di un progetto sufficientemente definito, elaborato sistematicamente sotto tutti i profili – a partire dalla ricerca di soluzioni alternative funzionali, tipologiche, costruttive, gestionali, ecc. –, per la seconda, benché se ne discutesse da molto tempo ed in fondo non si trattasse che di una razionalizzazione e del potenziamento dell'esistente, non si disponeva e non si dispone ancora che di pochi elementi progettuali.

Infatti per la soluzione intermodale non è stato definito ancora l'assetto funzionale del sistema trasportistico; ben poca considerazione si è data al fatto che si tratta di un progetto di «sistema mare-terra», integrato nelle funzioni e nella gestione; inoltre non sono stati previsti

\* Il presente testo, come il lettore informato ha certamente compreso, è stato scritto antecedentemente all'emanazione della legge n. 415/2001, anche detta «legge Obiettivo», ed all'avanzamento dei collegati alla «Legge finanziaria» dell'anno 2002, in specie di quello cosiddetto «collegato infrastrutture». Questi provvedimenti modificano profondamente il quadro legislativo vigente al momento nel quale si è sviluppata l'attività dell'*advisor*. Il nuovo quadro, più vicino al quadro comunitario espresso dalle direttive in materia di servizi di ingegneria, lavori soprattutto e forniture, è profondamente diverso dal precedente, in particolare per quanto riguarda l'istituto della concessione e quello del cosiddetto contraente generale o *general contractor*. Proprio quest'ultima sembra essere la procedura preferita dall'Amministrazione centrale per la realizzazione dell'opera. Tale procedura incide fortemente sullo svolgimento del ciclo del progetto, nella ripartizione delle competenze tra stazione appaltante e contraente generale. La definizione del progetto definitivo ed esecutivo viene delegata al contraente generale. Ciò modifica quindi il quadro descritto nel testo. Altre modifiche sono annunciate in materia di considerazione dell'«interesse» ambiente.

le modifiche nella dotazione di naviglio per tipologia, consistenza e costi, i problemi di sicurezza in mare.

La nozione di ambiente è notoriamente. Nello studio dell'*advisor* sono stati esaminati gli aspetti igienico-sanitari, ecologici ed urbanistici. Sono stati valutati il rischio sismico, quello derivante da perturbazioni meteorologiche eccezionali, l'incidentalità, la combinazione e la concatenazione di più rischi. L'impatto culturale e quello sociale sono stati considerati prospettando ipotesi contrapposte come: mantenimento della condizione di insularità contro perdita di opportunità in ragione del superamento della condizione di insularità sia nello scenario «con» che in quello «senza» Ponte. Allo stesso modo si è proceduto anche per altre delicate questioni quali la contrapposizione dei concetti identità/alterità; o la perdita di *facies* e l'invenzione di una nuova *facies* del territorio.

L'alterazione molto forte e pressoché irreversibile determinata dalla realizzazione dell'infrastruttura Ponte inciderebbe infatti sulla l'immagine «unica» dell'area nonché sull'immaginario che intorno ad essa si è costituito; nello stesso tempo creerebbe una nuova immagine, e renderebbe l'area dello Stretto omologa a numerose altre (golfi, baie, sistemi lacustri, sistemi insulari, ecc).

Nel lavoro dell'*advisor* sia per la valutazione generale che specificamente per il profilo ambientale, la disparità di informazioni sulle due soluzioni è stato un elemento problematico rilevante. Per superare il problema si è dovuto supplire con un'attività di pianificazione che avrebbe dovuto essere stata già almeno effettuata per ciò che concerne la definizione degli obiettivi, le risorse che da impiegare, le esternalità negative sopportabili. Quest'ultimo dato è particolarmente rilevante dato l'interessamento di tutto il territorio dell'area dello Stretto, mare, costa, entroterra, ed essendo sia la costa che l'entroterra fortemente urbanizzati ed in continuo sviluppo.

Nell'ipotesi di soluzione «intermodale» è stato considerato che già oggi l'attraversamento mediante traghetti produce una situazione insostenibile a Messina e Villa S. Giovanni; al punto che nell'estate 2001 sono stati presi provvedimenti di ordine pubblico e il ministero degli Interni ha imposto di avviare i lavori per l'effettuazione di un servizio di traghettamento da Tremestieri capace di ridurre il disagio delle aree centrali e settentrionali di Messina. Nel novembre dello stesso anno, Messina è stata indicata, insieme a Milano e Venezia, tra le città al cui sindaco competono poteri straordinari in materia di gestione dell'emergenza da traffico, anticipando anche l'applicazione della riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001).

