



Speciale

l'ANCE informa

marzo 2005

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI



A Torino il convegno Ance-Agi su "La questione infrastrutturale"

Infrastrutture: definire le priorità per uscire dall'impasse

"Il nostro monitoraggio mette in luce le metastasi dell'inefficienza, dell'incompetenza, dell'incapacità di decidere, delle insufficienze progettuali e organizzative che pervadono l'intero apparato amministrativo che regola gli appalti pubblici. I dati parlano chiaro: servono 4 anni per progettare un'opera di importo inferiore ai 50 milioni di euro, e più di 6 per progettare una di importo maggiore". Con queste parole il presidente dell'Ance Claudio De Albertis ha delineato i contorni della preoccupante situazione che emerge dalla ricerca promossa dall'Ance e dall'Agi sullo stato di attuazione di 144 tra gli interventi infrastrutturali più significativi per il Paese.

Lo studio, mirato a "fotografare" da vicino problemi e criticità che ogni singola opera incontra nel suo iter realizzativo, è stato presentato a Torino l'11 e il 12 marzo scorsi, nel corso del convegno sul tema "La questione infrastrutturale", che si è svolto a chiusura del salone "Infrastruttura 2005". Un convegno che si è articolato in due sessioni. La prima, quella del venerdì pomeriggio, dedicata alla presentazione dei risultati dell'indagine, ha visto gli interventi di De Albertis e del vicepresidente Ance Claudio Sette. Mentre il presidente dell'Ance ha illustrato, dati alla mano (vedi sintesi del monitoraggio delle opere a pag. 4), i ritardi e le disfunzioni che rallentano la

realizzazione delle opere già a partire dalla fase progettuale, il vicepresidente Sette ha fatto il punto sul grave gap infrastrutturale del Paese.

"Un gap - ha detto Sette - che fa sì che l'Italia si trovi a rincorrere nazioni che prima erano più indietro di noi".

Sette: servono scelte coraggiose per colmare il gap

Il vicepresidente dell'Ance ha sostenuto inoltre che "ci vuole



più coraggio" nelle scelte di politica economica per colmare i ritardi e recuperare competitività. "L'Italia, solo per allinearsi agli altri paesi della Ue dovrebbe investire in infrastrutture ogni anno 15 miliardi di euro in più rispetto a quanto effettivamente

