

TANTI CANTIERI E UN PAESE IN AFFANNO

La Legge Obiettivo

QUATTRO ANNI DOPO

FABRIZIO BONOMO

A quattro anni dalla sua approvazione, nel dicembre 2001, la Legge Obiettivo presenta un bilancio incerto ma è sicuramente divenuta il simbolo di un passaggio significativo per le infrastrutture in Italia, che in pochi anni ha visto l'avvio di un numero consistente di progetti e cantieri, diversi dei quali riguardano opere ferme da decenni, con una accelerazione notevole che, paradossalmente, ha messo in luce i problemi e i limiti del sistema Paese

Nulla di nulla di nulla. La Legge Obiettivo non è stata in grado di realizzare nulla, solo grandi debiti per i prossimi decenni. Non è vero. La legge ha sbloccato una situazione di stallo che durava da quasi trent'anni, avviando un gran numero di infrastrutture di cui il Paese ha bisogno. Non è del tutto vero, non in questi termini almeno. Nessuno in realtà è in grado di tracciare con precisione un bilancio della Legge Obiettivo a quattro anni dalla sua approvazione.

Eppure oggi più che mai è necessario analizzare di una legge importante che, nei propositi di chi l'ha voluta o auspicata, doveva superare di slancio una situazione di stallo che durava da troppi anni, frenando l'economia e lo sviluppo del Paese e producendo situazioni ormai insostenibili come l'assurda crisi idrica del Sud o le difficoltà di produzione e trasmissione dell'energia elettrica e del gas, per non parlare delle difficoltà quotidiane del sistema dei trasporti.

Secondo autorevoli studiosi (come Luca Ricolfi, autore del libro "Dossier Italia. A che punto è il Contratto con gli italiani", edito da il Mulino nel 2005) il programma di grandi opere si può dire realizzato per circa i due terzi, anche se a volte si

tratta di opere enormi e quindi l'apertura di un cantiere non significa certo la sua realizzazione; inoltre queste opere, seppure avviate, sembrano essere parzialmente scoperte dal punto di vista economico, visto che dei circa 70 miliardi di euro di progetti approvati dal Cipe risultano coperti (secondo Ricolfi e le sue fonti) solo circa 30 miliardi.

Di fatto i dati sono confusi e possono essere letti in modi opposti; l'unica certezza è che il sistema della spesa pubblica in Italia si trovava in una seria impasse prima della Legge Obiettivo e ancora lo è, così come il sistema dei trasporti, che da una parte sembra sull'orlo del collasso e dall'altra vede infrastrutture utilizzate poco o male.

Certamente però la Legge Obiettivo – e la volontà politica che la sottende – segna un punto di svolta nello sviluppo delle infrastrutture in Italia, perchè nell'arco di pochi anni ha invertito la tendenza e permesso di avviare numerose opere, direttamente o indirettamente, molte delle quali bloccate da decenni, con una accelerazione senza precedenti negli ultimi trent'anni.

Un punto fermo in questo senso sono i dossier speciali della rivista Quarry and Construction, che dal 2003 a oggi hanno

documentato più di cento progetti e cantieri di opere infrastrutturali importanti, in ogni regione del Paese e per tutte le tipologie.

E' evidente che solo una parte è attribuibile alla Legge Obiettivo, perchè dal 2001 a oggi sono maturati, con le vecchie procedure, progetti nati negli anni Novanta, come le linee Torino-Novara e Milano-Bologna dell'alta velocità.

E' altrettanto evidente che, considerando i tempi lunghi di questo tipo di interventi, non è concepibile la realizzazione in pochi anni di tutte le centinaia di opere previste nel Piano decennale del 2001, tanto più che la parte progettuale è risultata quasi completamente assente: partendo da zero, in quattro anni difficilmente si arriva alla fase di cantiere, anche con le procedure accelerate previste dalla legge.

E' certa infine la sostanziale paralisi dei decenni precedenti, certificata dai dati del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti: fra 1989 e 2001 sono state cantierate opere per 17,5 miliardi di euro (circa 34 mila miliardi di lire), di cui 7 miliardi di euro (circa 14 mila miliardi di lire) fra 1996 e 2001, spesi essenzialmente per l'alta velocità Bologna-Firenze e Roma-Napoli.

Obiettivi dichiarati

Il punto di partenza è quindi la carenza delle infrastrutture in Italia denunciata dal Governo sin dalla sua nascita, nel giugno 2001, e la decisione politica di superare questo handicap il più rapidamente possibile e nel modo più esteso, adottando anche strumenti straordinari.

Da qui il varo della Legge Obiettivo, una legge delega che attraverso decreti di attuazione semplifica le procedure, specie quelle iniziali, fissa tempi certi per i tre momenti della progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva), concentra la maggior parte del confronto con il territorio nella fase preliminare (compresa la Valutazione d'impatto ambientale) e fa del Cipe il soggetto decisore; inoltre modifica la legge sugli appalti pubblici, introducendo strumenti come l'appalto integrato e il General contractor, con i quali si può delegare all'impresa la fase esecutiva del progetto.

Nel dicembre 2001, contestualmente alla legge delega viene approvato un corposo Piano decennale di opere "strategiche e di preminente interesse nazionale", dove sono indicati gli interventi che si vogliono realizzare nell'arco di dieci anni e si indicano le risorse necessarie.

L'elenco – secondo i dati forniti dal Ministero – prevede un investimento complessivo di 125,8 miliardi di euro (circa 243 mila miliardi di lire) in dieci anni e comprende 126 opere articolate in 210 progetti.

Il numero esatto però è incerto, perchè spesso sono indicate infrastrutture strategiche o grandi assi che in realtà si articolano in una serie di progetti distinti (solo la parte ferroviaria del Corridoio 5 interessa interventi come il valico Torino-Lione, le tratte Bussoleno-Torino, la cintura di Torino, le linee Torino-Novara, Novara-Milano, Milano-Verona, Verona-Padova, Padova-Mestre, Venezia-Ronchi-Trieste).

In ogni caso, l'obiettivo dichiarato pubblicamente (in TV) è l'avvio di almeno il 40 per cento di queste opere entro la fine della legislatura.

Obiettivi raggiunti

Secondo i dati del Ministero, dal 2001 al 2005 il Cipe ha approvato un centinaio di interventi, per un totale di 72 miliardi di euro di lavori (circa 140 mila miliardi di lire), attivati a volte con finanziamenti minimi.

Spesso si tratta però di progetti ancora a livello di preliminare, o pesantemente contestati e/o senza copertura economica, a partire dalle tre grandi arterie autostradali previste in Lombardia, che da sole, secondo i dati Cipe, valgono 7,2 miliardi di euro, 14 mila miliardi di lire (Pedemontana, Tangenziale Est esterna di Milano, Brebemi).

Per questo il Ministero precisa che le opere affidate o cantierate dal 2002 al 2005 hanno un valore di 51 miliardi di euro (con quelle cantierate che da sole raggiungono i 39 miliardi di euro), equivalenti a circa il 40 per cento di quanto previsto dal Piano decennale, più o meno quanto promesso da Berlusconi in TV; inoltre altri interventi, per 6 miliardi di euro (circa 11 mila miliardi di lire), dovrebbero essere affidati entro il primo trimestre 2006.

