A seguito del Convegno INU Umbria Marche tenutosi a Foligno il 14 novembre 2003 su "legge obiettivo n.443/2001: un nuovo modello per la realizzazione delle infrastrutture - il rapporto tra pianificazione urbanistica e le opere pubbliche d'interesse nazionale" si pubblica il documento elaborato dal CTSP della Regione Marche.

Il documento fa il punto al gennaio 2003.

Successivamente è stata costituita nel giugno 2003 la spa Quadrilatero Marche-Umbria i cui soci attuali sono l'ANAS spa e Sviluppo Italia spa.

Il 25 settembre 2003 è stata pubblicata la sent. della Corte Cost. n.303/2003 (in questo sito) sulla costituzionalità della l.443/2001.

QUADRILATERO DI PENETRAZIONE INTERNA: ASSE VIARIO MARCHE-UMBRIA

L'analisi condotta dal Comitato Tecnico Scientifico per la Programmazione della Regione Marche, in collaborazione con il prof. Niccoli e con l'architetto Pasquini (dirigente del Servizio Trasporti), sul documento "Studio di un intervento in public private partnership sulla SS77 Val di Chienti", sulla delibera Cipe del 31 ottobre 2002, sull'Intesa Generale Quadro (sottoscritta tra il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti e il Presidente della Regione Marche il 24 ottobre 2002) nonché sulla corrispondente documentazione prodotta dall'Unità tecnica Finanza di progetto del Cipe, ha condotto alle seguenti osservazioni e proposte.

Osservazioni sull'Intesa generale quadro

?? Pur facendo costante riferimento alla necessità di una comune intesa e della massima collaborazione, l'Intesa Generale Quadro non individua gli strumenti e le procedure necessarie per concretizzare le ulteriori intese e collaborazioni.

Proposte sull'Intesa generale quadro

?? *La verifica congiunta (prevista entro il 24 febbraio 2003)* dell'Intesa Generale Quadro, così come dell'Intesa Istituzionale di Programma e degli Accordi di Programma Quadro sottoscritti, consente di esprimere entro questa scadenza le iniziative rivolte ad individuare tali strumenti e procedure, nonché a consentire il confronto delle valutazioni e delle decisioni operative già ipotizzato con particolare riferimento al tratto marchigiano della SS 77, distinguendo opportunamente tra il livello tecnico e il livello politico. Questa esigenza riguarda sia il versante nazionale sia il versante regionale, considerando le diverse competenze. In linea generale il modello può essere quello già definito con l'Intesa Istituzionale di Programma, che ha dato luogo alla costituzione di un *Comitato Istituzionale di Gestione* (organo politico) e di un *Comitato paritetico d'attuazione* (organo tecnico).

Osservazioni alla delibera Cipe del 31 ottobre 2002 e al documento "Studio di un intervento in public private partnership sulla SS77 della Val di Chienti"

Le osservazioni sono state formulate facendo riferimento:

?? Agli aspetti istituzionali e giuridico-amministrativi
?? Alla fattibilità economico-finanziaria
?? Alle compatibilità territoriali
?? Agli assetti delle infrastrutture di trasporto.

?? ***Sotto il profilo istituzionale e giuridico-amministrativo***

Con il modello delineato nel primo programma delle opere strategiche varato dal CIPE il 31 ottobre 2002, il sistema vigente di realizzazione delle opere pubbliche stradali viene radicalmente modificato in numerosi punti:

a) non si tratta di un intervento relativo ad un'unica opera pubblica statale ma ad un'opera pubblica principale si aggiunge una serie d'interventi collaterali connessi con opere stradali non di competenza statale ma regionale o locale;
b) il finanziamento pubblico copre (del. CIPE) per il 73% (come prima stima che non tiene conto delle effettive progettazioni, delle sorprese geologiche ecc.) il complesso degli investimenti ma per la copertura totale si propone di ricorrere alla compartecipazione di privati e degli enti locali territoriali (soprattutto i comuni) mediante i ricavi provenienti dalle urbanizzazioni e dalle attività in esse esercitate di alcune aree Leader e di altre aree, produttive in senso lato, per la localizzazione delle quali le amministrazioni locali provinciali e regionali s'impegnano preventivamente a variare gli strumenti urbanistici;
c) Il complesso degli interventi e gli effetti diffusivi (sarebbe meglio definirli invasivi) sul territorio dei nuovi insediamenti urbanistici è oggetto di un piano di media area definito (PAV), inteso come piano territoriale di settore il cui confine amministrativo non coincide necessariamente con i confini amministrativi degli enti interessati ma questo si estende fin dove è necessario perseguire gli effetti economici di risultato degli interventi;
d) l'opera non viene affidata in concessione di costruzione e gestione né solamente ad un G.C. ma si prevede la costituzione di una società ad hoc definita di scopo e comunque spa mista pubblico/privato cui

