



Osservazioni del WWF Italia sul disegno di legge AC n. 1937

"Conversione in legge del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, recante disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico, per il processo penale e in materia di sport"

Con disegno di legge AC n. 1937 il Governo chiede la conversione in legge del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89 recante “disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico per il processo penale e materia di sport”.

Innanzitutto, si rileva che mancano i requisiti di necessità e urgenza e per l’effetto la legge di conversione si pone in violazione di norme costituzionali.

Il decreto-legge n. 89/2024 è emanato in contrasto all’art. 77 Cost. per la palese mancanza dei requisiti essenziali di “*necessità*” e “*urgenza*” richiesti per la decretazione d’urgenza con riferimento alle disposizioni contenute che, riguardando diritti fondamentali quali l’ambiente, la salute, la libertà dell’impresa e la sua responsabilità sociale, nonché la responsabilità penale, avrebbero dovuto essere assunte (semmai) con legge ordinaria e tutte le relative garanzie procedurali.

Nel merito degli artt. 1 e 2, peraltro, si evidenzia che le relative disposizioni non presentano nemmeno la caratteristica della “*straordinarietà*” tenuto conto che la rete TEN-T prevede un collegamento intermodale, comprendendo quindi quello per aria, per acqua e per mare, e che per migliorare l’attraversamento dinamico dello Stretto di Messina sono stati stanziati fondi del PNRR per 510 mln di euro sottoposti al vincolo della condizionalità. Non riveste il carattere della “*straordinarietà*” neppure l’esigenza di definire gli atti aggiuntivi o il costo di un’opera della quale ancora non è stata dimostrata la fattibilità.

L’art. 1, intitolato “Disposizioni urgenti in materia di concessioni autostradali”, si propone di prorogare i termini in scadenza per l’aggiornamento dei piani economico-finanziari relativi alle società concessionarie e potrebbe riguardare anche l’opera Ponte sullo stretto di Messina prevedendo che il relativo iter possa essere perfezionato entro la data del 31 dicembre 2024.

Orbene, se la proroga per l’aggiornamento di piani economico finanziari di un’opera la cui approvazione è già avvenuta può giustificarsi in termini di urgenza nell’interesse pubblico e di ragionevolezza - tenuto conto dei limiti in cui tale attività è necessaria per il completamento dei lavori la cui realizzazione è in corso - nessuna proroga può giustificarsi nel caso del progetto del Ponte sullo stretto di Messina che presenta molteplici criticità sotto i profili di fattibilità (come emerge dalle 68

raccomandazioni del Comitato scientifico e dagli oltre 200 rilevi della Commissione VIA-VAS) oltreché che per le caratteristiche geomorfologiche e sismiche, per l’impatto sulla salute pubblica, sull’ambiente, sul patrimonio archeologico.

Tanto è vero che la stessa Società ha chiesto termine per le verifiche necessarie (sino al mese di settembre) con ciò rendendo all’evidenza inutile una proroga al 31 dicembre per il piano economico-finanziario di un’opera pubblica della quale ancora non esiste un progetto definitivo e si dubita persino dell’effettiva fattibilità sul piano geomorfologico (il pilone lato Calabria insiste su una faglia attiva) e strutturale: l’insostenibilità economica rispetto alla mobilità alternativa (via mare o per aria) fa venir meno il preminente interesse nazionale al collegamento stabile nel bilanciamento degli opposti superiori e prevalenti diritti alla salute e alla tutela dell’ambiente

L’art. 2, di specifico interesse per le presenti osservazioni, detta disposizioni urgenti per garantire l’operatività della società concessionaria denominata Stretto di Messina.

La ratio della norma sembrerebbe essere quella di “chiarire il perimetro applicativo” di alcune disposizioni del decreto-legge n. 35/2023, convertito in Legge n. 58/2023 (cosiddetto decreto Ponte), “sulle attività propedeutiche alla realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria”.

Come si legge nella relazione di accompagnamento, la modifica di cui al comma 1 dell’art. 1, lettera a) n. 1.1, si propone di chiarire non già le effettive attività propedeutiche alla realizzazione del collegamento stabile quanto piuttosto le modalità di approvazione degli atti aggiuntivi alla convenzione di concessione che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è autorizzato a sottoscrivere con la Società Stretto di Messina.

Ed infatti le attività propedeutiche alla realizzazione dell’opera dovrebbero essere quelle relative alle valutazioni di impatto assolutamente carenti sia dal punto di vista della salute pubblica che da quelli ambientali ed archeologici, e non già quella di anticipare i tempi di approvazione degli atti connessi alla concessione di un’opera pubblica il cui progetto ancora non esiste.