Obiettivo raggiunto quindi? di sicuro molti sono stati sbloccati non tanto dalle nuove norme quanto dallo spirito della Legge Obiettivo, utilizzando ad esempio la procedura eccezionale prevista per i primi due anni di applicazione, che consente di approvare per decreto le opere più importanti e urgenti, specie quelle che, nonostante dispongano dei fondi necessari, non possono essere cantierate seguendo la procedura ordinaria; fra queste spiccano le annose questioni della Variante di valico, della Salerno-Reggio Calabria, del Mose di Venezia, del Passante di Mestre, del Grande raccordo anulare di Roma, cioè molto di quello attualmente in corso di realizzazione.

Primi progetti avviati

La fase iniziale, con la legge non ancora a regime, è stata paradossalmente la più produttiva, perchè in pochi mesi il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti – e nello specifico la Struttura tecnica di missione prevista dalla legge – è stato in grado di rendere cantierabili opere importanti, mettendo a fuoco l'insieme dei progetti esistenti e concentrandosi poi su quelli (pochi) già a livello di esecutivo e coperti finanziariamente, che richiedevano cioè solo piccoli interventi per passare alla fase realizzativa: a volte si tratta di un totale autofinanziamento, come per la Variante di Valico, mentre per il completamento del Grande raccordo anulare di Roma il contributo della Legge Obiettivo è stato di circa il 50 per cento (il progetto era già aggiudicato, ma mancava una parte delle risorse per avviare i lavori).

Allo stesso modo sono stati assegnati i fondi per il completamento della metropolitana di Napoli, che aveva qualche problema finanziario, oppure alcuni schemi idrici nel sud, o il Piano di ristrutturazione delle 13 grandi stazioni ferroviarie, approvato nel marzo 2003 e finanziato con circa 260 milioni di euro che attivano investimenti complessivi per quasi 600 milioni di euro (attivando cioè circa 340 milioni di euro di capitali già a disposizione di Grandi stazioni Spa, che però non venivano spesi).

Rilancio del settore idrico

Se la Legge Obiettivo ha raggiunto un risultato, questo è sicuramente nell'avvio dei progetti di potenziamento e riordino dei sistemi idrici del Sud, inseriti nel Piano decennale perchè rappresentano uno dei nodi più complessi, che nemmeno i poteri di vari Commissari straordinari sono stati in grado di sciogliere.

Si tratta spesso di acquedotti, potabilizzatori e collegamenti fra fiumi e bacini, sviluppati a partire dagli anni Settanta e Ottanta per far fronte all'emergenza idrica delle regioni del Sud, fermi non tanto per problemi di soldi – i finanziamenti necessari non sono poi molti – ma piuttosto per difficoltà amministrative e gestionali, tanto che fra gli scogli più duri sembrano essere i numerosi atti burocratici spesso in contraddizione fra loro.

Fra il 2002 e il 2005 il Cipe ha approvato e finanziato opere come gli acquedotti Gela-Aragona e Favara di Burgio (reti con storie pluridecennali, di cui sono stati finalmente pubblicati i bandi nel 2005, rispettivamente da 89,2 e 65,8 milioni di euro); e poi l'adduttore del Sinni, l'acquedotto del Frida Sinni e Pertusillo, lo schema dell'Ofanto (che l'Acquedotto pugliese cercava di realizzare negli anni Ottanta), l'interconnessione del Tirso (per utilizzare la diga del Tirso realizzata alla fine degli anni Ottanta), così come le opere per l'utilizzo delle acque della diga del Menta, attese da anni da una Reggio Calabria assetata.

Oggi, come documentano i dossier speciali di Quarry and Construction, in ogni regione del Sud sono in corso lavori o gare per uno o più progetti, per un valore di circa 329 milioni di euro (637 miliardi di lire), un terzo di quelli approvati dal Cipe dal 2001 (1,070 miliardi in totale); meno dei 4,6 miliardi di euro (9 mila miliardi di lire) dell'insieme degli interventi previsti dal Piano decennale, ma comunque molti, viste le difficoltà procedurali e progettuali che ancora sono presenti presso i soggetti aggiudicatori.

Quadrilatero Marche-Umbria

La velocizzazione amministrativa è uno degli aspetti più eclatanti della legge, specie quando i progetti sono delineati solo vagamente.

Un esempio è il Quadrilatero Marche-Umbria, un'opera complessa, da 2,1 miliardi di euro (oltre 4 mila miliardi di lire), che rappresenta il primo caso di riassetto e ampliamento di una rete viaria molto estesa – circa 160 chilometri di vecchie e nuove strade statali – concepito in integrazione tecnico-economica con il territorio interessato.

Nessun'altra opera del passato ha avuto un'iter così veloce – sottolineano i tecnici del ministero delle Infrastrutture – perchè è partita da zero (nel 2001 si parlava genericamente di una Pedemontana delle Marche) e in soli tre anni, grazie alla Legge Obiettivo, è stata progettata, ha seguito l'iter approvativo e si avvia ad essere appaltata a due General contractor, con un finanziamento di 1.067 milioni di euro che copre il 50 per cento dei costi. Rimane da risolvere il nodo del consenso, che per ora non è risolto.

L'accelerazione amministrativa e i finanziamenti parziali non bastano per rendere fattibile l'opera – sostengono però gli oppositori al progetto – così come non si può nascondere l'impatto sul territorio e le resistenze al meccanismo ideato per coprire una parte dei costi.

Questo meccanismo, basato su un discorso Piano di area vasta, punta a monetizzare i benefici della valorizzazione del territorio dovuta a migliori infrastrutture e a nuove aree produttive e immobiliari; sembra l'uovo di Colombo, in grado di ottenere circa 342 milioni di euro (quasi il 16 per cento dei costi), però viene letto come un tentativo di esproprio ai danni degli enti locali, con forzature sui loro strumenti urbanistici e l'obbligo di contribuire al progetto attraverso quote dell'Ici, la tassa sugli immobili (vedi dossier Marche, del febbraio 2005).

Sembra certo comunque che si realizzi comunque una parte delle opere, lo ammettono anche gli oppositori, che si augurano però si tratti di quelle che servono di più e impattano di meno.

Altri esempi

Le accelerazioni impresse dalla Legge Obiettivo risaltano ancora di più se ci si confronta con le opere del passato – puntualizzano i tecnici del Ministero – perchè per l'alta velocità Torino-Novara la Conferenza dei servizi è durata dieci anni esatti, e il valore dell'opera è passato da 6 mila a oltre 9 mila miliardi di lire a causa delle richieste di enti e comuni; la linea Bologna-Firenze tutto sommato è stata abbastanza rapida, ma il preliminare risale al 1988 mentre i lavori sono iniziati nel 1996, dopo otto anni.

Per la linea C della metropolitana di Roma, all'inizio degli anni Novanta, dopo circa otto anni dai primi studi, si pensava di portare in appalto solo due piccoli tratti, il T4 e il T5, per un totale di 700 miliardi di lire di lavori; nel febbraio 2006, grazie alla Legge Obiettivo ne sono stati invece appaltati 25 chilometri (a un General contractor costituito da Astaldi, Vianini lavori e Ansaldo), per un investimento di 2,5 miliardi di euro e realizzazione prevista entro il 2015.