partecipano gli enti locali interessati (provincia Macerata e comune, vari comuni, comunità montane, fondazioni bancarie, istituti di credito, altri privati, ANAS, Regione/i (?);

e) la società sovrintende all'attuazione del piano di settore in tutti i suoi aspetti urbanistico-territoriali ed in quelli finanziari ed economici e costituisce in sostanza la cassaforte cui affluiscono i proventi economici delle urbanizzazioni delle aree e delle sue utilizzazioni produttive (vedi gli oggetti delle aree Leader) necessari a remunerare gli interventi delle opere pubbliche;

f) gli enti locali versano le proprie potestà urbanistico-territoriali prima in un protocollo d'intesa, poi in un accordo di programma con effetti di variazione degli strumenti urbanistici autovincolandosi non solo a rideterminare la conformazione del proprio territorio ma ad obbligarsi al versamento alla società di tutti gli introiti economici derivanti dalle urbanizzazioni delle aree (Ici, oneri di urbanizzazione e oneri aggiuntivi definiti oneri d'infrastrutturazione, contrattati con i privati cui vengono attribuiti diritti edificatori sulle aree urbanizzate) per tutto il periodo necessario alla copertura degli investimenti;

g) le aree urbanizzate si dividono in due categorie: aree produttive e aree produttive Leader con svariate finalità la cui produttività è legata alla produzione di beni e servizi più vari (culturali, di stoccaggio, museali, fitness, tempo libero etc.): per queste ultime le aree preventivamente espropriate (si prevede che l'esproprio sia competenza della società, punto giuridicamente problematico perché non previsto dalla legge) sono date in concessione attraverso gare a concessionari per un periodo minimo di 35 anni (ovviamente prorogabile); il lungo periodo di concessione delle aree è finalizzato a garantire un flusso di cassa costante verso la società per garantire e remunerare gli investimenti delle opere stradali;

h) chi realizza le opere stradali? La società bandisce una gara pubblica per l'individuazione del General Contractor che sovrintende alla realizzazione di tutte (!) le opere per tutto il tempo necessario di esecuzione;

i) Il General Contractor dovrebbe avvalersi (in modo derogatorio al sistema delineato dalla l.443/2001) dei fondi pubblici stanziati (73% ?) ma anche degli introiti percepiti dalla società;

j) La durata della società non dovrebbe essere inferiore ai 35 anni poiché ha il compito di sovrintendere all'attuazione di tutti gli interventi urbanistico-produttivi ed all'incasso dei canoni dei concessionari nonché dei proventi economici percepiti dai comuni ma è facile prevedere che la sua durata si estenda all'infinito;

Dalla sommaria elencazione dei profili qualificanti dell'intervento si possono trarre le seguenti considerazioni:

?? Si rovescia il principio canonico prima delineato della programmazione dell'opera pubblica in funzione complementare al sistema urbanistico vigente per ricorrere ad un modello che prefigura l'urbanizzazione in funzione della o delle opere pubbliche da realizzare: in altre parole si urbanizzano le aree in più punti del territorio in funzione del finanziamento delle opere pubbliche; la concessione di diritti edificatori e le scelte urbanistiche delle amministrazioni a vari livelli di governo e di competenza non sono legate all'ordinato assetto del territorio e degli interessi plurimi all'interno di organici e generali piani urbanistici (PRG, piani provinciali, PIT) ma strettamente funzionalizzati alla copertura dei costi delle opere pubbliche stradali: la conformazione dei suoli e la diversa destinazione d'uso delle aree hanno una funzione di valorizzazione economica destinata in primo luogo alla realizzazione delle infrastrutture programmate.

?? L'inserimento degli interventi infrastrutturali e produttivi in un piano con effetti urbanistici di media area apparentemente ha la funzione di ricomprendere l'operazione complessa in uno strumento pianificatorio coniugato ad elementi di gestione degli interventi ma in realtà ha il solo fine di costituire un'area off-limits la cui disciplina ed il cui governo sono attribuiti ad una società per azioni che agisce secondo le regole del diritto civile mentre le potestà urbanistiche degli enti sono versate in un contratto e quindi vincolate all'interno della società stessa con tutti i riflessi che ne possono derivare in caso di esercizio da parte degli enti territoriali di posizioni di autotutela. Inoltre, è plausibile ritenere che i comuni o la provincia azionisti della società siano contraenti deboli specie considerando che i compiti societari sono complessi e squisitamente tecnico-finanziari e gestionali e non propriamente congeniti alle funzioni di questi enti. Il rischio quindi è quello che la società nel tempo sia gestita con scarsa partecipazione degli enti che hanno la potestà sui territori oggetto d'intervento della società. Non è chiaro poi se la società sia a maggioranza pubblica o meno: sembrerebbe propendersi per la maggioranza privata sia per un profilo di composizione del capitale sia in vista della possibilità che i soci privati abbiano la convenienza economica ad entrarvi. Nulla impedisce comunque che specifiche convenzioni prevedano una presenza determinante dei soci pubblici nella società (come previsto ad es per le Società di trasformazione urbana di cui all'art.120 del TU 267/2000 sugli enti locali).