Se, come dichiarato nella relazione illustrativa, l’intento dell’art. 2 è appunto quello di “*chiarire il perimetro applicativo*” delle norme relativamente alle “*attività propedeutiche alla realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria*”, risulta evidente che l’unica chiarezza che emerge è la totale incertezza sulla realizzabilità dell’opera. Incertezza di progetto, incertezza sulla stima dei costi (lievitati nel corso degli anni e mai effettivamente chiariti), incertezza sui tempi di realizzazione, incertezza del processo autorizzativo attualmente condizionato da una procedura VIA ancora in corso e che ha già evidenziato numerose problematiche.

Per la verità, a fronte di tutto ciò, la proposta del Governo un chiarimento in effetti lo produce: la posizione del contraente generale viene “blindata” qualunque cosa accada, rafforzando in modo esorbitante la posizione di vantaggio data con la procedura di concessione senza gara, giustificata da un escamotage contabile la cui infondatezza emerge proprio dall’art. 2 del decreto-legge n. 89/2024 che prevede “un atto aggiuntivo” che fissi “l’importo aggiornato del contratto con il contraente generale”. Si concretizza, dunque, quanto era stato denunciato: un costo dell’opera tutt’altro che certo con oscillazioni potenziali di enorme impatto sulla finanza pubblica.

Il suddetto art. 2, pertanto, ammette implicitamente che i costi sin qui stimati solo un anno fa sono insufficienti, ma al tempo stesso ammette che la trasparenza prevista dal decreto-legge n. 35/2023 era insufficiente tant’è che viene ora previsto un sistema di verifica affidata anche ad “uno o più soggetti di adeguata esperienza e qualificazione professionale nominati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti”.

È clamoroso come anche questa disposizione punti ancora una volta ad evitare d’introdurre elementi di controllo e verifica che presentino elementi di terzietà e quindi di effettiva indipendenza rispetto agli interessi politici ed economici in gioco.

Questo approccio, che ad oggi ha determinato l’approvazione di un’opera prima che ci fossero tutti gli elementi essenziali per poterlo fare (o non fare), trova conferma in un altro passaggio dell’art. 2 quando vengono citate “eventuali prescrizioni formulate all’esito del procedimento di valutazione di impatto ambientale” che, assieme al progetto definitivo, porteranno ad una nuova relazione di aggiornamento anche del piano economico-finanziario. Il Governo dà per scontato l’esito positivo della VIA, perseverando nell’errore che ha portato a deliberare l’opera senza nemmeno prendere visione dei Piani di gestione delle aree di Rete Natura 2000 dell’area interessata, dal momento che questi non erano neppure stati ultimati. Piani di gestione che non sono stati poi considerati nel progetto e che pongono problematiche di fondo che non possono essere banalizzate: un rotta migratoria consolidata che dall’Africa porta milioni di uccelli in Nord Europa non è un fatto locale, né una questione che può essere banalizzata dal momento che scientificamente non esiste neppure una compensazione possibile. Il problema non è certamente solo di ordine economico, ma laddove lo fosse, ad oggi (quindi ad opera già deliberata ed affidata per la realizzazione) si chiede al Parlamento di autorizzare un aumento dei costi qualunque esso sia.

Un’altra variabile dei costi potenzialmente di enorme rilievo deriverà certamente poi dalla progettazione che, come si deduce ormai chiaramente dal decreto-legge n. 89/2024, risulta essere ancora in corso. A tale proposito va ricordato che nelle carte progettuali del Ponte presentate per la

VIA viene dichiarato che devono essere eseguite “prove di fatica” sia sui cavi principali che sui relativi elementi di appoggio, prima di passare alla fase esecutiva del progetto. Il WWF Italia, anche su queste tematiche, invita caldamente il Parlamento a prendere visione delle osservazioni presentate in sede di procedura VIA che hanno documentato come ad oggi non esistano “macchinari” idonei per tali test (“macchinari” che andrebbero realizzati appositamente in ragione del dimensionamento dei cavi) e come i tempi necessari per questi test siano del tutto incompatibili con quelli dichiarati dal Governo e dal progettista (questo non solo per la realizzazione dei “macchinari” necessari al test, quanto anche per la modalità tecnica con cui le “prove da fatica” devono essere fatte).

Col decreto-legge n. 89/2024, il Governo, che non può ignorare questi elementi di gravissima criticità, chiede al Parlamento non solo di poter andare avanti, ma di “blindare” il concessionario indipendentemente dai costi che andranno sostenuti, costi che, per i motivi sopra accennati, oggi non sono neppure ipotizzabili, costi che ieri erano dati per attendibili, ma che oggi vengono dichiarati insufficienti.