EDITORIALE

Una politica bipartisan per recuperare il consenso sulle scelte

Per rimanere tra le maggiori potenze industriali oggi è più che mai necessario che il nostro Paese dimostri di essere in grado di realizzare le opere indispensabili al benessere sociale, civile ed economico. Purtroppo invece i grandi ritardi che si registrano nella realizzazione delle opere dimostrano che in Italia questa capacità ancora non esiste. Nella mia relazione al convegno che l'Ance ha promosso a Torino su "La questione infrastrutturale" ho chiesto al Governo centrale, alle Regioni e ai partiti politici di lavorare insieme per un grande progetto "bipartisan" di rilancio culturale e morale della società civile e della amministrazione che la governa. Un progetto che riesca prima di tutto a recuperare il "consenso": quel meccanismo vitale di ogni democrazia la cui mancanza a mio parere rappresenta oggi il principale "virus" che dissipa energie, induce a rinvii, obbliga a ripensamenti. Il presupposto di una vera democrazia del consenso sta naturalmente in un'adeguata informazione su ogni opera destinata a produrre profonde modificazioni nelle città e nel territorio. Solo conoscendo i costi e i benefici dell'intervento i cittadini possono sostenere le scelte dei decisori pubblici. Questo significa che, dall'altra parte, ci deve essere la capacità politica di scegliere, fissare priorità. Bisogna essere in grado di dire, se necessario, molti no e pochi sì. In questo modo non sarà forse possibile soddisfare tutte le esigenze, ma ci sarà almeno la speranza che vadano a buon fine le opere più necessarie, piccole o grandi che siano, senza che si creino quegli insensati "ingolfamenti" che hanno solo il risultato - come abbiamo visto - di rallentare in modo inaccettabile i lavori. Ma occorre fare molto di più anche per difendere gli spazi della libera concorrenza. Purtroppo nel nostro Paese la regolarità del mercato degli appalti è minata dalla base. La normativa viene aggirata dall'alto e dal basso, trasformandosi paradossalmente da presidio di garanzia a fattore di incoraggiamento di comportamenti non conformi alle regole. Per questo è necessario che da parte del governo ci sia una forte funzione di indirizzo e di controllo: sono in gioco non solo gli interessi delle imprese tagliate fuori dalla competizione ma anche quelli dei consumatori. Sul piano normativo va inoltre chiarito che i meccanismi di qualificazione delle imprese e i criteri di aggiudicazione devono appartenere alla sfera di competenza statale, in attuazione delle direttive europee. E questo per evitare un inaccettabile moltiplicarsi di norme regionali, spesso contraddittorie tra loro. Sul fronte delle risorse, invece, ritengo sia necessario compiere scelte di investimento coerenti. Se le infrastrutture, strategiche e ordinarie, sono una priorità nazionale, occorre - sia pure in considerazione delle difficoltà oggettive in cui si trova la finanza pubblica italiana - far loro spazio nella politica di bilancio, utilizzando tutti i canali di finanziamento pubblici e privati disponibili. Come Ance riteniamo che sia necessario procedere non al taglio di quegli investimenti diretti a rendere più efficienti reti e città, ma alla riduzione della spesa corrente, che invece continua a crescere. Occorre poi vincere la battaglia europea per sottrarre ai vincoli di un patto di stabilità "stupido" la spesa "virtuosa" per le infrastrutture. In questo quadro la finanza di progetto può dare un contributo significativo, ma bisogna individuare anche modalità straordinarie di finanziamento che, se certamente non si possono considerare la soluzione definitiva al problema, sicuramente possono diventare un importante canale di reperimento dei fondi per la realizzazione delle infrastrutture nelle aree urbane. Per questo abbiamo proposto l'istituzione di una "tassazione di scopo" di rilevanza locale. Una tassa che consenta di finanziare opere davvero fondamentali per le città e fortemente condivise dai cittadini, che si troverebbero a "sopportare" il peso di nuovo prelievo avendo però la consapevolezza di un ritorno tangibile in termini di benessere. Ma non posso non fare qualche riflessione su un'altra tra le più forti "disfunzioni" nel mercato dei lavori pubblici. Mi riferisco alla inadeguata capacità di gestione degli appalti da parte della committenza pubblica. Dobbiamo purtroppo registrare la esasperata dispersione delle sedi decisionali all'interno dello stesso ente appaltante, ciascuna delle quali non è a conoscenza dell'attività dell'altra. E' inevitabile che in questo contesto ci siano sprechi e ritardi burocratici. E' necessario allora un forte scatto di efficienza. Se riformare la pubblica amministrazione è un compito oltremodo arduo e, credo, fuori dalla portata degli stessi governi, tuttavia si potrebbero mutuare per la valutazione delle performance modalità tipiche del mondo privatistico. Controlli di qualità e di certificazione, meccanismi selettivi di premialità con relativo "rating" di efficienza e naturalmente la rigorosa verifica dei tempi, sarebbero gli strumenti più efficaci per raggiungere due risultati fondamentali. Da una parte si avrebbe la veloce fruizione dell'opera, e con essa aumenterebbe l'imprescindibile consenso e il livello di fiducia dei cittadini-utenti, dall'altra si otterrebbe, a cascata, l'indispensabile miglioramento dei tempi di progettazione e di esecuzione, il serio rifiuto delle cosiddette offerte anomale che sono sempre causa di ritardi se non di blocchi dei lavori, e infine la riduzione o comunque la rapida soluzione dei contenziosi.



Claudio De Albertis
Presidente dell'ANCE

fa oggi”.

Il bilancio dello stato continua a essere squilibrato a vantaggio della spesa corrente - ha aggiunto Sette - e i recenti provvedimenti di contenimento della spesa pubblica rischiano di vedere ancora una volta penalizzate quelle spese destinate all'adeguamento e alla modernizzazione del territorio e delle reti.

I protagonisti della seconda sessione

Nel corso della seconda sessione invece, introdotta dagli interventi del presidente dell'Ance



Piemonte Maurilio Verna, del viceministro delle Infrastrutture Ugo Martinat e del vicepresidente dell'Ance Vincenzo Vitale, si sono svolte due importanti tavole rotonde: la prima, moderata dal direttore generale dell'Ance Carlo Ferroni, ha avuto come protagonisti i principali rappresentanti delle società appaltanti italiane - dai presidenti di Anas e Roma Metropolitane Vincenzo Pozzi e Chicco Testa, agli amministratori delegati di Autostrade e Rfi Vito Gamberale e Mauro Moretti - l'altra, moderata dal presidente De Albertis, ha visto invece la presenza di diversi esponenti della maggioranza e dell'opposizione, che si sono confrontati sui principali nodi di ordine finanziario e legislativo che rallentano la realizzazione delle opere pubbliche in Italia. Sono intervenuti Pietro Armani e Luigi Grillo, rispettivamente presidenti della Commissione Ambiente della Camera e Lavori pubblici del Senato; Franco Stradella, vicepresidente della Commissione Ambiente della Camera; Tino Iannuzzi, Maurizio Lupi e Fabrizio Vigni, membri della stessa Commissione. A chiusura dei lavori del convegno è intervenuto il ministro delle Infrastrutture Pietro Lunardi.