?? La realizzazione degli interventi non si basa sulla concessione di costruzione e gestione ad un unico concessionario come nel caso dell'autostrada in concessione (motivo positivo secondo i proponenti

perché si eviterebbe il pedaggio) ma si basa su ben sette concessionari di costruzione e gestione di aree Leader per ben 35 anni, la cui missione può variare nel tempo poiché, dovendosi considerare remunerativo l'insediamento, dovrebbe essere ammissibile che nel tempo, in rapporto alle mutevoli esigenze del mercato, si possa o aumentare la volumetria delle aree interessate o mutare drasticamente la destinazione d'uso degli immobili. Le aree poi non sono di scarso peso: si parla in qualche caso di 60/70 ettari.

Non sembra improprio ritenere che i concessionari finirebbero per diventare veri e propri soggetti di pianificazione poiché la loro invadente presenza economica condizionerebbe i successivi sviluppi delle aree interessate.

D'altronde esempi di questo tipo si possono già oggi riconoscere nelle concessionarie autostradali (ben 26) nessuna delle quali al termine della durata della concessione ha restituito il bene demaniale allo stato ma ha ottenuto recentemente (1996) il rinnovo delle concessioni per tempi variabili in funzione dell'attribuzione di opere connesse o complementari all'autostrada gestita. La stessa società che gestisce l'enorme patrimonio ferroviario, presente in tanta parte delle nostre città in posizione territoriale strategica, costituisce un fortissimo elemento di condizionamento per i comuni nella loro politica di riqualificazione urbanistica di queste aree.

Degli 11 milioni di mc preventivati non si fa cenno alcuno ai servizi sociali né alle residenze per gli occupati, né d'altronde é possibile che le amministrazioni locali possano farsi carico del servizio-casa o di altri servizi pubblici (scuole, asili, ambulatori ecc.) poiché gli introiti derivanti dalle urbanizzazioni (ICI, oneri di urbanizzazione) sono già 'impegnati' per tempi lunghissimi al finanziamento dell'opera pubblica stradale.

Si possono già qui ipotizzare di conseguenza ulteriori richieste di urbanizzazioni per residenze e carenza di dotazione di servizi con conseguente carico di responsabilità sui livelli di governo superiori (regione).

In sintesi, la proposta s'insinuerebbe come un cuneo all'interno delle potestà urbanistico-territoriale e nell'autonomia politico-istituzionale degli enti territoriali locali e regionale.

Le Marche ed in parte l'Umbria costituirebbero un laboratorio per sperimentare anche altrove (come espressamente affermato nel comunicato stampa del Ministero dell'economia) un sistema, che in completo spregio del nuovo Titolo V riprodurrebbe un modello centralistico invasivo e pervasivo ma soprattutto un sistema di pianificazione che

porterebbe ad espropriare di fatto le amministrazioni elettive delle proprie potestà sul territorio incidendo non solo sugli aspetti urbanistici ma anche su quelli legati alla promozione dello sviluppo socioeconomico.

?? ***<u>Sotto il profilo costituzionale</u>***

Si può innanzitutto rilevare che se il PAV (Piano di area vasta) fosse contenuto in una legge statale invaderebbe la competenza legislativa urbanistica regionale poiché la materia governo del territorio (nella quale è ricompresa anche l'urbanistica) è oggetto di disciplina concorrente dovendosi limitare lo stato ad individuare i principi fondamentali della materia: la previsione di un ulteriore piano con effetti urbanistici non costituirebbe principio fondamentale della materia.

In realtà il PAV non é previsto da una legge ma da un provvedimento amministrativo (delibera CIPE) ma anche in questo caso:

?? nelle materie di disciplina concorrente il potere regolamentare spetta alle regioni (art.117, sesto comma);
?? vi é un palese conflitto di attribuzione tra poteri dello stato poiché il provvedimento PAV sarebbe lesivo delle competenze amministrative regionali in materia urbanistica;
?? in subordine si porrebbe anche un problema d'illegittimità del provvedimento PAV perché non previsto da una norma di legge.