La scarsa definizione del progetto «senza Ponte» dipende non solo dalla mancanza di un'«autorità» (o di un coordinamento tra autorità) che ne assuma la responsabilità, ma anche dai «miti» che talvolta accompagnano le cosiddette «vie del mare» e il cabotaggio marittimo. Il fatto che essi costino meno del trasporto terrestre in termini di consumo di energia, o che contribuiscano a liberare le strade, ecc. porta spesso a sottovalutare l'impatto ambientale connesso alla realizzazione di nuovi porti, al potenziamento di quelli esistenti, alla realizzazione di collegamenti con l'entroterra (reti stradali e ferroviarie, interporti ed aree logistiche in genere) ed in particolare all'attraversamento delle aree urbane che si sono sviluppate intorno ai porti.

Quali *performance* si vogliono assicurare allo scambio acqua-terra? Sono uguali a quelle previste con la «soluzione Ponte»? O si tratta di *performance* inferiori? Quali sono le esternalità negative che si ritiene di dover sopportare quali sono? Come dovrebbero essere risolti i conflitti sull'uso del suolo e degli stessi specchi d'acqua che inevitabilmente si acuirebbero? Privilegiando l'aspetto della mobilità oppure ricercando un qualche equilibrio tra gli interessi in gioco? Come si dovrebbero compensare gli svantaggi o redistribuire i vantaggi? Tutti questi interrogativi possono essere sciolti solo con una pianificazione integrata (ambientale, trasportistica, territoriale-urbanistica), ispirata ai principi del «coastal zone» e della pianificazione del «littoral», accompagnata da una buona dotazione di misure compensative di varia natura, non escluse quelle monetarie.

Il «collegato infrastrutture» alla finanziaria 2000 ha previsto un apposito fondo per le misure di accompagnamento dei progetti di opere pubbliche. Di questo tipo di pianificazione non v'è però ancora traccia. Le varie «leggi provvedimento», come quella recante il cosiddetto «pacchetto Reggio Calabria» o le progettazioni specifiche per singole iniziative relative a nuovi porti non hanno considerato tale rilevante problematica. A tale carenza l'*advisor* ha dovuto supplire abbozzando un progetto di sistema basato prevalentemente sulla funzionalità, dal quale si sono desunti il fabbisogno di infrastrutture, la loro configurazione tipologica e i costi.

Va tuttavia ribadito che non si tratta del piano integrato di cui si avrebbe bisogno. Si pensi alla grande questione della riqualificazione urbana di gran parte delle città interessate dalle infrastrutture di trasporto; a riguardo il piano delineato dall'*advisor* sarebbe insufficiente, essendo necessaria un'esplicita politica per ridurre l'impatto sull'ambiente delle azioni riguardanti la mobilità.

Anche nell'ipotesi «con Ponte» esistono problemi analoghi, ma essi si presentano in dimensione minore proprio per la maggiore concentrazione nel territorio del sistema delle infrastrutture necessarie e per la disponibilità di un progetto sufficientemente definito. Il grado di definizione progettuale della «soluzione Ponte» è infatti sufficiente per apprezzare l'impatto sull'ambiente. Rimane comunque necessario rivedere il progetto, sia per renderlo conforme ai caratteri della progettazione stabiliti dalla legge Merloni e dal suo regolamento attuativo, sia per adottare i suggerimenti dell'*advisor* tecnico e le misure di mitigazione d'impatto ambientale che emergeranno da più approfondite valutazioni.

Va messo in evidenza che il compito dell'*advisor* non era di valutare l'impatto ambientale delle due soluzioni alternative (a ciò è preposto il ministero dell'Ambiente), ma le molteplici conseguenze di tale impatto, per portare in luce i rischi ed i vantaggi dell'operazione. Solitamente negli studi di impatto ambientale la valutazione riguarda solo gli impatti negativi; quelli positivi sono considerati in modo indiretto, allorché si effettua il bilancio ambientale e si introducono gli effetti delle misure compensative, in specie di quelle direttamente rivolte a migliorare lo stato dell'ambiente.

L'*advisor*, dovendo studiare un'operazione di grande rilievo, ha voluto evidenziare i vantaggi, per la maggior parte riguardanti la componente urbana del territorio, l'ambito marino e il sistema di interfaccia mare-terra per l'ambiente naturale e particolarmente per quello costiero. Sono stati giudicati la completezza della valutazione e dei costi connessi alla riduzione e/o eliminazione del rischio, nonché regolarità amministrativa; sono state considerate le due soluzioni alternative alla luce della strumentazione tecnica della valutazione ambientale strategica (VAS) – applicata nel settore dei trasporti ancor prima dell'approvazione della direttiva europea datata 27 giugno 2001 – nonché le relative implicazioni sul piano procedurale e le conseguenze sul comportamento del decisore pubblico e degli eventuali investitori privati. In conclusione si è constatata la necessità di un consistente miglioramento dello studio a suo tempo predisposto dalla Società Stretto di Messina.