De Albertis: una tassa di scopo per le opere urbane

“I tempi di attivazione delle opere, in ogni fase del processo realizzativo, superano abbondantemente sia i tempi contrattuali, sia quelli di riferimento desunti dall'Osservatorio dei lavori pubblici, ma soprattutto i tempi minimi per creare il con-

senso”, ha sottolineato con forza nel suo intervento il presidente dell'Ance. E' questa inaccettabile lentezza, quindi, che ostacola la realizzazione delle opere, e non solo di quelle ordinarie.

“Dall'analisi emerge chiaramente che il Cipe ha mancato il suo obiettivo - ha ribadito De Albertis - perché le delibere di approvazione sfiorano pesantemente i tempi previsti dal decreto legislativo 190/2002”. Non c'è dubbio - ha aggiunto il presidente dell'Ance - che l'eccessivo numero di interventi inseriti nel programma di infrastrutture strategiche ha determinato un affollamento di richieste del tutto incompatibile con i fondi effettivamente disponibili. “La corsia preferenziale immaginata per un numero contenuto di opere è insomma di fatto intasata, e questo ha snaturato quel profilo di eccezionalità della legge che, come Ance, ci aveva trovati d'accordo”. Ritardi, ingorghi procedurali, dispersione di risorse: questi gli ostacoli

da superare per far ripartire le opere più necessarie, piccole o grandi che siano. “L'Italia deve poter giocare le sue carte vincenti proprio sul rilancio del territorio - ha dichiarato il presidente dell'Ance - e non uscire dalla schiera di quei paesi leader catalizzatori di nuove funzioni produttive della società post industriale”.

“E' necessaria una forte scossa politica” ha detto ancora il presidente dell'Ance, che ha inoltre sottolineato la necessità di un'efficace funzione di indirizzo e controllo da parte del governo anche per arginare i sempre più preoccupanti fenomeni che oggi, nel mercato degli appalti pubblici, minano alla base il principio della libera concorrenza.

Su un piano più direttamente economico, ha aggiunto De Albertis, “l'indagine ha messo in evidenza come uno dei fattori più gravi di ritardo è la carenza di risorse per le infrastrutture”. Risorse che, secondo l'analisi Ance della manovra di finanza pubblica per il 2005, caleranno di circa il 14% rispetto all'anno scorso.

Il tetto del 2% imposto dalla legge finanziaria all'incremento della spesa della pubblica amministrazione rischia poi, come sottolineato dal presidente dei costruttori, di peggiorare la situazione e di tradursi in una vera e propria “gelata” per le opere pubbliche.

E' per questo che l'Ance propone una “tassazione di scopo” di rilevanza locale per realizzare “opere davvero fondamentali per le città e fortemente condivise dai cittadini”.

De Albertis ha poi analizzato i problemi più strettamente “operativi” legati alla spesso inadeguata capacità di gestione degli appalti da parte della committenza pubblica. “Serve uno scatto di efficienza” ha detto il presidente dei costruttori, che ha proposto di mutare tecniche di valutazione delle performance (controlli di qualità, certificazione, meccanismi selettivi di premialità) tipiche del mondo privatistico.

Vitale: vanno ripensate regole e procedure

I ritardi e gli intoppi che caratterizzano l'iter realizzativo delle opere sono stati evidenziati anche dal vicepresidente dell'Ance Vitale.

“Sono anni che tutti denunciamo le disfunzioni normative e burocratiche che inceppano drammaticamente il funzionamento del mercato delle opere pubbliche - ha detto Vitale - anni che denunciamo l'insufficienza delle progettazioni che causano spesso ritardi nei lavori, contenzi ed aumenti della spesa prevista.

D'altra parte le rigidità della legge quadro sui lavori pubblici provocano di fatto la messa in campo di strategie elusive da parte delle pubbliche amministrazioni che, nel tentativo di aggirare la norma, vanificano lo spirito della legge e provocano la reazione conseguente delle imprese”.

Va evitato, ha sottolineato il vicepresidente dell'Ance, che si crei un doppio mercato dei lavori pubblici: “quello dei furbi



e quello degli ingenui, che si vedono costretti ad operare con una legge pedante e ossessiva”. Vanno ripensate regole e procedure, per garantire - come sottolineato dal vicepresidente dei costruttori - quegli obiettivi che la stessa Merloni avrebbe dovuto assicurare: tempi certi, costi



certi, trasparenza negli appalti. “La realtà oggi è che i tempi non vengono mai rispettati. I costi lievitano per perizie quantitative e qualitative dovute quasi sempre a carenze o difetti progettuali. I bandi sono sempre più restrittivi ed elusivi della concorrenza. Siamo insomma di fronte ad un mercato che, per eccesso di regole, vive senza regola.”

Le risposte del governo

Nel suo intervento (di cui pubblichiamo un ampio stralcio nella pagina successiva) il ministro delle Infrastrutture Lunardi ha infine ricordato che negli ultimi due anni e mezzo, e cioè dal varo delle legge obiettivo, sono stati aperti cantieri per 32 miliardi di euro: più del doppio di quanto fosse stato fatto, in cinque anni, dal precedente governo.