Un'altro esempio – ricordano i tecnici del Ministero – è la linea dell'alta velocità Milano-Verona, che dal 1991 era ferma in una fase di pre-Conferenza dei servizi istruttoria, cioè in alto mare; solo nel marzo 2003, grazie alla Legge Obiettivo, è stato presentato il progetto preliminare, poi approvato dal Cipe nel dicembre dello stesso anno – compresa la valutazione d'impatto ambientale e la localizzazione urbanistica – e finanziato con 576 milioni di euro per passare al progetto definitivo e alla Conferenza dei servizi istruttoria; l'approvazione del progetto definitivo è prevista per il settembre 2006.

Il lungo elenco di opere

A fronte dei risultati positivi, la Legge Obiettivo e le sue realizzazioni hanno alla radice una serie di problemi di metodo e di merito divenuti drammaticamente attuali dopo il 2003, con la prima scadenza per la presentazione dei progetti del Piano decennale.

In particolare spiccano i problemi dovuti al numero elevato di opere da avviare, ai nodi di consenso e di qualità del progetto dovuti alla sostanziale esclusione degli enti locali dal processo progettuale e autorizzativo e alla Valutazione dell'impatto ambientale concentrata solo a livello di Progetto preliminare.

C'è poi l'evidente scarsità di risorse che ha inciso nella scelta e nello sviluppo dei progetti e ha rimandato alle fasi successive il finanziamento effettivo dei lavori.

Certo è che l'elenco delle opere previste nel Programma del 2001 è enorme e non ha paragoni con quanto proposto nel passato, anche se di fatto – come afferma il ministero delle Infrastrutture – ripropone quelli inseriti nel Piano dei trasporti e della logistica (Pgtl), approvato nel 2001 dal Governo Amato, che come tali li ha considerati strategici e urgenti.

Valore strategico

Tutta la Legge Obiettivo è ufficialmente un'integrazione automatica della lista d'interventi del Pgtl – si conviene dall'opposizione – ma il motivo è formale, perchè una legge del 2000 consentiva la realizzazione di nuove opere solo se previste nel Piano, specie per le autostrade; è vero che anche in quel caso la lista era robusta, ma si è voluto ignorare l'aspetto più importante – si puntualizza – e cioè l'avvio selettivo, in base a delle priorità individuate attraverso una Valutazione ambientale strategica, che anticipava quella fissata obbligatoriamente dalla direttiva europea (recepita soltanto ora, anche con la delega ambientale, che però si applica solo ai programmi futuri).

Il numero e la dimensione delle opere – precisano i tecnici del Ministero – è legato al loro valore strategico e alla necessità urgente di organizzare un'infrastrutturazione completa del Paese, soprattutto lungo i corridoi che lo agganciano all'Europa (il 5, dalla Torino-Lione a Trieste; l'1 Berlino-Palermo, che comprende il Brennero, la Salerno-Reggio Calabria e il Ponte di Messina; quello dei due Mari Genova-Rotterdam, con il terzo valico dei Giovi); il rischio – si sottolinea – sarebbe l'isolamento infrastrutturale e, inevitabilmente, economico, che a sua volta si traduce in costi più alti rispetto al resto d'Europa, che non ha le Alpi, per il trasporto, la logistica, le merci, e in una maggiore difficoltà di crescita per le imprese e i servizi.

Ai grandi corridoi sono legate ad esempio le piattaforme logistiche avanzate – dedicate non solo allo stoccaggio ma anche alla gestione e alla lavorazione dei semilavorati, con un valore aggiunto decisamente superiore – specie quelle in posizioni strategiche (a Verona, Milano, Novara, Torino, ma anche a Benevento, Maddaloni, Catania), per non parlare delle ferrovie, che se fossero in grado di sviluppare questo ramo d'attività potrebbero rendere più efficiente anche il trasporto passeggeri.

Piano o lista?

La Legge Obiettivo è un Piano organico di sviluppo infrastrutturale – si ribadisce al Ministero – e comprende non solo strade e ferrovie, ma anche porti, interporti, autostrade del mare, metropolitane; va dai grandi corridoi europei, con distanze dell'ordine di migliaia di chilometri, fino alla rete nazionale, di centinaia di chilometri, alla rete metropolitana, di pochi chilometri.

Altre fonti non negano la necessità di infrastrutture strategiche ma contestano il metodo, a partire dalla predisposizione di un elenco esteso e indifferenziato, sottolineando che se il Governo avesse applicato la Legge Obiettivo a solo cinque grandi opere forse sarebbe riuscito a realizzarle (forse, perchè nessuno ha le ricette in questo campo), ma averlo esteso a centinaia d'interventi fa perdere il suo carattere di straordinarietà e diventa l'ordinario, portando in sé i germi del fallimento: si può reggere un conflitto, una procedura accelerata per un numero limitato di opere, ma è escluso che – in sede europea come in quella italiana – sia possibile derogare su un numero tanto elevato di opere che sostanzialmente costituisce tutto quanto si vorrebbe realizzare nel nostro Paese.

Molte nubi quindi sul futuro della legge, e del suo Piano decennale.

Il nodo del consenso

Un altro tema cruciale è quello del consenso, soprattutto perchè la riforma dei procedimenti prevista dalla Legge Obiettivo punta a tagliare lacci e lacioli e concentrare tutte le competenze nel Cipe (allargato alle Regioni competenti), mantenendo un ruolo specifico del ministero dell'Ambiente per la Valutazione d'impatto ambientale (Via), ma attraverso una commissione speciale costituita appositamente.

La partecipazione degli Enti locali e dei diversi interlocutori sul territorio avviene attraverso una speciale Conferenza di servizi, che però deve chiudersi in poco tempo, entro sei mesi e con voto a maggioranza.

In questo quadro il progetto preliminare diviene il grande contenitore dove si raccolgono pareri e valutazioni, compresa la Via; inoltre non è più sottoposto alla Conferenza di servizi, ma è approvato dal Cipe, che decide a maggioranza, con il consenso dei presidenti delle Regioni, che a loro volta si pronunciano dopo aver ascoltato i comuni interessati.

Consenso generale

In termini generali, l'esperienza di questi quattro anni mostra che l'impostazione della Legge Obiettivo registra un livello di gradimento molto alto nella maggioranza degli addetti ai lavori – affermano i tecnici del ministero delle Infrastrutture – non tanto e non solo le imprese di costruzione, ovviamente interessate alla realizzazione delle opere, ma anche i futuri utenti qualificati, come Regioni, gestori di infrastrutture, operatori del trasporto e della logistica e (ad esempio per le metropolitane) semplici cittadini.

Anzi – si ribadisce – da quando il Piano decennale ha superato la fase di studio a tavolino è aumentata la consapevolezza della loro importanza strategica, perchè è possibile misurare il livello di gradimento presso i diversi interlocutori, che nella maggioranza dei casi vogliono e quindi spingono per la realizzazione delle grandi opere.

Consenso delle Regioni

Un punto fermo è che tutti gli interventi sono concordati con le Regioni, ognuna delle quali ha sottoscritto Intese generali quadro – veri rogiti notarili precisa il Ministero, che azzerano il timore degli Enti locali sul mancato rispetto degli accordi – alle quali sono seguiti specifici Accordi di programma quadro (Apq) per singoli settori.

