

Stato di attuazione delle grandi opere

Rapporto sull'infrastrutturazione italiana a dieci anni dalla Legge Obiettivo



FASTIGI
Formazione Addestramento Scienza
Tecnologica Ingegneria Gallerie
e Infrastrutture

Sede operativa:
Viale Mazzini, 11
00195 ROMA
Tel. 06.3331326
E-mail: info@fastigi.com
www.fastigi.com

Cristina Cosentino

Dall'unificazione ad oggi l'Italia ha vissuto numerose e importanti fasi nelle quali l'infrastrutturazione ha conseguito avanzamenti poderosi. Periodi segnati da significativi progressi, seguiti da stasi e, ancora, da una ripresa energica con l'approvazione, nel 2001, della Legge Obiettivo. Come si è sviluppato negli ultimi dieci anni l'assetto infrastrutturale italiano? Qual è la fotografia aggiornata della situazione delle grandi opere? Il Rapporto su "Lo stato di attuazione delle grandi opere in Italia" predisposto dalla Fondazione Fastigi riesce a fornire le risposte, attraverso l'esame, opera per opera, delle infrastrutture strategiche, andando oltre la sterile denuncia di ritardi noti e difficoltà di varia natura, per puntare, invece, a valutare alcuni punti deboli del sistema di realizzazione ed evidenziare la condizione attuale.

Lo scenario prima del 2001

Per migliorare la funzionalità del processo produttivo, pubblico e privato, è tuttavia necessario conoscere lo stato delle cose e capire come si è arrivati a questo punto. L'assetto infrastrutturale italiano è il prodotto di una molteplicità di norme, che si sono succedute nel corso degli anni. Con l'approvazione della Legge Obiettivo si è arrivati, finalmente, a un provvedimento organico che si proponeva di dare un impulso decisivo, sul piano della programmazione e della realizzazione, all'intero settore. Nel dicembre del 2001, dopo una prima

consultazione con le Regioni fu varato dal Cipe un programma organico di sistemi di opere, che aveva come trama principale quella dei grandi corridoi europei di traffico, e si proponeva di connettere con reti "lunghe e corte" l'intera maglia necessaria allo sviluppo. In quello stesso momento il Paese scopriva di avere alcuni punti di debolezza che dovevano essere comunque potenziati per poter vincere la sfida. Le pubbliche amministrazioni centrali e territoriali erano praticamente prive di progettazioni preliminari e definitive, senza le quali era impossibile pensare di poter mettere in cantiere le opere; le stesse PA prendevano consapevolezza di essersi notevolmente indebolite nelle capacità realizzative in quanto da anni non gestivano più direttamente grandi interventi e cantieri complessi; la dotazione di risorse pubbliche necessarie risultava non proporzionata con le effettive disponibilità del bilancio dello Stato, il cui debito complessivo si era assai accresciuto, e la cui autonomia di manovra ulteriore era ormai limitata dai vincoli imposti dal processo di convergenza europea; le disponibilità finanziarie europee si mantenevano ancora su livelli del tutto insufficienti, pure dopo il Libro bianco di Delors del 1993, soprattutto per il ritardo del processo di adeguamento della *governance* politica e finanziaria dell'Unione; l'attivazione di capitali privati risultava non così facile, sia per la diminuita propensione dei gestori infrastrutturali agli investimenti, sia per le numerose difficoltà pratiche concrete che si manifestavano nei procedimenti esecutivi.

La nuova legge

Con la legge n. 443 del 2001 - modificata dalla legge n. 166 del 2002 - sono state riscritte le norme in materia di lavori pubblici applicabili alla realizzazione e gestione delle grandi opere. L'impianto della legge si caratterizzava per l'introduzione di un sistema di costruzione delle infrastrutture derogatorio rispetto alla vigente legislazione in materia di esecuzione dei lavori pubblici e di procedure di autorizzazione e

localizzazione delle opere. Si trattava di una procedura applicabile esclusivamente alla realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti industriali strategici individuati dal Governo (competenza affidata al Cipe in prima attuazione) e quindi di portata non generale. A tutte le opere pubbliche (strategiche e non) si applica la normativa sui contratti pubblici raccolta in un apposito "codice". Alla base del varo della Legge Obiettivo vi era l'esigenza di ridurre il *gap* infrastrutturale dell'Italia rispetto al resto d'Europa, attraverso un meccanismo normativo che, selezionando un certo numero di opere strategiche, attivasse risorse e definisse procedure "straordinarie" così da accelerare il processo di progettazione e di realizzazione. Dietro questa legge, e agli altri strumenti normativi di attuazione, vi era una filosofia che può essere riassunta in interventi sui meccanismi decisionali, sui tempi e le procedure di approvazione dei progetti e sui tempi e le procedure di gara e di affidamento dei lavori; nella concentrazione delle fasi di progettazione e di realizzazione in un unico soggetto favorendo il ricorso allo strumento dell'appalto integrato; nell'accelerazione dei tempi di affidamento e di realizzazione; nell'intervento sull'attuale struttura dell'offerta, favorendo la crescita e il ruolo delle grandi imprese di costruzione attraverso l'affidamento della realizzazione delle opere strategiche a un *general contractor*; nell'integrazione tra finanziamento pubblico e privato, facilitando l'accesso di promotori privati. L'obiettivo era quello di lanciare un grande programma di infrastrutturazione del Paese, indispensabile per il suo rilancio economico. Il Programma Nazionale

prevedeva per i 17 macrosistemi, individuati nel Quadro delle grandi opere strategiche approvato dal Cipe: il Sistema Valichi, il Corridoio plurimodale Padano, il Corridoio plurimodale Tirreno-Brennero, il Corridoio plurimodale Tirreno-Nord Europa, il Corridoio plurimodale Adriatico, il Corridoio plurimodale Dorsale centrale, il sistema Mo.S.E., il Ponte sullo Stretto di Messina, il Corridoio trasversale Dorsale Appenninica, i Sistemi Urbani, la Piastra Logistica Euro Mediterranea della Sardegna, gli Hub Portuali e Interportuali, gli Allacciamenti ferroviari e stradali, gli schemi idrici, energetici e telematici. Lo scenario di riferimento era rappresentato da 228 opere per le quali venivano preventivati 373 interventi e 188 sottointerventi. Con uno sforzo operativo imponente il programma prendeva piede e si metteva in moto, dotandosi di un orizzonte temporale decennale (due legislature) per poter conseguire risultati significativi.

Lo stato dell'arte

Ora, a più di dieci anni dall'emanazione della Legge Obiettivo, è arrivato il momento di fotografarne lo stato di attuazione, per valutare cosa è stato effettivamente realizzato e come, in termini tecnici, amministrativi ed economico-finanziari, sia possibile fornire un contributo utile a comprendere se occorrono dei correttivi e quali azioni da intraprendere siano più opportune. Il Rapporto elaborato da Fastigi riepiloga i principali passaggi attraversati e indica il punto nel quale si è arrivati, attraverso l'analisi di ogni sistema e la descrizione delle principali opere che ne fanno parte, il costo totale e le attuali disponibilità finanziarie. ■

