Un Decreto Legge per lo Sviluppo "insostenibile". Ancora scorciatoie per sostenere la colata del partito del cemento, privatizzazioni selvagge di beni pubblici e riduzione della concorrenza.

di Anna Donati

Il nuovo Decreto legge per lo sviluppo approvato dal Governo Berlusconi[i] è già diventato assai famoso per la polemica sulla "vendita delle spiagge ed ammazza coste". Il testo pubblicato, dopo le critiche pesanti delle associazioni ambientaliste, della Commissione Europea ed i rilievi del Capo dello Stato, ha ridotto a 20 anni la durata delle concessioni ma ha lasciato il diritto di superficie (cioè la proprietà degli immobili sul demanio ai privati) che invece oggi è un diritto di concessione. In pratica questo significa che alla scadenza dei 20 anni lo Stato vorrà le spiagge libere da infrastrutture e manufatti dovrà pagare ai privati il loro valore, diventando beni che si possono vendere o ereditare. In pratica è saltato per gli arenili il concetto di demanio pubblico (cioè un bene indisponibile al privato) e questo sarà un volano micidiale per cementificazioni e costruzioni in aree naturali, che anzi dovrebbero essere sgomberate e riqualificate per la loro fruizione con interventi ecosostenibili.

Aggiungo che nel provvedimento, sempre all'articolo 3, sono previste anche semplificazioni per la realizzazione di porti turistici, di cui conosciamo numerosi progetti sparsi per l'Italia e che insistono quasi sempre su aree naturali e demaniali.

Ma sono anche tante altre le novità "negative" che il Decreto Legge introduce contro la tutela ed i vincoli in materia ambientale e paesaggistica. E' di questi giorni la denuncia di Salvatore Settis[ii] contro l'innalzamento da 50 a 70 anni della soglia di "presunzione di interesse culturale degli immobili pubblici" e per gli edifici degli enti ecclesiastici ed assimilati, che potranno quindi essere venduti senza troppi vincoli, e che in buona parte saranno consegnati a Comuni e regioni per attuare il "federalismo demaniale" e fare cassa con le privatizzazioni. Si tratta di tutti gli edifici fatti tra il 1941 ed il 1961, con le migliori architetture del novecento di Adalberto Libera, Gio Ponti, Mario Ridolfi e Pier Luigi Nervi, solo per fare alcuni esempi.

Cancellata anche la norma che imponeva ai proprietari di comunicare al Ministero "ogni atto" relativo alla detenzione ed all'uso degli immobili di interesse culturale: in questo modo la vigilanza delle Soprintendenze, già depotenziate e soggette a tagli, diventerà impossibile su questi beni.

Ancora più grave è una semplificazione contenuta nel DL che toglie potere alle Soprintendenze sui pareri per la tutela del paesaggio. Il Codice Urbani escludeva il silenzio-assenso per le autorizzazioni paesaggistiche, (anche in coerenza con sentenze della Corte Costituzionale) che invece con il Decreto Legge 70/2011 viene introdotta: dopo 90 giorni dalla ricezione degli atti il parere "si considera favorevole" come scritto all'articolo 4, comma 16 del provvedimento.

Una grave inversione del principio di tutela del paesaggio e dell'ambiente, che sommato alle difficoltà operative della pubblica amministrazione preposta alla tutela, produrrà altri scempi ed aggressioni al patrimonio del nostro belpaese.

Del resto è tutto il Decreto Legge ad essere ispirato dalla filosofia che - allentando i vincoli, aumentando ulteriormente le semplificazioni nei processi decisionali e per le autorizzazioni a costruire, riducendo le gare d'appalto nei lavori pubblici - tutto questo costituirà un volano per il rilancio dell'edilizia e quindi per lo sviluppo del Paese. Eppure dato che è almeno un decennio che si sono introdotte norme in questa direzione i risultati non si sono visti, anzi, viene messa a rischio la ricchezza vera del nostro paese: la sua

storia urbana, il suo patrimonio, il suo paesaggio. Viceversa è aumentata la cementificazione del suolo, il dissesto idrogeologico, senza miglioramenti della qualità architettonica del costruito, con infrastrutture indifferenti al territorio ed il fallimento della Legge obiettivo, con periferie sempre più degradate e carenti di servizi come risultato della pianificazione per "varianti" e delle perequazioni sistematiche.

Nonostante il fallimento non ci sono ripensamenti , e l'Italia è sempre più lontana dalle esperienze dei principali paesi europei che hanno fatto della sostenibilità, della riqualificazione edilizia, del risparmio di consumo di suolo, dei quartieri vivibili, delle reti e servizi di trasporto collettivo, i punti cardine delle loro politiche.