Del resto, il consenso delle Regioni è un dato di fatto anche sulle pagine dei giornali: gli ultimi esempi in ordine di tempo (febbraio 2006) sono le forti sollecitazioni da parte di Umbria e Marche per l'appalto del Quadrilatero, ma più ancora dell'Emilia Romagna, che attraverso Alfredo Peri, assessore alla Mobilità e ai trasporti, spinge perchè “si dia finalmente il via libera a un progetto importante che non può attendere”.

Il progetto che sta a cuore a Peri è la Tibre, il collegamento autostradale fra Parma e Verona, dal valore di 1,6 miliardi di euro, realizzabile a costo zero per lo Stato (contro l'ipotesi iniziale di un contributo del 40 per cento) grazie a un accordo con il gestore dell'Autostrada della Cisa, che in cambio godrebbe dell'allungamento di trent'anni della concessione, dal 2010 al 2040.

Non è detto però che il consenso delle Regioni abbia poi un riscontro sul territorio, anzi; Anna Donati ad esempio (senatrice uscente e responsabile nazionale Infrastrutture e trasporti dei Verdi), trova scandalosa la conclusione che si prospetta per la Tibre – perchè non si può finanziare un'opera allungando la concessione di un soggetto, invece di andare in gara – ma allo stesso tempo non può negare che la lunga lista di opere nasce con il contributo determinante di tutte le Regioni, di destra e di sinistra.

“E' chiaro che il Ministero non ha avuto il coraggio di selezionare dei progetti da quella lista e dare delle priorità – precisa Donati – cosa che invece l'Unione dovrà fare assolutamente se vince le elezioni, ma non c'è dubbio che a sinistra c'è un confronto sulla politica dei trasporti, dove l'esito non è ancora scontato e sono possibili opzioni molto diverse.”

Esclusione dei Comuni

Più complicata è la situazione dei Comuni, sia in termini di consenso a opere che li attraversano sia per lo sviluppo di quelle di proprio interesse.

Il nodo è che la Legge Obiettivo ha dato alle Regioni il ruolo di interlocutore unico con il territorio e il potere di definire e presentare al ministero delle Infrastrutture le proposte che i Comuni le sottopongono, oppure di “sentirli” nella fase di preparazione del progetto preliminare.

L'aver eliminato il rapporto diretto fra Ministero e Comuni è un problema grave introdotto dalla Legge obiettivo – spiegava nel settembre 2003 Giorgio Goggi, assessore ai Trasporti e mobilità del Comune di Milano – perchè non è concepibile che Roma e Milano, così come le altre grandi città italiane non abbiano più un rapporto con lo Stato; se in precedenza erano i comuni che presentavano i progetti per il finanziamento ora questo tipo di rapporto non esiste più, e porta a situazioni paradossali come l'avvio della più grande infrastruttura urbana della Legge Obiettivo – la linea C della metropolitana di Roma – senza un rapporto diretto e formale con il comune che la ospita.

Ruolo degli Enti locali

Dal punto di vista del consenso, l'esclusione degli Enti locali dalla definizione di un progetto, voluta per eliminare i molti problemi verificatisi negli anni Ottanta e Novanta (per l'alta velocità, ad esempio, i costi sono raddoppiati o triplicati, in un processo di definizione lungo circa dieci anni, come segnalato in particolare nel dossier Emilia, dell'ottobre 2004), ha come conseguenza la loro deresponsabilizzazione – si spiega – e autorizza i sindaci a contestare tutto, anche in piazza, perchè non hanno più la possibilità di contribuire al miglioramento del progetto: quelli che vengono definiti i soliti “comuni riottosi” non sempre nascondono intenti malevoli, ma possono esprimere preoccupazioni reali, essendo un punto di riferimento del territorio che concerta, mitiga, risolve, porta a tutte quelle integrazioni di progetto o di tracciato che sono necessarie.

Nei fatti però l'esperienza ha dimostrato che, per quanto riguarda il consenso, la realtà è positiva, a parte alcuni episodi come quello della Valle di Susa: in questi anni sono stati approvati interventi importanti ed enormi, in tutta Italia – puntualizzano i tecnici del Ministero – dalle grandi autostrade e ferrovie, che attraversano centinaia di comuni, alle metropolitane in diverse città, ma non ci sono stati problemi nè contenziosi seri da parte di nessuna delle centinaia di comuni coinvolti.

Invece le nuove procedure amministrative hanno dato una forte accelerazione al progetto e non hanno scontentato nessuno – ribadiscono al Ministero – anche in casi complessi: i comuni della provincia di Milano che hanno chiesto varianti alle tangenziali sono stati ascoltati, e approvate delle modifiche al tracciato; Villa San Giovanni era contraria alla variante della ferrovia presso la pila del ponte di Messina? sono stati ascoltati e poi trovato la soluzione di un'ulteriore variante, dal costo di circa 10 milioni di euro che certo non incide su un progetto di oltre 4 miliardi.

Coinvolgimento dei cittadini

Ma non si può nascondere che i casi di contestazione esistono, e coinvolgono direttamente gli Enti locali, in Valle di Susa, al Brennero, o a Venezia per il Mose, o a Vicenza con l'alta velocità.

I cittadini capiscono perfettamente l'utilità o l'inutilità di un'opera – si ribadisce dall'opposizione – quindi se un sindaco non è stato coinvolto, l'opera è impattante, e in più si ritiene che non serva è evidente che si innesca la miccia della contestazione: uno dei nodi fondamentali – si spiega – è che il cittadino condivida l'utilità dell'infrastruttura, allora può accettarne i disagi, il cantiere, il tracciato, la perdita di territorio; ma va ascoltato, vanno individuati dei processi di partecipazione e di informazione stabile, che purtroppo in Italia non esistono in modo strutturato e serio.

Se questo non c'è, e invece si presentano problemi di semplificazione ambientale (dovuti in parte una Via realizzata sul progetto preliminare che non è certo in grado di vedere tutti i problemi), progetti fatti male, espropri non assicurati in modo adeguato (vedi la differenza con la Francia, dove è molto diversa la regolamentazione dell'esproprio), è evidente che si creano situazioni potenzialmente esplosive.

Di fatto i cittadini non sono contro le opere – si conclude – ma al modo con cui sono proposte e realizzate.

L'aspetto economico

Il “dunque” delle grandi opere è rappresentato dall'aspetto economico, dalla spesa corrente e dagli investimenti previsti, senza i quali ben poco è possibile.

Le modalità di finanziamento è sempre stato un po' nebuloso, probabilmente si contava molto di più sui capitali privati e su una maggiore disponibilità dello Stato, supportata magari da un pizzico di finanza creativa e dall'aiuto (temporaneo) delle imprese attraverso la formula del General contractor.

Resta il fatto che l'avvio delle prime opere avviene sbloccando progetti già finanziati, totalmente o parzialmente, fermi soprattutto per motivi burocratici o per incapacità di spesa dei soggetti attuatori (FS e Anas innanzitutto); il resto viene coperto con un lavoro da certosini sulle possibili fonti comunitarie e di bilancio, supportate solo da pochi finanziamenti diretti della Legge Obiettivo: infatti, secondo i dati del ministero delle Infrastrutture, la legge contribuisce con circa 8 milioni di euro sul totale di circa 56 di risorse identificate e spendibili.