Ma la richiesta avanzata al Parlamento è ancora più “spregiudicata” poiché implica la possibilità di procedere alla realizzazione dell’opera per stralci ovvero per fasi costruttive. Al di là di ogni questione di merito, questo pone al Parlamento un problema di carattere etico: com’è possibile autorizzare un’opera quando ancora non si hanno le necessarie autorizzazioni ambientali e, per stessa ammissione del progettista, non si ha l’assoluta certezza della sua realizzabilità. Ma non solo: come si può pensare di procedere per stralci, consentendo così di aprire i cantieri senza avere alcuna contezza materiale, economica, o temporale della loro effettiva chiusura. Il problema etico nasce dalla responsabilità che il Parlamento si assume di aprire un indebitamento certo dello Stato senza alcuna garanzia del risultato che questo vorrebbe ottenere, predisponendo oltretutto un sistema di vantaggio e garanzie senza precedenti a favore di concessionari privati.

Dato lo stato di oggettiva incertezza in cui versa la realizzazione del Ponte, la proposta del Governo di procedere per fasi costruttive appare illogica e costituisce una forzatura giuridica dalla valenza solo ideologica. È evidente che tale disposizione non sia prevista al “fine di ottimizzare e ridurre i tempi di attuazione del progetto con evidenti vantaggi anche in termini di contenimento dei costi”, perché la norma mira solo ad aprire comunque i cantieri, ignorando il proseguo degli stessi sia da un punto di vista operativo che economico. La proposta rischia di essere una condanna senza appello alle comunità di Messina e Villa San Giovanni che, *sine die*, potrebbero trovarsi a vivere in un territorio stravolto da opere che non si sa se e quando potranno essere ultimate.

Di fatto il Governo vuole consentire alla Società Stretto di Messina, che ha rinviato al progetto esecutivo la valutazione sulle innumerevoli prescrizioni, di avviare la fase realizzativa dell'opera senza progettazione esecutiva, autorizzandola in modo frammentario sulla base delle "fasi costruttive". Ciò in contrasto con le buone pratiche internazionali, con la normativa dell'Unione Europea (in materia di valutazione ambientale strategica, di tutela di specie e habitat ex Direttiva Habitat e di concorrenza) e con il codice dei lavori pubblici, in particolare con l'art. 23 che prevede tre livelli successivi della progettazione in materia di lavori pubblici: approfondimenti tecnici e progetto di fattibilità tecnico-economica, progetto definitivo e progetto esecutivo. Si finisce per sovvertire così i principi ispiratori della progettazione che deve assicurare il soddisfacimento dei bisogni della collettività e anche, tra l'altro, la qualità tecnico-funzionale e di contesto dell'opera, la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rischio previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza, il rispetto dei vincoli idrogeologici e sismici e degli altri vincoli esistenti, la compatibilità con le presenze archeologiche, la compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica dell'opera.

Sottoscrivere con la Società Stretto di Messina atti aggiuntivi significa autorizzare la prosecuzione dei rapporti contrattuali della Società con il contraente generale Eurolink, in violazione dei principi di concorrenza tra le imprese tutelati da direttive comunitarie e norme interne, ingenerando aspettative ed esponendo lo Stato italiano ad un danno gravissimo nell'ipotesi di non approvazione del progetto o di risoluzione del contratto.

Non trattandosi di un'opera pubblica in corso di realizzazione non si giustifica neppure la pretesa, espressa nella relazione esplicativa, di garantire "tempestiva operatività" alla Società Stretto di Messina per assicurarle il rispetto di un cronoprogramma che, in realtà, non ha mai avuto inizio e potrebbe non averlo mai.

Non si tratta dunque di ottimizzare i tempi nelle fasi di approvazione del progetto, come sostenuto nella relazione esplicativa, ma piuttosto di consentire deroghe rispetto alle azioni che dovrebbero trovare il loro fondamento nei principi di prevenzione, precauzione, sostenibilità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Sotto quest'ultimo profilo, appare in assoluto contrasto con la normativa interna e unitaria quanto previsto alla lettera a) n. 4 dell'art. 2, in merito alla possibilità di quantificare gli importi aggiornati del contratto, asseverandone la congruità attraverso l'intervento di uno o più soggetti individuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti chiamati a vigilare, finendo per confondere le figure del controllato e del controllore che ben dovrebbero essere distinte tra loro.

Alla luce della gravità degli elementi sostanziali di cui sopra, il comma finale dell'art. 2 appare quasi ironico. È talmente enorme il sistema d'interessi che il provvedimento in oggetto intende tutelare che risulta risibile giustificare l'aumento di 50 unità di personale distaccato del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane al fine di garantire il rispetto del codice appalti che dispone per il contraente generale il divieto di avere la responsabilità diretta dei lavori a lui affidata.