L'iniziativa tuttavia mira a coinvolgere direttamente gli enti locali (provincia e comuni) in un rapporto con il centro scavalcando le regioni: nulla impedisce alle amministrazioni locali di autovincolarsi tramite un accordo di pianificazione (che tuttavia invade pesantemente l'autonomia locale) prevedendo un piano ad hoc ma resterebbe sempre nella competenza della regione negare il proprio assenso all'accordo di programma tra gli enti se questo dovesse produrre variazioni urbanistiche in contrasto con le scelte di assetto territoriale regionale (ad es. il PIT).

?? ***Sotto il profilo della fattibilità economico-finanziaria***

Occorre innanzitutto ribadire che i vari finanziamenti disponibili per le diverse opere considerate nell'Intesa Generale Quadro con la Regione Marche[1] debbono mantenere le destinazioni previste, e non essere dirottati in altre direzioni, in particolare verso il finanziamento dell'opera SS77 e rete stradale ad essa convergente. Eventuali utilizzazioni diverse sono ammissibili solo in presenza di esplicito accordo fra tutti gli Enti coinvolti, inclusa la Regione Marche.

Il quadro di interventi previsto a proposito del progetto SS77 e rete convergente presenta numerosi punti meritevoli di approfondimento: dopo le osservazioni già esposte con riferimento agli aspetti istituzionali e giuridico-amministrativi, vengono illustrate di seguito le considerazioni riguardanti la compatibilità e la sostenibilità del quadro economico-finanziario.

?? Il periodo considerato nella valutazione dei flussi di cassa in entrata e in uscita per valutare la fattibilità finanziaria dell'opera arriva fino al 2038. Dal punto di vista dell'arco temporale sono pienamente condivisibili le preoccupazioni espresse dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto del CIPE, secondo cui: "oltre i 30 anni, durata che non sembra essere in linea con quelle usualmente adottate dagli istituti finanziatori per questa tipologia di finanziamenti. (…) Risulta evidente che, qualora si ipotizzi una durata del rimborso [realistica, e cioè] pari a 20 anni, in nessun momento il Progetto riesce a sviluppare risorse finanziarie in grado di coprire il costo di servizio del debito" [2].

?? Molte delle somme considerate in entrata, ICI, oneri di urbanizzazione, affitti da aree leader, ecc., verranno incassate solo se tutte le opere previste saranno attuate. L'ipotesi della costruzione di 11,7 milioni di m^3 appare o eccessiva dal punto di vista dell'impatto ambientale – si veda il successivo punto 4 – e/o eccessiva dal punto di vista della realizzabilità, tenuto conto del fatto che le strutture produttive e commerciali in futuro saranno meno legate alle costruzioni e più agli investimenti immateriali.

[1] Documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24-10-2002, sottoscritta dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Presidente della Regione Marche

[2] C.I.P.E., Unità Tecnica Finanza di Progetto, *Analisi ed osservazioni* …, Roma, 18-10-2002, pp. 13-4, sottolineatura nell'originale, parole fra parentesi quadra non presenti nello stesso.

Inoltre, se anche queste strutture venissero realizzate, non è pensabile che le Amministrazioni locali o chi incasserà gli affitti delle aree leader destinino tutte le ulteriori fonti di entrata al rimborso dei debiti contratti per realizzare il Progetto, visto che una parte, anche ampia, delle stesse fonti deve essere destinata ai servizi e agli obblighi che la realizzazione di queste nuove costruzioni richiede alle medesime Amministrazioni: Polizia Municipale, illuminazione, pulizia delle strade, fogne e depurazione, manutenzione, tasse, ecc. ecc. E' necessario formulare delle stime al proposito: sulla base di esperienze concrete, sembra comunque difficile poter destinare al rimborso dei mutui più della metà delle somme incassate. Di ciò occorre tener conto nella valutazione di fattibilità del Progetto.

?? L'ipotesi della costruzione di una volumetria di 11,7 milioni di m^3 appare assai pesante dal punto di vista ambientale, come già anticipato. L'analisi a tale proposito dovrà essere svolta non solo con riferimento ai diversi assi stradali, ma anche in considerazione dell'enorme volume delle nuove costruzioni e delle loro probabili localizzazioni. La valutazione è ovviamente politica, e su questo le competenze della Regione Marche sono indubbie, ma pure tecnica, quando si tenga conto del fatto che molte aree lungo l'asse viario principale non possono essere in alcun modo edificate, a causa di vincoli non derogabili: se si tiene conto di questi ultimi, il volume di nuove costruzioni implicherebbe la costruzione di un'opera infrastrutturale imponente con un'estensione di un'ottantina di chilometri, una larghezza di 13 metri e un'altezza di 11 metri, con interruzioni su fiumi, laghi, crinali delle montagne, ecc..
Inoltre, l'area percorsa dalla SS 77, nel territorio della regione Marche, appare divisa in due metà, delle quali quella più prossima alla costa risulta già assai intasata dal punto di vista ambientale, e quindi tale da richiedere valutazioni prudenti in termini di ulteriore edificazione, mentre quella di montagna, o ad essa più prossima, appare, anche nei tratti non vietati all'edificazione, meno appetibile dal punto di vista della localizzabilità di capannoni e costruzioni di dimensioni così rilevanti. Vi sarà insomma domanda di costruzioni là dove appare inopportuno realizzarle, e mancanza di domanda, là dove qualche area edificabile può essere reperita.