Di fatto la Legge Obiettivo non si è dimostrata una legge di finanziamento ma essenzialmente di procedure.

Inoltre, forse per fare necessità virtù, forse per non impegnare soldi inutilmente, il metodo prevalente in questi quattro anni è stato quello di finanziare le opere in parallelo con il loro progredire, senza cioè mettere a disposizione oggi risorse che saranno necessarie solo tra tre o quattro anni: il Ministero fa l'esempio del Mose di Venezia, che ha un costo previsto di 4,1 milioni ma per ora ne sono stati stanziati 1,2 perchè l'opera ha un tempo di realizzazione di sette anni.

Logiche di finanziamento

La scelta di appaltare tutto e di finanziare passo dopo passo sembra però una prenotazione futura a favore dell'impresa vincitrice – si contesta – alla quale si concede di fatto un'estensione della trattativa privata: l'appalto dovrebbe essere fatto cioè sulla base delle risorse che si hanno, comprendendo ovviamente un mutuo che si espone nell'arco di molti anni; questo, per gli oppositori della legge, è un sistema di spesa corretto per un'opera, ma appaltare un lavoro da miliardi di euro disponendo solo poche centinaia di milioni è una sottrazione alla concorrenza di fette importanti di mercato, mentre queste opere dovrebbero andare in gara anni dopo e magari affidate imprese differenti.

Quando si fa un appalto il finanziamento deve essere assicurato nella sua interezza – si ribadisce – altrimenti si torna alla logica dei tempi e dei costi incerti (non si può chiedere a un'impresa di mantenere invariata l'offerta con cui ha vinto la gara), con questa logica ci si indebita enormemente e per decenni, senza nemmeno aver scelto quali opere realizzare per prime.

In più – si conclude – si deve tenere conto del debito già contratto dal Paese per l'alta velocità Torino-Milano-Napoli: la Corte dei conti ha calcolato infatti che dal 2008 quell'opera produrrà un debito medio annuo di 2,8 miliardi di euro.

Quello di dare continuità ai finanziamenti è un problema che attualmente non si pone – precisano al Ministero delle Infrastrutture – ma potrà emergere nei prossimi anni se i soggetti aggiudicatori non si attrezzeranno in modo adeguato per portare avanti le procedure per ottenere i finanziamenti necessari a coprire via via i costi, in parallelo con l'evoluzione dei lavori, in modo che tutto possa marciare di pari passo.

In ogni caso quello che viene finanziato è in lotti funzionali, scongiurando quindi il rischio di trovarsi opere incomplete.

Risorse utilizzate

Quello della copertura finanziaria è stato comunque l'aspetto più sofferto – rivelano i tecnici del Ministero – anche se, contrariamente al passato, non si finanzia l'opera ma un progetto valutato e approvato, quindi non un intervento generico ma una precisa soluzione tecnica, con determinate opere d'arte (viadotti, gallerie, rilevati) collocati con precisione lungo un tracciato definito.

Inoltre, essendo una legge prevalentemente di procedure, la Legge Obiettivo ha il vantaggio di poter drenare attorno al progetto tutti i fondi utilizzabili.

In questo senso si sono sfruttati i contributi europei (7,9 miliardi di euro), destinati sia allo sviluppo della rete di trasporti continentale (Ten) sia al sostegno alle regioni Obiettivo 1 (Programmi operativi regionali e Programmi operativi nazionali).

Ancora più flessibili si sono rivelati i fondi Fondi per le aree sottoutilizzate (Fas), con i quali di dono finanziate opere come l'ultimo maxilotto della Salerno-Reggio Calabria, da 1,38 miliardi di euro, i maxilotti della Statale 106, una parte dell'autostrada Agrigento-Caltanissetta, gli schemi idrici del sud (Menta, Montescuro ecc.).

Risorse già stanziare

Non va poi dimenticata l'enorme quantità dei fondi presenti nei bilanci o nelle disponibilità dei soggetti che realizzano le opere, stanziati negli scorsi anni e mai spesi: l'Anas, il gruppo Ferrovie dello Stato, le concessionarie autostradali ecc. Solo per le ferrovie si parla di 27 miliardi di euro totalmente disponibili – ricordava nel 2003 Ugo Martinat, viceministro alle Infrastrutture e ai trasporti – stanziati dalle precedenti finanziarie per realizzare l'alta velocità da Torino a Milano a Napoli, e non si considerano quelli disponibili da tempo per lo sviluppo della rete esistente.

L'Anas aveva oltre 4 miliardi di euro di residui passivi, non a caso nel 2002, con il nuovo consiglio d'amministrazione, sono stati aggiudicati definitivamente 2.310 appalti, per un investimento finanziario di circa 3 miliardi di euro, con una crescita del 169 per cento rispetto al 2001 (quando sono stati aggiudicati appalti per circa 1,1 miliardi), che aumenta ulteriormente nel 2003, grazie a un Programma straordinario che, attingendo ai residui passivi, prevede una spesa di quasi 4,5 miliardi di euro.

Per le metropolitane – ricordano al ministero delle Infrastrutture e dei trasporti – lo stanziamento passato è di circa 24 mila miliardi di lire, mane sono stati spesi solo mille; questo significa che esistono mutui per migliaia di miliardi di lire, in buona parte già accesi, di cui lo Stato paga gli interessi.

Capitali privati

Quanto ai capitali privati, su cui la Legge Obiettivo puntava abbastanza, il bilancio non è gran chè.

Per ora si registra la già citata Tibre Parma-Verona, il Quadrilatero Marche-Umbria (con un 20 per cento di capitale privato) e la Brebemi, il progetto del collegamento autostradale diretto Milano-Brescia che però è un caso particolare, perchè mantiene un contributo consistente da parte dei privati ma non è più quell'operazione di project financing puro come doveva essere, da realizzare rapidamente e in totale autofinanziamento in cambio di una gestione pluridecennale dell'infrastruttura (vedi dossier Lombardia, dell'agosto 2004): oggi si dibatte fra errori e contestazioni in attesa di una fine che ancora non si vede, mentre i costi crescono e perde di significato la vecchia gara, che ha visto prevalere la società Brebemi su un gruppo guidato dalla multinazionale Bechtel (leader mondiale nel settore engineering-costruzioni).

Per il resto sono ancora in cantiere le Pedemontane lombarda e veneta (vedi dossier Veneto, settembre 2004), si aspetta la conclusione del progetto per la E45/E55 e si sta lavorando al corridoio tirrenico meridionale, mentre è ancora in alto mare il progetto per la sistemazione dell'Acquedotto campano (vedi dossier Campania, aprile 2005).

In sintesi, sono state messe le basi per un'effettiva partecipazione del capitale privato, ma solo oggi la macchina della macchina sembra pronta e ci sono le condizioni perchè prenda velocità, sempre che si confermi la fiducia degli investitori nella possibilità di realizzare concretamente le opere, nell'arco di pochi anni e con un ritorno economico.

Limiti del sistema Paese

Il bilancio della Legge Obiettivo non può prescindere dalle evidenti difficoltà di gestione dei progetti incontrate dal sistema Paese davanti all'accelerazione di un esteso pacchetto di opere e alle nuove procedure.