Molte cose sono cambiate, ha detto Lunardi alla platea di imprenditori dell'Ance, sottolineando l'attenzione e la carica strategica riconosciuta al settore da questo governo.

Il ministro delle Infrastrutture ha poi ammesso le assurde lungaggini autorizzative evidenziate dalla ricerca, ribadendo al tempo stesso gli sforzi dell'esecutivo, anche in termini di risorse già reperite: 43 miliardi, cioè il 35% del fabbisogno globale. I 750 milioni previsti dal dl competitività per il rifinanziamento della legge obiettivo sarebbero quindi, secondo il ministro, “solo un anticipo”.

Sempre a proposito del provvedimento per lo sviluppo, Lunardi ha sottolineato che, con l'inserimento della legge obiettivo per le città, il governo ha dimostrato di aver mantenuto un impegno preciso preso con i costruttori.

Al presidente De Albertis il ministro delle Infrastrutture ha lanciato infine la proposta di una “conferenza permanente”, che possa seguire i principali aspetti - compresi quelli normativi - legati alla realizzazione degli interventi infrastrutturali più importanti per il Paese.

Lunardi: innegabili i passi avanti nella infrastrutturazione del Paese

Ho letto ed ascoltato, attentamente, l'intervento del Presidente De Albertis ed ho anche letto il Rapporto sulle infrastrutture in Italia prodotto dall'Ance e dall'Agi, e mentre – come avrò modo di fare nel corso del mio intervento – sul Rapporto è possibile tessere un confronto e condividere insieme, non solo una serie di gravi anomalie, ma anche la ricerca congiunta, come fatto sempre in questi tre anni e mezzo, delle possibili soluzioni, per quanto concerne, invece, le considerazioni e le critiche sollevate da De Albertis, devo essere sincero, sono rimasto meravigliato. Prima di tutto, perché questo stato di malessere, questo stato di pessimismo mi sembra sia esploso improvvisamente. In secondo luogo, perché il Presidente De Albertis non fa mai cenno, o meglio, non compara mai gli anni passati, gli anni cioè delle passate Legislature – ad esempio quella che ha preceduto l'attuale – per verificare se qualcosa si sia fatto, in questi anni, di meglio, di più incisivo, di più misurabile. Infatti, se facciamo un'analisi delle opere cantierate nel 1996, nel 1997, nel 1998, nel 1999 e nel 2000, cioè nel quinquennio precedente a questa Legislatura – quello in cui vigeva solo la Legge Merloni – scopriamo che le opere e gli interventi, comparabili in termini di dimensione finanziaria, di tipologia strutturale e di rilevanza strategica, cantierati non superano l'importo di 28.000 miliardi di lire. Parlo di miliardi di lire perché all'epoca non c'era ancora l'euro. In realtà, in un quinquennio, il valore non ha superato i 14 miliardi di euro e di tale volano oltre il 40% è relativo alle opere della Alta Velocità ferroviaria. In questi due anni e mezzo, come dirò dopo, da quando la Legge Obiettivo è diventata operativa, cioè dall'agosto 2002, sono stati cantierati 32 miliardi di euro, pari a circa 64.000 miliardi di lire: più del doppio di quanto, in cinque anni, è stato cantierato dalla passata Legislatura. La comparazione va fatta, caro Presidente, tra opere dello stesso livello. Quindi mi spiace che questo lavoro fatto insieme, questo impianto strategico che caratterizza la Legge Obiettivo concepito – ripeto – insieme, abbia oggi prodotto questo suo ripensamento. In questi quarantacinque mesi di Governo abbiamo cercato di distruggere, insieme, un'abitudine ad utilizzare il Paese mantenendo le infrastrutture ai livelli del periodo della ricostruzione, cioè ai livelli degli anni a cavallo tra il 1950 ed il 1960. In realtà, penso che questo sia il vero merito di questa Legislatura, il merito di questo Parlamento, il merito di chi, in questa fase generazionale, ha voluto – ripeto – distruggere questa abitudine ad ignorare le impellenti esigenze infrastrutturali del Paese. Una ignoranza che, purtroppo, rischiava di diventare incoscienza. Qualora, infatti, non ci fosse stata questa alleanza tra il Governo centrale ed il Governo locale, tra Stato e Regioni; non ci fosse stata la coscienza e la volontà di redigere un Programma di infrastrutture strategiche; non ci fosse stata la volontà di costruire, insieme, procedure nuove; non ci fosse stata la ricerca continua e sistematica, in ogni Legge Finanziaria, di un volano di risorse; non ci fosse stata la volontà di elevare a livello comunitario le nostre strategie infrastrutturali e trasportistiche, quella abitudine e quella ignoranza si sarebbe trasformata in una incoscienza imperdonabile. Proprio perché ho detto prima di avere seguito sempre un approccio laico, non posso non ricordare che le critiche sollevate nei confronti dell'operato di questo Governo, nel campo delle infrastrutture, si possono sintetizzare in quattro distinte aree tematiche: assenza di priorità e contestuale identificazione di un enorme numero di opere; limitato numero di cantieri aperti; assenza di coerenza tra investimenti infrastrutturali e politica dei trasporti; incapacità di garantire adeguate risorse, trasferendo addirittura le risorse già stanziare per interventi ordinari agli interventi supportati dalla Legge Obiettivo.