?? Più in generale, appare semplicistico fare la somma di tutte le potenzialità edificatorie che possono essere estratte dai PRG del Comuni ricadenti in via teorica sotto l'egida del PAV, aggiungere ulteriori volumi per le aree leader, e pensare che il tutto dia luogo a risultati accettabili e ad incrementi di "valore da catturare",

prescindendo completamente da un confronto con le linee già definite negli strumenti di programmazione economica e territoriale approvati a livello regionale (PRS, PIT e PPAR) e provinciale (Piano Territoriale di Coordinamento della provincia di Macerata)

?? Manca nel documento un quadro completo di analisi costi benefici a livello non solo economico, ma soprattutto a livello sociale: tutte le attività economiche addizionali da chi verranno svolte? Quali flussi migratori addizionali in entrata saranno coinvolti? Quali possibilità di integrazione di tali flussi? Quali risvolti a proposito di altri servizi pubblici (sociali, scolastici, di formazione professionale, ecc.)?
La Regione Marche ribadisce una posizione aperta nei confronti dell'immigrazione, ma non può chiudere gli occhi davanti al fatto che tale fenomeno ha effetti positivi solo se adeguatamente programmato non tanto in termini numerici, quanto di predisposizione di adeguati servizi, soprattutto per le famiglie. Considerate le attuali carenze di manodopera locale, l'attuazione del Progetto comporta un rilevante afflusso di manodopera immigrata, che verrebbe concentrata in un'area per quanto "vasta", pur sempre limitata. Le implicazioni in termini di domanda di servizi e di strutture di integrazione vengono completamente ignorate nel Progetto, con evidente sottovalutazione dei costi economici e sociali.
Il taglio semplificato del documento, evidenziato anche a proposito di impatto ambientale, si ritrova ancor più accentuato a proposito di un bilancio sociale dell'operazione, bilancio che risulta totalmente assente. Ciò appare tanto più grave nel momento in cui questo progetto costituisce uno dei tre "Progetti-pilota" che dovrebbero essere attuati, e che dovrebbero quindi apparire innovativi anche in termini di attenzione a tematiche quali quelle prima descritte.

?? Il documento infine appare essere difficilmente riconducibile all'interno delle procedure, normalmente seguite per l'attivazione del project financing, o nei canoni di un progetto pubblico-privato, visto che i privati di risorse ne mettono ben poche, o addirittura nessuna, se non quelle relative all'addizionale sugli oneri di urbanizzazione e le tasse camerali – cioè tasse, gli uni e le altre – o poco altro, come gli affitti nelle aree leader, quasi che l'affitto di un terreno da una parte sia cosa diversa rispetto a quello in un'altra. Solo gli eventuali contributi da parte della Fondazione della CA.RI.MA. appaiono avere natura diversa, ammesso e non concesso che una Fondazione sia meramente un ente privato.

?? ***Sotto il profilo delle compatibilità territoriali***

?? Il principio innovativo del coinvolgimento attivo del territorio, attraversato da un'opera infrastrutturale anche ai fini del suo finanziamento, viene tradotto nello Studio PriceWaterhouse Coopers nella proposta di un Piano di Area Vasta a valenza territoriale, che costituisce una evidente forzatura e una discutibile evoluzione di un modello di intervento sul territorio peraltro interessante. La realizzazione della nuova SS77 viene infatti concepita come una logica sovraordinata che piega a sé le molteplici altre razionalità da cui dipende nel suo insieme la vita di un territorio.
Utilizzando i principi sanciti in sede comunitaria con lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europea, si può affermare che in questo caso si vogliono imporre centralisticamente gli obiettivi di *competitività* su quelli della *coesione sociale*, stravolgendo le *regole di corretto governo* del territorio e minacciando seriamente la possibilità di ottenere uno *sviluppo realmente sostenibile*, in grado cioè di trovare sintesi convincenti tra le ragioni dell'ambiente, della società, dell'economia e del territorio.
In effetti, la proposta progettuale rappresenta una riedizione del principio di mettere *il territorio al servizio delle reti* già invalso nel passato del nostro Paese (ad esempio con l'esperienza delle autostrade, degli elettrodotti, delle reti di stoccaggio dei prodotti petroliferi), piuttosto che di trovare una ragionevole mediazione tra le legittime esigenze delle reti e quelle altrettanto legittime dello sviluppo sostenibile dei territori locali come invece oggi si ritiene più correttamente, dopo che si sono ormai indeboliti i poteri verticali dei grandi Enti di Servizio a favore dei poteri orizzontali rappresentati dalle autonomie locali.