Queste difficoltà hanno interessato più o meno tutti, ma in particolare i soggetti attuatori (pubblici) degli investimenti: dall'Anas alle Ferrovie dello Stato alle Regioni, per non parlare dei comuni e dagli enti medi e piccoli.

Non è una cosa da oggi, e non riguarda solo le infrastrutture, ma la Legge Obiettivo lo ha fatto emergere chiaramente: la committenza ha spesso un difetto di conoscenza, di capacità e di strutture adeguate sia per affrontare procedure complesse sia per incidere sulla qualità dei progetti o per una corretta impostazione delle gare e dei rapporti con le imprese.

Con le opere della Legge Obiettivo – rivelano i tecnici del Ministero – i fatti dimostrano che dove esistevano o si sono create strutture molto forti e ben organizzate i progetti sono andati avanti, mentre altrove procedono ancora con difficoltà.

Una prima conferma, anche se parziale (perchè a volte le cause possono essere diverse), viene dalla differenza fra il numero di progetti (preliminari) approvati dal Cipe e i pochi che hanno effettivamente raggiunto la fase di affidamento e cantierizzazione, primi fra tutti i molti progetti di infrastrutture idriche nel Sud, compresi quelli approvati già nei primi anni della legge, a partire dal 2002, che stentano ancora a raggiungere lo sbocco conclusivo.

Capacità progettuale

Uno dei problemi dalla legge non è stato economico – ribadiscono i tecnici del Ministero – ma di capacità progettuale e di spesa delle stazioni appaltanti.

In questo senso è noto che da decenni le Ferrovie dello Stato non riescono a spendere le migliaia di miliardi di lire che hanno ricevuto, come ha confermato lo stesso Mauro Moretti, Amministratore delegato di Rfi, nel dossier Ferrovie dell'ottobre 2003, rivelando che la società ha triplicato gli investimenti in pochi anni, fino a raggiungere i 4.300 milioni di euro nel 2002 (circa 8.300 miliardi di lire), e “così facendo abbiamo chiuso la fase in cui le risorse economiche, messe a disposizione dai Governi che si sono succeduti, venivano spese soltanto in minima parte”

Anas ha avuto una accelerazione degli appalti solo recentemente, ma al contrario di FS non dispone di società di ingegneria, perchè il suo è più un ruolo di gestore o direzione lavori, mentre per la progettazione si è sempre stata affidata a professionisti esterni o alle imprese; non sembra un caso quindi che oggi punti decisamente sul General contractor per realizzare le sue opere più importanti.

Ancora più difficile si è confermata la situazione degli Enti locali e delle stazioni appaltanti medie e piccole, dove spiccano solo alcune realtà più o meno strutturate come il Comune di Milano (che può contare su una società di ingegneria come la Metropolitana Milanese); spesso però – lo dicono gli stessi dirigenti di queste realtà – non c'è competenza all'interno della pubblica amministrazione per poter sviluppare e seguire un progetto complesso.

Il nodo è che davanti a un certo tipo di lavori è necessario attrezzarsi, sia a livello periferico sia in quello centrale; non a caso la Legge Obiettivo ha previsto una struttura ad hoc (la già citata Struttura tecnica di missione) all'interno del ministero delle Infrastrutture.

Esperienze limitate

Molte delle difficoltà delle stazioni appaltanti derivano anche da un'esperienza abbastanza limitata di progettazione e realizzazione di grandi opere, se è vero che nel 2001 solo il 10 per cento degli interventi inseriti nel Piano decennale disponevano di un progetto concreto, e la maggior parte ancora a livello di Preliminare.

Di fatto, nell'ultimo decennio non solo non si sono costruite opere, ma non si è nemmeno progettato: il Corridoio 5, i valichi, le metropolitane delle principali città, la Romea commerciale, le piattaforme logistiche, i porti di maggiore rilievo (Catania, Trieste, Civitavecchia, Genova, Savona, La Spezia, Napoli ecc.), i tratti ferroviari dell'alta velocità o della rete ordinaria, di tutto questo esistevano solo una cinquantina di progetti esecutivi.

E pochi progetti e pochissime realizzazioni significano anche scarsa esperienza di chi deve progettare e gestire lo sviluppo di nuove opere.

Rapporti con le imprese

La corretta impostazione delle gare e dei rapporti con le imprese è un'altro degli aspetti dove emergono i limiti e le difficoltà di molti soggetti attuatori, che vanno però oltre la Legge Obiettivo e investono il modo stesso di impostare le gare, e non da oggi.

I problemi sono evidenti nell'aumento degli oneri a carico del General contractor (non solo la progettazione esecutiva ma anche la soluzione di problemi come le interferenze o aspetti non affrontati dal preliminare), ma soprattutto nella predisposizione di bandi con prezziari non sufficientemente remunerativi ai quali si affiancano assegnazioni al massimo ribasso che creano le basi per ritardi e aumento di costi, per non dire di conflittualità con le imprese.

Per questo molti si augurano che la committenza sia più preparata, diventi più coscente di quello che fa, abbia più buon senso, capisca se le sue richieste al mercato sono eque o esagerate, perchè spesso i prezziari in circolazione non sono studiati adeguatamente e non essendo remunerativi rendono difficile l'assegnazione e poi il completamento dei lavori, nei tempi e con i costi previsti.

A tante gare – si sottolinea – non partecipano le imprese, o partecipano quelle che applicano un ribasso standard, al buio, con le conseguenze prevedibili sull'effettiva realizzabilità dell'opera, per non parlare della qualità dei progetti: fare gare al massimo ribasso significa non entrare minimamente nel merito tecnico, cosa inconcepibile quando si parla di grandi opere visto che già i progetti preliminari nascono un po' annacquati.

General contractor

La figura del General contractor previsto dalla Legge Obiettivo debutta nel luglio 2003, quando l'Anas affida alla Cmc di Ravenna l'esecuzione del maxilotto 1 della Salerno-Reggio Calabria, con un contratto che comprende anche la direzione lavori, le procedure degli espropri, la risoluzione delle interferenze, oltre a un'anticipazione del 30 per cento dei costi da parte dell'impresa, che può essere recuperata anticipatamente raggiungendo una serie di obiettivi prefissati (un tipo di premio senza oneri per l'Anas).

Poi, sempre con Anas, questa formula cresce e diviene di successo, interessando praticamente quasi tutti i grandi progetti della società, cioè i maxilotti della Salerno-Reggio Calabria e della Statale 106 Jonica, la Siracusa-Gela, il Quadrilatero Marche-Umbria; fra 2005 e 2006 ad essi si affiancano il Ponte di Messina e la linea C della metropolitana di Roma. Le ferrovie, a parte l'alta velocità, preferiscono la formula dell'appalto integrato.

Per ora il General contractor rimane una scommessa – precisava nell'aprile e settembre 2005 Gavino Coratza, Direttore della Direzione Grandi infrastrutture del Mezzogiorno di Anas Spa – in quanto la prassi non è ancora consolidata e non è ben chiaro (a tutti) cosa significhi esattamente agire da e con un Contraente generale, mentre è certo che rappresenta un momento di svolta per il settore, perchè si passa dal confronto fra due mentalità e interessi diversi (quella della direzione lavori e dell'appaltatore) con le relative beghe, a quella, rispettivamente, di alta sorveglianza e di gestione globale dei lavori, con ampia autonomia.