Il lavoro da fare ancora è consistente ed è fondamentale individuare il tipo di studio necessario. Il lungo dibattito che si è sviluppato sul tema, le conoscenze acquisite anche grazie all'attività dell'*advisor* e le esperienze maturate in altre situazioni assimilabili, dovrebbero spingere sia il proponente (sarà la Società Stretto di Messina? le regioni Calabria e Sicilia? il ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti? Il problema è meno banale di quanto possa sembrare, anche per le con-

seguenze dell'approvazione della legge n. 3/2001 di riforma della Costituzione), che i valutatori – al momento il procedimento di valutazione prevede la concertazione tra il ministero dell'Ambiente e quello per i Beni e le attività culturali con la partecipazione delle regioni interessate –, a pensare a un «format» diverso da quello tradizionalmente usato per la formazione degli studi di impatto ambientale.

Sarebbe necessario pensare al management dell'opera, anche in chiave ambientale, al monitoraggio degli effetti e quindi al suo specifico piano. L'eccezionalità dell'operazione lo richiederebbe proprio per rispondere adeguatamente alle giuste esigenze di informazione e partecipazione nel caso dei rischi ambientali, nonché alla loro prevenzione ed eventualmente gestione nel caso di non totale eliminabilità.

Bisogna scommettere sulla capacità di rinunciare a qualche porzione di potere o a qualche tentazione di furbizia e fare uno studio adeguato all'entità del problema, anche dal punto di vista culturale.

Come già detto l'*advisor* ha già applicato una sorta di VAS, ha fissato cioè obiettivi, metri, misure e quanto altro voglia la direttiva emanata sulla materia, ha valutato l'incidenza ambientale nel tempo delle due soluzioni. Le sorprese non sono state poche. Se confrontata agli obiettivi di durabilità e di riduzione del consumo di risorse, ad esempio, la *performance* della «soluzione Ponte» è risultata decisamente migliore. La misura della cosiddetta «impronta ecologica» che sul piano dell'invasività fisica e quindi visiva appare più consistente nel caso del Ponte, è mitigata dal bilancio relativo al consumo complessivo di risorse. Altrettanto può dirsi per quanto riguarda la trasformazione di una criticità in un'opportunità con riferimento all'obiettivo di rinnovo dell'ambiente urbano. Se si assume anche questo nel set degli obiettivi della VAS e se si considera il potenziale positivo di una politica urbana ad *hoc* di accompagnamento all'opera infrastrutturale, le possibilità di ottenere risultati significativi risultano maggiori nel caso della «soluzione Ponte», malgrado la maggiore incidenza dell'impatto su ambiti territoriali circoscritti.

La maggiore diffusione degli impatti della soluzione alternativa insieme a quelli localizzati in ambiti circoscritti, ne mostra la maggiore problematicità, anche per l'assenza di una pianificazione costiera e del litorale. Le considerazioni svolte rafforzano la necessità di effettuare uno studio di impatto profondamente diverso da quelli standard. Quest'ultimo elemento è decisivo anche per il comportamento dell'eventuale investitore privato: nessuno si assumerebbe infatti il rischio derivante da una procedura di valutazione ambientale che desse esito negativo. L'eventuale gara per la ricerca del *partner* privato si do-

vrebbe indire solo dopo aver acquisito un parere favorevole, come è stato confermato anche dagli investitori consultati dal ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per verificare le reazioni del mercato.

Un altro aspetto problematico, anch'esso evidenziato dall'*advisor*, riguarda la durata della concessione; nel provvedimento relativo alle infrastrutture collegato alla legge finanziaria 2002 è già previsto di portare la durata delle concessioni dagli attuali 30 a 50 anni.

La questione dello studio d'impatto incide anche sull'attività di rivisitazione del progetto da mettere a gara. Una rivisitazione è indispensabile non solo per accogliere i suggerimenti dell'*advisor* tecnico, ma anche il complesso di suggerimenti che vengono dall'insieme dell'attività. Del resto un'operazione di tanta complessità – come gli stessi istituzionalisti sanno – non si governa tanto con le leggi, quanto con un progetto adeguato sul piano culturale generale ancor prima che su quello tecnico.

L'attraversamento stabile non può che essere un grande progetto culturale e sociale, oltreché ambientale, amministrativo, economico, finanziario, ingegneristico e territoriale-urbanistico.