?? Nel modello proposto da PriceWaterhouse Coopers, per contribuire al finanziamento dell'opera si intercettano tutte le nuove possibili centralità che è in grado di offrire il territorio interessato. Ma non ci si limita all'intorno della nuova strada, puntando a sfruttare appieno i nodi del sistema di accessibilità (svincoli, aree di pertinenza) ma ci si estende a tutto ciò che può generare profitti di mercato in uno spazio che va ben oltre a quello direttamente associato alla infrastruttura.
Queste nuove centralità (le aree leader) diventano le aree-cassaforti dell'intera operazione. Non è un caso che si propongano per la loro gestione più che trentennale soggetti concessionari che hanno piena autonomia di azione.
Si rifletta bene su questo modello di sviluppo del territorio. Da una parte, la polpa dello sviluppo, che comprende le infrastrutture e le aree di interesse per i mercati (le nuove centralità e le aree industriali), viene gestita con logiche privatistiche. Dall'altra, tutto ciò che è

residuale dovrebbe essere affidato alle cure degli enti locali, peraltro impoveriti ulteriormente dagli obblighi assunti con i promotori dello sviluppo delle infrastrutture. Di fatto, una separazione che privatizza i possibili profitti e che socializza i costi.

?? Il Piano di Area vasta (PAV) è lo strumento che dovrebbe consentire la fattibilità territoriale di questa spregiudicata manovra. Si tratta di uno strumento non conosciuto in questa forma nella attuale legislazione urbanistica. Il PAV previsto nello studio viene concepito come un piano integrato, che regola l'opera di infrastrutturazione viaria e la distribuzione spaziale degli insediamenti connessi e che individua i soggetti pubblici e privati chiamati a sostenere il programma di sviluppo prefigurato. Si tratta di un ibrido che sta a metà strada tra un piano di settore della viabilità e trasporti e un piano urbanistico-territoriale. Non ha dunque valenza giuridica, a meno che non venga accompagnato da un mega accordo di programma tra tutte le amministrazioni coinvolte.
Nel caso specifico, le previsioni avanzate dallo studio risultano incompatibili sia con il PIT della Regione Marche, sia con il PTC della provincia di Macerata, che hanno posto come obiettivo irrinunciabile la tutela ambientale dell'area di pertinenza del fiume Chienti.
L'utilità del PAV sarebbe dunque quella di forzare gli strumenti di governo del territorio sia regionale che provinciale, rendendo immediatamente fattibile l'operazione di sviluppo prefigurata dallo studio progettuale.

?? ***<u>Sotto il profilo dell'assetto delle infrastrutture di trasporto</u>***

?? La vera novità della proposta di partnership pubblico-privata (PPP), riguardante il sistema viabilistico definito Quadrilatero di penetrazione interna Marche-Umbria, consiste nel rovesciamento del ruolo dell'infrastruttura da realizzazione posta al servizio dello sviluppo del territorio circostante ad opera, alla cui costruzione sono asserviti i comuni, che ipotecano quote del loro territorio variabili, nel tempo in funzione delle esigenze finanziarie da soddisfare.

?? Accanto a tale malintesa condizione di partnership pubblico-privata, dove la parte privata ha ben poco rilievo, se non come acquirente o locataria delle strutture edilizie da realizzare strumentalmente alla viabilità, si rileva che l'allargamento della PPP alle opere comprese nell'intero quadrilatero (ss76, ss77, Pedemontana ed eventualmente Flaminia e relative trasversali interne) richiede un Piano di Area Vasta (P.A.V.) enorme e ancora più consistente e rischioso di quello che era stato proposto nel primo studio, relativo alla sola vallata del Chienti. Tale Piano infatti ampliando a dismisura l'entità delle infrastrutture coinvolte nell'intervento sperimentale, allargherebbe di conseguenza l'esigenza di aree edificabili fino a coinvolgere i Comuni di parte della Vallesina, producendo un ulteriore effetto destabilizzante sui Piani comunali e sul PTC della Provincia di Ancona.
Viceversa l'Intesa generale quadro (IGQ) firmata ad ottobre limitava l'eventuale formazione di partenariato al tratto marchigiano della statale 77, data anche l'ipotesi sperimentale in atto, e a tale tratto deve essere limitato, sempre ammettendo che possa essere attuato senza eccessive criticità. In particolare la definizione giuridica del PAV supponendo che debba essere sancita da uno strumento legislativo, rischia di diventare un vero grimaldello per la pianificazione comunale, andando ben al di là dei problemi che si verrebbero a creare nella sola Val di Chienti.