L'esperienza di questi due anni – con Cmc per la fase di cantiere e con l'Ati Impregilo-Condotte (maxilotti 5 e 6) per la fase di progettazione esecutiva – mostra che tutti stanno imparando a svolgere un nuovo ruolo, e per farlo devono superare rigidità e approcci consolidati nel tempo.

In un certo senso – si sottolinea – significa andare oltre gli aspetti burocratici e avviare una collaborazione reciproca, nell'ottica di un interesse che, a questo punto, diviene comune: quello di realizzare le opere nei tempi previsti.

La novità non è da poco, e risalta ancora

di più davanti al tipo di difficoltà da superare.

Nel caso dei maxilotti 5 e 6, ad esempio, è la prima volta che Anas e un General Contractor si confrontano sul passaggio da un progetto definitivo a un'esecutivo, e nei tempi ipotizzati dalla legge e dal capitolato (la gara vinta da Cmc è stata fatta su un progetto esecutivo), senza dimenticare che avviene su un progetto di 8 mila elaborati fra tavole e relazioni, e interessa una situazione ambientale molto complessa.

Appalto integrato

L'appalto integrato rappresenta un'altra formula di successo della Legge Obiettivo, che sta crescendo sempre più perchè permette di superare le difficoltà interne delle stazioni appaltanti ed evitare le distorsioni che da tempo caratterizzano il mondo degli appalti pubblici.

E' uno strumento buono se usato bene da entrambi – sottolineava nel dicembre 2004 (dossier Lazio) Francesco Maria Rotundi, Direttore tecnico di Astaldi e Responsabile di commessa delle gallerie Quattroventi e Monte Mario – ma funziona quando si ha un interlocutore serio e preparato e un progetto ben fatto, perchè l'impresa può compiere una valutazione corretta in fase di gara e sviluppare poi miglioramenti in fase esecutiva.

Sicuramente – continuava Rotundi – sono maggiori le responsabilità dell'appaltatore nelle scelte progettuali, quindi è più difficile liberarsi in fase esecutiva dai vincoli contrattuali; da qui l'importanza di partire con il piede giusto, perchè se si parte male si può finire peggio: l'appalto integrato diventa infatti uno strumento pericoloso e l'impresa non riesce a realizzare l'opera con la remuneratività necessaria.

Dall'altra parte del tavolo la pensano allo stesso modo, ma con motivazioni diverse: fra le stazioni appaltanti si fa strada l'idea che non ci sono alternative in fatto di grandi opere, se non il suicidio dell'amministrazione che le deve gestire.

Per la linea B1 della metropolitana di Roma, pur di indire una gara d'appalto integrato si è addirittura scelto di declassare a progetto definitivo un progetto esecutivo, eliminando una parte degli elaborati, con la convinzione che questo avrebbe accelerato l'esecuzione delle opere e ridotto al minimo gli eventuali contenziosi.

La scelta è drastica e in un certo senso amara, ma nasce come risposta a un sistema ritenuto distorto, che porta a concentrarsi sui cavilli invece e non sul progetto: mettendo in gara un esecutivo, qualunque impresa minimamente organizzata può trovare argomenti per ritenere il progetto carente – si sottolinea – e vincendo con un determinato ribasso è quasi scontato che contesti il progetto perchè, ad esempio, ritiene più utile l'uso delle proprie soluzioni costruttive, e nessuna

stazione appaltante di medie dimensioni, nè tanto meno un'Amministrazione pubblica, ha la forza di imporre una soluzione esecutiva fino all'ultimo bullone, altrimenti il contenzioso è garantito; ma se non lo fa, come può poi giustificare che le soluzioni applicate dell'impresa sono migliori?

Non sono solo le amministrazioni pubbliche a pensarla così, perchè nella stessa direzione ha deciso di muoversi anche una società importante e strutturata come le Ferrovie Nord Milano, che ha scelto di utilizzare l'appalto integrato per tutti i lavori superiori a 10 milioni di euro: se è vero che oggi Fnm ha quasi 500 milioni di euro di gare – si sostiene – di cui quasi metà per materiale rotabile, è anche vero che non ha una dimensione tale da agire come General Contractor, quindi non è attrezzata per sviluppare un progetto esecutivo, che oltretutto richiede del tempo di stesura, allungando i tempi complessivi di costruzione dell'opera.

Valore dei progetti

Per quanto riguarda la parte più propriamente progettuale, la Legge Obiettivo è stata finora particolarmente ricca in termini numerici, visto che in meno di due anni sono stati presentati oltre cento progetti, quasi tutti alla prima scadenza, fra la primavera e l'estate 2003.

Se si guarda all'aspetto qualitativo però, il loro livello risulta decisamente inferiore alle aspettative, tanto che si parla apertamente di ennesima occasione mancata, per il Paese e per gli stessi progettisti.

I risultati lasciano un po' di rammarico – conviene chi questa legge l'ha seguita da vicino – perchè, mentre complessivamente si parla di opere strategiche di grande dimensione e visibilità, dal punto di vista tecnico e progettuale non c'è lo stesso riscontro.

I motivi sono molti, simili in un certo senso a quelli elencati per le stazioni appaltanti, cioè di un sistema Paese chiaramente in difficoltà davanti a una sfida così impegnativa, aggravato dal fatto che in Italia, da tempo, si fatica a progettare opere di qualità.

Le legge però ha messo del suo – si puntualizza dall'opposizione – fissando un tempo strettissimo per la stesura del preliminare, cioè sei mesi dall'emanazione della lista, facendo emergere in questo modo il peggio della progettazione, già non di livello eccezionale; inoltre la scarsità di risorse ha trasformato tutto in una corsa a chi riesce a farsi approvare un'opera prima di altre; è ovvio che questo è avvenuto a spese del progetto, non tanto e non solo in termini inserimento nel territorio, ma anche di innovazione.

Livello tecnico

Grandi cose dal punto di vista tecnico non sono state espresse – precisano i tecnici del Ministero – ed escludendo il Ponte di Messina, che rimane di alto livello pur mancando ancora il progetto definitivo e altri approfondimenti tecnici, il settore della progettazione si è dimostrato il più carente di tutta questa esperienza, a partire dalle grandi società di progettazione alle quali sono stati affidati i lavori, subappaltati poi a tanti piccoli professionisti che, strangolati nei tempi e nei costi, hanno potuto solo predisporre carte, disegni, elaborati progettuali con scarso o nessun valore aggiunto.

Di fatto, nel momento progettuale più delicato della Legge Obiettivo, cioè il preliminare, si è seguita una logica di massimo utile e non di qualità, nonostante la legge avesse previsto dei finanziamenti a parte per questa fase; ma ben pochi di questi fondi sono stati utilizzati; eppure si sarebbe potuto chiedere una somma in più, oltre quanto stabilito dalle tariffe professionali, ad esempio per studiare meglio uno o più aspetti particolari – ponti, viadotti, gallerie, trincee, mitigazioni ecc. – coinvolgendo se necessario esperti nazionali o internazionali.

Il risultato sono invece progetti di scarso valore tecnico, con nessuna innovazione tecnologica all'interno ma concepiti anzi come 15 o 20 anni fa.