1. Cerchiamo quindi di rispondere alla prima critica, quella relativa alla assenza di un quadro di priorità. Questa critica si ferma al valore assoluto del numero delle opere e non entra nel merito della specifica funzione di ciascuna di esse. In realtà gli interventi sono, per oltre l'82%, all'interno dei corridoi e delle scelte strategiche che caratterizzano il Master Plan della Unione Europea, quello approvato il 21 aprile dello scorso anno. Cioè sono tutte all'interno del Corridoio 1, del Corridoio 5, del Corridoio Rotterdam – Genova, del Corridoio Adriatico e del Corridoio 8 e tutti gli impianti portuali ed intermodali sono coerenti con il Progetto delle "Autostrade del Mare". Il restante 18% di interventi riguarda gli schemi idrici nel Mezzogiorno, il sistema M.O.S.E. e gli interventi mirati alla realizzazione di reti metropolitane nelle realtà urbane. Quindi, su un volano complessivo di 125,8 miliardi di euro, solo opere per un valore di circa 23 miliardi di euro, sembrerebbero essere non essenziali. Cioè, sembrerebbero non essenziali interventi destinati ad evitare che in alcune realtà del Mezzogiorno l'acqua sia disponibile solo due volte, per quattro ore a settimana, o quelli destinati ad evitare, dopo 37 anni di stasi, la perdita di una ricchezza territoriale, di una ricchezza culturale come la laguna veneta e la città di Venezia. O ancora quelli mirati alla realizzazione delle metropolitane delle città di Torino, Milano, Brescia, Genova, Bologna, Parma, Roma, Napoli, Bari, Catania, Palermo, città in cui il costo del congestionamento nel 2003 ha raggiunto la soglia di 7,5 miliardi di euro. Ma la ottimizzazione del trasporto pubblico nelle nostre realtà urbane rappresenta anche un modo organico per affrontare il grave tema della esplosione del costo del carburante. Vorrei sapere se qualcuno, di fronte a questi dati, possa ritenere non strategiche, non urgenti le progettualità che questo Governo, e non altri, ha deciso di trasformare in cantieri.

2. In merito alla seconda critica, quella relativa al numero limitato di cantieri aperti, ritengo opportuno soffermarmi prima su alcuni risultati del "Rapporto sulle infrastrutture in Italia", prodotto dall'Ance e dall'Agi. In tale rapporto si evidenziano i ritardi e le criticità che mettono in crisi l'avvio concreto delle opere e, soprattutto, la certezza della loro fruibilità. Questa analisi riguarda sia le opere ordinarie, sia quelle della Legge Obiettivo e denuncia un dato temporale che, da solo, mette in evidenza quanto sia lenta la fase che intercorre tra la data dell'incarico di una progettazione preliminare all'approvazione conclusiva del progetto esecutivo. La ricerca non entra nel merito delle opere della Legge Obiettivo per quanto concerne questa assurda lungaggine temporale, vi entra invece sulla fase autorizzativa, cioè sui tempi impiegati dal Cipe per approvare i progetti della Legge Obiettivo. Il Cipe viene chiamato in causa anche per i ritardi legati alla approvazione dei

progetti definitivi ed in genere per i ritardi accumulati nell'esame dei progetti. Va dato atto della correttezza dei redattori del Rapporto che, dopo queste denunce, riportano anche le cause e qui emergono due dati, due risposte penso esaustive: il Cipe ha anche il compito di razionare le risorse pubbliche destinate alle opere strategiche; il Cipe, dal mese di maggio al mese di ottobre, per oltre sei mesi non ha tenuto nessuna seduta. Penso che questo chiarimento fornito – ripeto – dagli stessi redattori del Rapporto, ridimensioni i ritardi o, quanto meno, ridimensioni la inefficienza della norma, cioè del Decreto Legislativo 190/2002 che costituisce parte integrante dell'impianto della Legge Obiettivo. Un'altra motivazione dei ritardi è legata ai tempi intercorrenti tra la pubblicazione del bando di gara e l'aggiudicazione dei lavori. E' senza dubbio preoccupante quanto emerso. Questa abitudine a ritenere fisiologico un simile arco temporale rappresentava e spesso continua a rappresentare il riferimento acquisito di ogni tempistica propedeutica all'appalto, propedeutica all'avvio dei lavori. Una rassegnazione ed una mentalità che alberga e, purtroppo, spesso continua ad albergare nelle varie sedi istituzionali preposte sia alla definizione progettuale che a quella autorizzativa. Quindi essere riusciti – e qui mi ricollego sempre a quanto espressamente riportato nel Rapporto sulle Infrastrutture in Italia – ad "avviare a realizzazione infrastrutture strategiche per un ammontare complessivo di investimenti pari a circa 65 miliardi di euro", ed io aggiungo, ad appaltare e cantierare opere pari a circa 32 miliardi di euro, in presenza di una tempistica tradizionalmente più legata alle "ere" che ai "mesi", può, a tutti gli effetti, considerarsi non solo un grande risultato, ma anche una occasione per lavorare insieme cercando, come d'altra parte fatto dal lavoro di monitoraggio effettuato su 144 opere, di verificare le cause, di ricercare le possibili soluzioni, di elevare, in modo sostanziale, la qualità delle progettazioni. Quest'ultima, infatti, rimane senza dubbio una delle cause non solo dei ritardi nella fase autorizzativa, ma anche, e soprattutto, nella fase di realizzazione delle opere.