?? Occorre inoltre rilevare con preoccupazione che la delibera CIPE del 31/10/2002 definisce quale fulcro del progetto del Quadrilatero un asse principale, la statale 77 (asse attrezzato Foligno-Civitanova), al quale sarebbero collegati tutti gli altri allacci ed interventi. La funzione attribuita a detto asse sarebbe quella di raccordare le presunte piastre logistiche di Foligno e Civitanova con il centro intermodale di primo livello dell'alto Lazio (Civitavecchia?).
Un tale disegno di assetto delle infrastrutture trasportistiche del centro Italia, seppure solo abbozzato dalla Delibera CIPE per valorizzare oltre ogni attesa il ruolo della ss77, rappresenta una innovativa ipotesi del

tutto divergente, se non addirittura conflittuale con l'assetto territoriale prefigurato nei documenti Programmatici approvati dalla Regione.
Il PIT e le scelte attuative che ne derivano, hanno infatti individuato un sistema infrastrutturale basato sui quattro assi trasversali: Salaria, Val di Chienti, Vallesina e Fano-Grosseto, tra i quali però assume valore prioritario il collegamento Perugia-Ancona, SS 76-SS 318, che connette i capoluoghi regionali tra loro e con la viabilità nazionale, e soprattutto consente al Porto di Ancona e all'Interporto di Jesi, di svolgere pienamente il loro ruolo al servizio di tutto il territorio marchigiano e di quello umbro.
Dunque non solo attraverso un Piano di Area Vasta, dai confini indistinti e dal controllo pubblico difficile se non impossibile, si va a rendere soggetta buona parte del territorio regionale rispetto ad una Società, i cui interessi privati potrebbero non essere gli stessi dei territori, ma addirittura si rischia di forzare in direzione di un nuovo modello di assetto regionale, sulla cui realizzabilità e adeguatezza non possono essere espresse altro che critiche negative.
Non si vuole con ciò negare la necessità di una connessione importante della Val di Chienti e dell'intera provincia di Macerata, con la rete nazionale di viabilità al fine di disporre di una significativa leva di sviluppo, anzi la Regione Marche con l'Intesa del terremoto se ne era fatta garante per il completamento dell'asse della ss77 a due corsie nell'area appenninica di Colfiorito.
Neppure si vuole negare l'ipotesi di costruzione di un partenariato PP o di un Project Financing, finalizzato alla realizzazione di un'infrastruttura anche più completa a 4 corsie, previa puntuale verifica dell'impatto su un'area così significativa dal punto di vista ambientale, anzi la Regione Marche aveva in fase di studio l'applicazione della tariffa alle 4 trasversali realizzate (road pricing), in funzione del loro completamento.
Ma non appare francamente condivisibile la previsione di una viabilità ridondante e costosissima e affidata ad una dubbia capacità di attuazione di una partnership pubblico-privata, con il rischio che l'intero meccanismo si inceppi durante il corso della realizzazione e, da un lato non si completi il programma di opere stradali progettate, dall'altro mantenendo gli affidamenti e le concessioni per le aree previste dal meccanismo del Piano di Area Vasta, si realizzi un "sacco" del territorio affidato ad operatori privati e a specifici interessi di parte.

Proposte sulla delibera Cipe del 31 ottobre 2002 e sul documento "Studio di un intervento in public private partnership sulla SS77 della Val di Chienti"

Al di là degli inviti rivolti e agli adempimenti richiesti al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e all'ANAS, la deliberazione fissa nel mese di dicembre 2002 la fase relativa alla stipula del protocollo d'intesa per l'individuazione delle modalità e dei tempi per la costituzione del "soggetto attuatore unico" e per l'assunzione dei connessi impegni da parte dei soggetti interessati al progetto. E' naturalmente anche in questa fase che la Regione Marche, come soggetto interessato al progetto, può far valere le sue posizioni, subordinando la stipula del protocollo d'intesa all'accettazione delle proposte che seguono.