Adesso l'eventuale sviluppo di nuove tecnologie passa nelle mani dei General contractor e delle imprese, ma è chiaro che non si tratta di un processo a costo zero, perchè può portare a modifiche di progetto, varianti, contenziosi, oltre a un allungamento dei tempi; è però assurdo che per migliorare la qualità dei progetti si debba ricorrere strumenti contrattuali sempre difficili da gestire, come la variante progettuale.

Qualità progettuale

L'accelerazione imposta dal nuovo impianto legislativo e l'esclusione dei Comuni porta con sé anche una serie di altri rischi: se è vero che determinati vincoli procedurali (dalle Conferenze dei servizi alla Via) sono stati utilizzati negli scorsi anni per bloccare gli interventi, non vanno dimenticati alcuni importanti contributi dal punto di vista progettuale, sviluppati proprio in quelle sedi.

Il rischio – spiegava già nel 2003 Alfredo Drufo, progettista ed esperto di infrastrutture della società Polinomia – è che l'accelerazione possa tradursi in sciattezza progettuale, non solo per le opere in sé, ma anche per la loro qualità: venendo a mancare l'interlocuzione in contraddittorio con chi, come i Sindaci, porta istituzionalmente altri valori e modi di vedere, si ottengono opere assolutamente mono-funzionali, perchè ad esempio minimizzano alcuni generi di costi, che più interessano il soggetto aggiudicatore, e trascurano o ne comprimono altri, come quelli ambientali o funzionali legati al territorio.

Con le nuove procedure questo onere cade su chi fa il progetto e chi lo controlla, più che mai chiamati a rispondere della qualità del progetto; non è necessariamente un fatto negativo, anzi, poteva essere la nuova frontiera delle grandi opere, ma non sembra sia stata raggiunta. Paradossalmente invece l'Italia richiederebbe una progettazione di qualità ancora più elevata che in altri paesi – si sostiene – perchè le infrastrutture si inseriscono in un territorio fortemente urbanizzato, con una grande densità di popolazione e molto delicato sia sul piano morfologico che del dissesto; di fatto in Italia esiste un grave problema di spazio, e più che altrove è necessario evitare gli sprechi: il confronto con altri paesi come la Francia non ha senso, perchè là non ci sono colline e montagne ovunque (che aumentano i costi delle nostre infrastrutture), e la popolazione è pari a quella italiana ma distribuita su un territorio grande il doppio.

Via e prescrizioni

Infine, una nota d'obbligo va alla scelta strategica di effettuare la Valutazione d'impatto ambientale (Via) sul preliminare, con tempi di ben precisi e gestita da una Commissione speciale Via, costituita appositamente, così da eliminare uno dei maggiori elementi di criticità delle procedure ordinarie.

Nel passato la Via è stata usata in modo forse improprio – concordano dall'opposizione – perchè in effetti dovrebbe attere più al progetto, analizzare questioni squisitamente ambientali, di sommatoria d'impatti per verificarne la sostenibilità del territorio e dei suoi cittadini; però sono i limiti qualitativi dei progetti che hanno trasformando la Commissione Via nell'unico luogo possibile per il miglioramento della progettazione, e la validità degli interventi richiesti è sotto gli occhi di tutti, specie se confrontati con quanto previsto in precedenza.

Viceversa, la Via sul preliminare ha accelerato sicuramente i tempi e impedito il suo uso improprio, ma ha ridotto anche le possibilità di incidere qualitativamente sul progetto: uno dei suoi limiti maggiori – spiegano – è che essendo applicata su un preliminare non considera tutta la cantierizzazione, cioè i campi, le finestre di scavo, le strade d'accesso, che spesso hanno un impatto equivalente a quello dell'infrastruttura, al massimo può dare indicazioni molto generiche e indefinite su dove fare alcuni accessi, dove mettere alcuni campi, quali saranno le cave, le discariche, la collocazione dello smarino; è un livello di definizione che non è richiesto nel preliminare, mentre è ben presente a livello di definitivo.

Che la soluzione non sia ottimale lo confermano indirettamente le decisioni della Commissione speciale Via, perchè ha approvato quasi tutti i progetti, ma affiancando al parere favorevole un numero elevato di prescrizioni.

E' un modo di surrogare la Via in un processo dove forse è anche un po' difficile dire di no – si sottolinea – visto che con le stesse prescrizioni in diversi casi si poteva dare un parere negativo; l'unica differenza è che a quel punto il progetto, seppure modificato, è approvato e può proseguire il suo iter; gli unici vincoli sono lo sviluppo del definitivo tenendo conto delle prescrizioni e la cosiddetta

Verifica di ottemperanza da parte della Commissione speciale, finalizzata appunto a verificare se quelle prescrizioni sono state soddisfatte e rispettate.

La procedura vale indipendentemente se il progetto è rimasto più o meno lo stesso o cambiato radicalmente, cosa che la Commissione europea contesta, ritenendo che il progetto debba essere ripubblicato nel caso abbia subito modifiche sostanziali; è chiaro che una certa discrezionalità di giudizio sugli scostamenti, le variazioni o gli impatti di un nuovo progetto fa parte delle competenze di una commissione, ma per ora nulla è stato ripubblicato, anche se va detto che la maggior parte dei progetti non hanno ancora raggiunto il livello di definitivo.

Prospettive future

Considerando l'avvicinarsi delle elezioni, che possono cambiare o confermare l'attuale Governo, è d'obbligo la domanda su cosa sarà della Legge Obiettivo e del suo Piano decennale.

Da un lato è innegabile che una serie di interventi potrà solo proseguire, specie quelli già affidati ai General contractor, con qualche dubbio sul ponte di Messina che però trova sostenitori inaspettati anche fra gli ex nemici, sia politici come la Lega nord (che recentemente lo ha definito "un male necessario"), sia tecnici, come Marco Ponti (che ritiene più utile proseguire, proponendo in cambio l'abbandono della Torino-Lione).

Allo stesso modo si registra un consenso unanime sulla necessità di completare l'alta velocità Torino-Milano-Napoli, visto il suo livello di avanzamento, così come ci sono posizioni possibiliste anche per l'ultimazione della linea tra Milano e Verona (proprio perchè nè già stato costruito un pezzo).

Per il resto è evidente che si risentirà del passaggio di consegne – dicono al Ministero – in ogni caso, anche se verrà confermata l'attuale maggioranza.

Se vincessero l'opposizione? le indicazioni contenute nel suo Programma elettorale prefigurano la correzione della Legge Obiettivo in almeno tre punti: restituire ruolo agli enti locali, modificare l'applicazione della procedura di Via e intervenire sulla figura del General contractor.

Su quest'ultimo si riconosce l'utilità dello strumento per opere di dimensione e livello elevato, ma non il fatto che dopo aver vinto la gara diventi un soggetto privato incontrollabile dal pubblico; da qui l'idea di riportarlo sotto un controllo pieno da parte dell'Amministrazione pubblica e delle procedure che possono garantire meglio il rispetto delle regole.

Più complesso sembra il ritorno al Piano generale dei trasporti del 2001; in ogni caso la corrente di pensiero sembra essere quella di effettuare una selezione fra le opere del Piano decennale, e decidere comunque delle priorità.