3. In merito alla terza critica, quella relativa alla assenza di coerenza tra investimenti infrastrutturali e politica dei trasporti, penso che sia quella alla quale questo Governo ed il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti possono rispondere con la massima serenità ed incisività, portando alcuni atti che, da soli, denunciano quanta attenzione e quanta carica strategica alberghino nelle scelte fatte proprio con il I Programma delle Infrastrutture Strategiche approvato nel dicembre del 2001. In tale documento le varie opere partono tutte dalla coscienza dell'esigenza di fornire al Paese un'offerta trasportistica capace di renderlo competitivo nel nuovo teatro geoeconomico che si andava configurando in Europa.

4. In merito alla quarta critica, quella relativa alla incapacità di garantire adeguate risorse, trasferendo, addirittura le risorse già stanziare per interventi ordinari agli interventi supportati dalla Legge Obiettivo, ritengo utile ricordare che mai un Governo in passato aveva prodotto un Piano Fonti Impiegati. Ebbene, da tale Piano prodotto – ripeto – sin dall'inizio della Legislatura, emerge che ad oggi, su 125,8 miliardi di euro (valore dell'intera operazione decennale), le risorse garantite da questo Governo attraverso la Legge 166/2002 (la Legge che ha supportato finanziariamente la Legge Obiettivo) ed attraverso le Leggi Finanziarie che hanno supportato gli investimenti nel settore ferroviario e stradale sono stati assicurati 18,5 miliardi di euro e che 4,8 miliardi di euro sono stati garantiti da capitali privati, che 11,9 miliardi di euro erano risorse che abbiamo recuperato da Leggi pluriennali passate e 7,9 miliardi di euro, alla luce anche di quanto deciso dal provvedimento relativo alla rivisitazione delle reti TEN, costituisce il volano su cui possiamo contare dalla Unione Europea. Emerge cioè che, ad oggi, su 125,8 miliardi di euro siamo riusciti a garantire un volano pari a circa 43,1 miliardi di euro, cioè pari a circa il 35% del volano globale. Restano da reperire, viene detto sempre nel Rapporto, 27 miliardi di euro per garantire il completamento di opere già avviate. Ebbene, voglio ricordare che sono stati approvati progetti preliminari del valico del Frejus, del valico del Brennero, ma la copertura finanziaria avverrà solo con l'approvazione dei progetti definitivi, e soprattutto, una volta definito in termini formali, il supporto finanziario del 20% da parte della Unione Europea. Sono stati approvati i progetti del M.O.S.E., dell'asse autostradale Tirreno Meridionale, della Linea C della metropolitana di Roma, del sistema stradale "Quadrilatero Umbria Marche", ecc., ma lo stanziamento è stato garantito solo per alcuni lotti funzionali e, in questa fase, non era opportuno bloccare risorse, bloccare, come si dice in termini tecnici, disponibilità di cassa che saranno invece necessarie tra 3 o, addirittura, 4 anni. Prima di concludere il mio intervento volevo sottoporre alla vostra attenzione una proposta: sono rimasti ormai quindici mesi di Legislatura e per questi quindici mesi l'ANAS e le Ferrovie dello Stato hanno presentato, una settimana fa, un piano di interventi da cui si evince che da parte loro sarà possibile cantierare opere per un volano di risorse globali pari a circa 42 miliardi di euro. Solo questo valore, se aggiunto alle opere appaltate e cantierate finora, porterebbe ad un risultato globale di circa 74 miliardi di euro di cantieri aperti. Occorre però, proprio in questi quindici mesi, aprire una conferenza permanente con il vostro mondo, cioè con l'Ance e con l'Agi, perché voi siete, senza dubbio, una coscienza critica costruttiva e sana, una coscienza che coniuga l'ottimismo della ragione con l'ottimismo della volontà e quindi persegue, ne sono convinto, con il Governo lo stesso obiettivo: ridare funzione, efficienza ed efficacia alle nostre infrastrutture. Una conferenza permanente che, grazie anche ai provvedimenti varati ieri dal Governo sul tema della "competitività", possa, da un lato, seguire la trasformazione in Legge di un apposito articolo, che insieme abbiamo condiviso, relativo alla "Legge Obiettivo per le città"; dall'altro possa rispondere immediatamente agli imprevisti tipici di una operazione così complessa, quale la infrastrutturazione organica del Paese, possa monitorare davvero la evoluzione delle decisioni, possa diventare un ottimo strumento per identificare anche possibili prodotti finanziari, capaci di garantire le risorse necessarie. Come vedete, quindi, stiamo vivendo una esperienza che non solo è entusiasmante ma che, se non portata a termine, penalizza non il mondo delle costruzioni, non il mondo che direttamente e indirettamente vive grazie al mondo delle costruzioni, ma penalizza l'intera crescita economica del Paese.