?? ***Sotto il profilo istituzionale e giuridico-amministrativo***

Anche se la proposta progettuale andrebbe respinta poiché l'intreccio tra pianificazione urbanistica, realizzazione delle opere pubbliche e ipotesi di sviluppo delle aree si presenta come un connubio troppo doloroso e mortificante per le autonomie locali e soprattutto per la regione tagliata fuori dal processo attuativo ma ridotta solo a garante dell'intervento complessivo, se si volesse comunque controdedurre al modello proposto si potrebbero proporre le seguenti correzioni sostanziali:

a) eliminazione del PAV e attribuzione alla regione, di concerto con gli enti locali interessati, di proporre un accordo-quadro (anche con l'ANAS) per coordinare l'intervento infrastrutturale riducendone la portata alle sole tratte strettamente funzionali all'intervento principale in modo da poter coprire la gran parte del fabbisogno finanziario;
b) integrazione del residuo fabbisogno con interventi in poche aree produttive e residenziali – scelte di concerto tra regione ed enti locali - oggetto d'intervento privato configurandosi uno scambio edificatorio tra amministrazione e privati che si addosserebbero un contributo d'infrastrutturazione una tantum o anche diluito nel tempo. Le variazioni urbanistiche necessarie agli strumenti vigenti (PIT, PTCP, PRG) potrebbero essere invece oggetto di un accordo di programma tra tutti i soggetti pubblici competenti.
c) Eliminazione delle aree Leader e del sistema perverso delle concessioni trentacinquennali.

Si fa notare che per gli interventi di sviluppo locale indirettamente collegati alle infrastrutture è assolutamente compatibile l'istituto dell'Agenda regionale strategica per lo sviluppo territoriale locale prevista nel DPEFR proposto al Consiglio regionale per l'approvazione. Tale nuovo istituto sarà previsto nella proposta di legge regionale (a parziale modifica della legge regionale n.46/92), il cui schema è stato già esaminato dal Comitato Tecnico Scientifico della Programmazione.

?? *Sotto il profilo della fattibilità economico-finanziaria*

Dato l'indubbio interesse del Progetto, si possono segnalare ulteriori fonti di entrata, che non sono state considerate, e che invece potrebbero renderne meno difficile il finanziamento del Progetto.

?? In primo luogo, appare percorribile la soluzione, segnalata dalla stessa Unità Tecnica[3], del recupero dell'I.V.A. sui lavori di realizzazione delle strutture previste, almeno nel caso che il Soggetto Attuatore sia una società, e non un Ente pubblico. In tale caso, infatti, l'I.V.A. potrebbe essere recuperata, sia pure in tempi incerti (*i rimborsi dell' IVA avvengono con tempi dell'ordine di 4-5 anni e molto variabili*); il finanziamento relativo a tali spese avrebbe un onere costituito quindi solo dalla quota in conto interessi, e non anche da quella in conto capitale; inoltre, la durata del finanziamento potrebbe essere dell'ordine dei 4-5 anni, e non dei 20, o 30 o 35 previsti per l'intera opera. Tale finanziamento relativo all'IVA dovrebbe essere quindi scorporato da quello principale ed avere uno specifico piano di rimborso.
Le simulazioni a proposito del recupero dell'IVA presentate dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto, anche se non tengono conto di quanto sostenuto al punto 2, 4° comma, sono comunque promettenti in termini di fattibilità dell'opera.

?? In secondo luogo, vi sono altre tasse ed imposte (TARSU, TOSAP, IRAP, eventuali addizionali IRPEF) il cui gettito addizionale potrebbe essere utilizzato durante le fasi del rimborso. Si tratta di fonti d'entrata il cui importo è difficilmente valutabile a priori, e che solo in parte, per le motivazioni già viste al punto 2, 4° comma, potrebbero essere destinate al rimborso dei mutui contratti per finanziare l'opera, ma che non debbono essere escluse.

?? *Sotto il profilo dell'assetto delle infrastrutture di trasporto*

[3] C.I.P.E., Unità Tecnica Finanza di Progetto, *Op. cit.*, par. 4.3.1.

?? In alternativa a quanto proposto nello studio, possono individuarsi soluzioni ugualmente innovative, ma più ridotte e riconducibili alle possibilità di “controllo” da parte degli Enti locali e della Regione, eliminando le concessioni 35ennali ed il PAV, utilizzando il recupero dell’IVA a parziale copertura per raggiungere la fattibilità delle opere.

?? Il complesso degli interventi del Quadrilatero deve in ogni caso essere attuato per parti, consentendo ai programmi che hanno fattibilità già assodata e progetto definitivo pronto, di concludere rapidamente l’iter approvativo e passare alla fase della realizzazione (appalto), evitando assolutamente che possano subire un qualche ritardo per la necessità di mantenerli formalmente aggregati nel Quadrilatero a quelli che, come il completamento della SS 77 Val di Chienti, hanno bisogno di ben altra maturazione.

Gennaio 2003