Anche la concorrenza viene sacrificata nel Decreto Sviluppo, con l'incremento della trattativa privata per interventi fino ad un milione mentre prima la soglia era fissata a 500.000 euro. Proprio su sbilanciamoci.info avevamo denunciato un provvedimento parlamentare approvato alla Camera ed ora in discussione al Senato che triplicava la soglia per la trattativa privata da 500.000 a 1,5 milioni di euro. Adesso il Governo con il Decreto Legge dice la sua raddoppiando la trattativa privata fino ad un milione, indicando che le imprese che devono essere invitate informalmente sono cinque nel caso di importo fino a 500.000 euro e 10 da 500.000 ad un milione. Infine è previsto che sia obbligatorio pubblicare l'avviso a conclusione con i dati dell'appalto e del vincitore.

Ma siamo ancora lontani da quanto stabilito nella delibera 2/2011 dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, che per limitare il dilagare delle trattative private, ha redatto un vademecum da rispettare che punta a motivare la scelta (e non obbligo) della trattativa privata, ad individuare criteri pubblici per la scelta dei candidati da invitare, lettere d'invito di uguale contenuto per tutti i concorrenti, criteri di selezione trasparenti ed avviso pubblico con i dati di chi ottiene l'affidamento diretto.

In realtà immaginare un rilancio dell'economia evitando le gare e sottraendo mercato alla concorrenza è ben noto come non funzioni perché alimenta l'incremento dei costi, la discrezionalità e la scarsa trasparenza nella pubblica amministrazione, fino a vere proprie azioni di corruzione e concussioni messe in atto per accaparrarsi gli affidamenti, di cui le inchieste della magistratura hanno ben dimostrato purtroppo gli intrecci tra politica ed affari. Anche in questi giorni, con gli affidamenti diretti legati ai grandi eventi ed alla protezione civile.

Non solo, è dal 2002 che la corsa al rialzo della soglia per la trattativa privata prosegue inesorabile, che aumenta l'opacità mentre l'economia ristagna proprio perché il problema non sta nei tempi del bando di gara, che tutto sommato sono la fase più corta del processo (52 giorni), mentre processo decisionale e stipula del contratto sono ben più lunghi, mediamente 10-12 mesi. Anzi tra poco con l'entrata in vigore a giugno del Regolamento di attuazione del Codice dei Contratti pubblici, sarà obbligatorio validare o certificare il progetto esecutivo con un servizio anch'esso da reperire sul mercato mediante gara.

Aumentare la trattativa privata è dunque un alibi come lo sono diverse altre misure contenute nel Decreto Legge che cambiano il Codice unico per gli appalti. Espropri preordinati per le opere strategiche che passano da cinque a sette anni, riduzione da tre anni ad uno per il periodo di dissociazione delle condotte illegali dei manager e per riabilitare l'impresa i cui vertici sono stati condannati per reati contro la pubblica amministrazione, estensione dell'autocertificazione anche per la documentazione sulle condanne riportate, accorciamento dei tempi per esempio per la conferenza dei servizi istruttoria sul progetto definitivo delle opere strategiche, che passa da 90 a 60 giorni.

Nel Decreto Sviluppo è inclusa anche una robusta modifica della finanza di progetto: i privati potranno presentare alle amministrazioni pubbliche proposte per interventi in concessione di lavori pubblici o di pubblica utilità non ricompresi nella programmazione triennale approvata dall'amministrazione. Come dire che saranno i privati - con le loro esigenze ed interessi - a suggerire cose serve all'interesse collettivo mentre la pubblica amministrazione (sempre più indebolita dai tagli generalizzati) dovrà comunque procedere a valutare queste proposte. In pratica equivale ad annientare l'utilità della programmazione triennale, strumento già fortemente indebolito, come del resto lo è ormai da tempo tutta la pianificazione degli interventi, ormai ridotte a liste.

Tutti elementi di semplificazione che di sicuro non aumenteranno l'emergere delle aziende sane, la qualità dei progetti e delle opere, una robusta concorrenza nel mercato, i processi di partecipazione dei cittadini alle scelte e la vigilanza della pubblica amministrazione: gli unici elementi che l'esperienza ci ha insegnato in questi anni capaci di produrre risultati concreti ed opere che poi i cittadini utilizzeranno davvero.

Vi sono poi due aspetti nel Decreto che puntano al contenimento dei costi delle opere pubbliche e meritano un approfondimento più ragionato : l'importo complessivo delle riserve non superiore al 20% dell'importo contrattuale ed il tetto del 2% per le opere compensative (era del 5%) che devono essere strettamente correlate all'opera principale ed inclusive delle mitigazioni ambientali richieste dalla commissione di Valutazione di Impatto Ambientale (art.4, comma 2, lettera r).

Giusto il contenimento dei costi ed una frenata alla lievitazione sistematica delle riserve ma il provvedimento non affronta a monte la qualità dei progetti, la loro funzionalità ed integrazione di rete e funzionalità territoriale, che sono gli elementi che hanno determinato (oltre all'assenza di gare come nell'alta velocità e nelle concessioni autostradali) aumenti dei costi finali e numerosi contenziosi. Con la Legge Obiettivo era stato esteso l'uso dell'appalto integrato - dove il costruttore progetta e realizza con lo scopo di ridurre i contenziosi con le imprese - eliminando la progettazione indipendente, ma questo sistema evidentemente non ha funzionato.