Opere pubbliche: tempi eccessivi in ogni fase di realizzazione

Sono complessivamente 144 le opere (di importo superiore ai 10 milioni di euro ciascuna) monitorate nella ricerca promossa da Ance e Agi. Il campione è composto da tre "sottogruppi": 50 opere ordinarie, cioè non comprese nel programma della legge obiettivo; 74 opere della legge obiettivo (37 delle quali usufruiscono delle procedure del d.lgs. 190/02); 20 opere ultimate, ricavate dalla Banca dati dell'Osservatorio sui lavori pubblici dell'Authority. L'analisi è stata compiuta suddividendo l'iter realizzativo degli interventi in 8 fasi: i 3 livelli della progettazione, la predisposizione del bando, la fase di gara, la consegna dei lavori, la realizzazione e il collaudo.

La progettazione

Dalla ricerca emerge che i tempi di attivazione delle opere, in ciascuna fase del processo, sono in generale estremamente lunghi. Questa tendenza è particolarmente evidente nella progettazione. Per la progettazione completa (che si compone delle tre fasi preliminare, definitiva ed esecutiva) servono 4 anni per le opere di importo inferiore a 50 milioni di euro, e più di 6 anni per quelle di importo superiore ai 50 milioni. Più precisamente, per le opere più grandi (> 50 milioni di euro) occorrono 554 giorni per il progetto preliminare, 1.143 per il definitivo e 552 per l'esecutivo (totale 2249 giorni). Per le opere di importo inferiore ai 50 milioni di euro, invece, la durata delle 3 fasi si equivale, ed è rispettivamente di 427, 517 e 486 giorni (totale 1430 giorni).

Il ruolo del Cipe

L'indagine cerca di valutare gli effetti delle procedure acceleratorie di approvazione dei progetti, prendendo in considerazione le 37 opere strategiche che ne usufruiscono. I risultati mostrano che i tempi necessari per giungere all'approvazione dei progetti da parte del Cipe superano decisamente la tempistica prevista dal d.lgs. 190/2002. Il decreto mette a disposizione del Cipe 180 giorni per l'approvazione del progetto preliminare e 210 per quella del progetto definitivo. A oggi i progetti preliminari approvati sono 12 e il Cipe ha impiegato per la loro approvazione 421 giorni, cioè 241 giorni (8 mesi) in più rispetto ai 180 previsti (complessivamente queste opere hanno dovuto "attendere" 721 giorni per giungere

alla fine della fase progettuale e approvativa). Se questo è il ritardo documentato per i 12 progetti finora approvati, ancora più critica è la situazione per le opere che ancora attendono l'approvazione del progetto preliminare. Per i 10 interventi ancora in attesa il ritardo accumulato è di 640 giorni, e cioè 1 anno e 3 mesi in più rispetto ai 180 giorni previsti. Per quanto riguarda i tempi di approvazione del progetto definitivo, la situazione rilevata dal monitoraggio è questa: il Cipe ha fino ad oggi approvato una sola opera (la strada Terni-Rieti), mentre sono 5 gli interventi ancora non approvati, 4 dei quali fermi da oltre un anno. Sui motivi di questa lentezza si possono avanzare diverse ipotesi. Lo studio indica in primo luogo il fatto che le sedute del Comitato si sono fermate da maggio a settembre 2004 a causa dei processi di verifica di maggioranza (in questo periodo il Cipe non si è pronunciato su nessuna delle opere in attesa di approvazione). Ma un'altra causa del rallentamento potrebbe essere legata alla nuova funzione affidata al Cipe, che è quella di razionalizzare le risorse pubbliche - largamente insufficienti - destinate alle opere strategiche.

La predisposizione del bando

La fase successiva, quella relativa alla redazione e alla pubblicazione del bando di gara, fa registrare tempi medi che vanno dai 131 giorni delle opere più piccole ai 172 di quelle di importo maggiore. Un'eccessiva e difficilmente giustificabile lentezza per un momento che, nell'iter realizzativo di un'opera, dovrebbe essere meramente "compilativo".

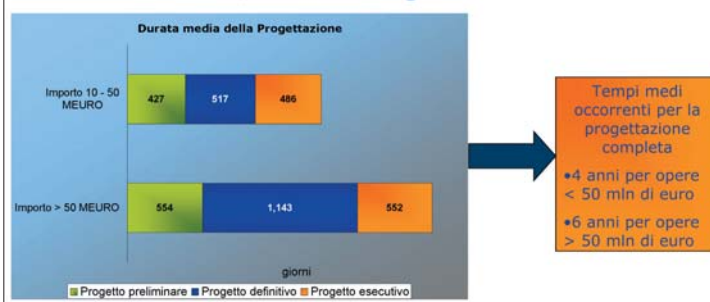
La gara d'appalto

La fase di gara (quella che va dalla pubblicazione del bando all'aggiudicazione) dura, mediamente, 430 giorni per un'opera di importo superiore ai 50 milioni e 259 giorni per un'opera di importo inferiore. Un risultato che va confrontato con quello fornito dall'Authority per la vigilanza sui lavori pubblici che quantifica in 350 giorni, ovvero poco meno di anno, il tempo medio necessario ad aggiudicare un'opera di importo superiore ai 15 milioni di euro. La durata

della gara non cambia in relazione alle modalità di realizzazione dell'opera, così come non emergono sostanziali differenze in base ai criteri di aggiudicazione. La ricerca dimostra infatti che il tempo necessario alla valutazione di un'offerta economicamente più vantaggiosa equivale a quello che serve per l'analisi delle anomalie nel caso di prezzo più basso. In merito alla tipologia di

Per avere una base di confronto e riferimento più ampia sono dunque state prese in considerazione 20 opere già concluse, presenti nella banca dati dell'Osservatorio sui lavori pubblici dell'Authority di Vigilanza. Gli interventi ultimati del gruppo opere ordinarie + legge obiettivo fanno registrare un ritardo medio del 37% rispetto alla data contrattuale prevista, mentre le

Le 3 fasi della Progettazione



opera, le gare di maggiore durata risultano quelle per interventi stradali (un risultato confermato dalla lunghezza delle gare bandite dall'Anas, il più "lento" tra gli enti appaltanti). Le procedure di valutazione della congruità delle offerte e la presenza di ricorsi e contenziosi sono, in questa fase, gli elementi che maggiormente rallentano la conclusione del procedimento. Ricorsi e contenziosi sono presenti nel 15% delle gare di importo inferiore a 50 milioni di euro e nel 25% di quelle per gli interventi di taglio superiore.

La consegna dei lavori

La fase di consegna dei lavori (cioè il tempo che passa tra l'aggiudicazione della gara e l'effettivo inizio dei lavori) conclude il periodo procedurale e lascia il posto alla realizzazione vera e propria dell'opera. Anche questa fase dell'iter dell'opera fa registrare tempistiche rilevanti. Per le opere di importo inferiore ai 50 milioni di euro la durata media della fase di consegna dei lavori è pari a 108 giorni (oltre 3 mesi). Per gli interventi di importo superiore ai 50 milioni si registra invece una durata più contenuta, pari a 58 giorni.

La realizzazione dell'opera

Il monitoraggio si è "scontrato" con il fatto che nel gruppo delle opere "ordinarie" e in quello della legge obiettivo presi in considerazione dalla ricerca gli interventi conclusi sono solo 3.

20 opere dell'Osservatorio evidenziano un ritardo medio del 46%. Per gli interventi ancora in corso, la ricerca ha tentato di mettere in luce eventuali ritardi sulla "tabella di marcia". Il risultato finale, che tuttavia si basa sull'ipotesi semplificata di uno svolgimento costante nel tempo dei lavori, giunge ad un risultato che conferma il ritardo rilevato sulle opere concluse. Sono i contenziosi e le varianti progettuali - che spesso derivano da un'insufficiente qualità della progettazione - i principali responsabili del rallentamento dell'iter realizzativo dell'opera in questa fase. Ma lo studio sottolinea anche la presenza di problemi legati agli espropri e alla rimozione delle interferenze dalle aree.

I costi

Oltre che sui tempi, la ricerca fornisce alcune indicazioni sui costi di realizzazione delle opere. In particolare l'indagine misura l'effetto prodotto dalle varianti sull'importo contrattuale originario per quantificare quanto, del ribasso d'asta, viene mediamente "recuperato" attraverso le varianti. Per le opere ultimate dell'Osservatorio sui lavori pubblici il ribasso medio, pari al 19,4%, passa per effetto delle varianti a 14,2%, e pertanto risulta mediamente recuperato il 5,2% della quota di ribasso. Per le opere con lavori in corso e con varianti, invece, il ribasso medio passa dal 22,9% al 15,7%, con un recupero di 7,2 punti percentuali.