Per esempio nelle grandi opere ferroviarie si sono approvate le linee separatamente dai nodi urbani, è mancata quasi sempre l'integrazione di servizio tra rete veloce e rete locale; per le autostrade in proiect si tende a disegnare una striscia di asfalto senza tutte le interconnessioni con la rete viaria locale (per dimostrare che costa poco e rende tanto) , adesso siamo ai lotti costruttivi e non più funzionali: come dire che invece di selezionare dalla lunga lista di opere da realizzare quelle davvero utili e sostenibili, si tende ad approvare tutto e poi avviare pezzi di opere, dai tempi e dai costi finali incerti.

Giusto eliminare opere compensative non connesse all'opera che sono diventate in diversi casi un modo poco elegante per acquisire il consenso degli enti locali, ma in molti casi le opere compensative hanno migliorato la qualità dei progetti, l'inserimento ambientale, indennizzato i cittadini colpiti dai cantieri e dagli espropri, integrato i servizi a rete, cioè aiutato pessimi e vecchi progetti a diventare migliori. Se i progetti resteranno pessimi e le opere compensative si riducono si alimenterà solo un grande contenzioso con le amministrazioni locali, con i cittadini ed anche con le imprese, che di certo non aiuterà ad accelerare gli investimenti come il Decreto sviluppo si propone di fare.

Del resto in questi mesi qualche ripensamento sulle grandi opere è in corso: dall'autostrada "frugale" invocata dall'ing. Giovanni Castellucci[iii] , Amministratore delegato di Atlantia, a proposito dell'Autostrada Tirrenica, alle grandi opere "low cost". Per esempio per la TAV Torino Lione si ipotizza un progetto leggero e per fasi costruttive, mantenendo la linea storica fino a Susa, realizzando una sola canna del tunnel nella tratta internazionale ed eventualmente la seconda se servirà dopo il 2030. Una strategia che da ragione

alle critiche degli ambientalisti e del popolo NO TAV, che hanno sempre puntato il dito sulla scarsa utilità dell'opera a fronte degli elevati costi ambientali e finanziari.

Purtroppo Governo ed imprese non ammettono il fallimento della legge obiettivo, insistono con la retorica delle grandi opere (ormai senza lavagna però....) e si tentano ulteriori ed inutili scorciatoie di semplificazione con il Decreto Sviluppo.

Nello stesso provvedimento all'articolo 5 sono poi contenute altre pesanti norme per il rilancio del Piano Casa per le costruzioni private. Il Governo ci riprova a forzare le Regioni, che se entro 120 giorni non approveranno norme regionali in linea con il Decreto Sviluppo, le previsioni entreranno automaticamente in vigore. Previsto un aumento del 20% di cubatura in deroga al Piano regolatore, anche attraverso demolizione e ricostruzione, il mutamento delle destinazioni d'uso e la modifica della sagoma degli edifici esistenti. Previsto il "silenzio assenso" per il rilascio del permesso di costruire, ad esclusione dei casi di vincoli ambientali e paesaggistici; estensione della SCIA agli interventi precedentemente regolati dalla DIA. Prevista la " cessione di cubatura" avallando da strumenti di perequazione e compensazione dei diritti edificatori. Minisanatoria per difformità nella realizzazione di interventi edilizi su altezza, distacchi, cubatura e superficie fino al 2% in variazione delle misure progettuali.

Insomma un complesso di norme che già hanno messo in allarme le Regioni, che hanno chiesto ed ottenuto un tavolo dal Governo per valutarne l'impatto ed il rispetto delle proprie prerogative in materia urbanistica, prima di esprimere il proprio parere.

Da segnalare infine che i Piani Attuativi compatibili con lo strumento urbanistico generale sono approvati dalla Giunta Comunale e non più dal Consiglio Comunale, e che in caso di Valutazione Ambientale Strategica applicata sul piano, questa non dovrà più essere effettuata sui Piani Attuativi, a meno siano difformi dal piano allora la VAS sarà effettuata solo sugli aspetti mai considerati (vedi art. 5, comma 8). Misure semplificatorie che riducono i processi di partecipazione e controllo sia dei consigli comunali che dei cittadini e delle associazioni ambientaliste.

Questo è un autentico Decreto per lo sviluppo "insostenibile". Cittadini, associazioni ambientaliste, urbanisti e comitati si stanno mobilitando ovunque e da tempo contro il partito del cemento e del consumo di suolo. Solo la politica e le istituzioni devono ancora imparare ad ascoltarli.

Roma, 26 maggio 2011

[i] Decreto Legge 70/2011 recante "Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia" pubblicato sulla G.U. n.110 del 13 maggio 2011

[ii] Salvatore Settis. La privatizzazione di un patrimonio. Intervento pubblicato su La Repubblica del 25 maggio 2011.

[iii] Intervista su Il sole 24 ore del 9 febbraio 2011 all'ing. Castellucci, AD di Atlantia. "Opere più frugali per coinvolgere i privati" Un esempio? L'autostrada Tirrenica. La concessionaria SAT ci ha fatto ridurre i costi da 3,5 a meno di 2 miliardi"