

Opportunità disattese?

Carenza di risorse e numero troppo elevato di opere strategiche programmate. Questi i due problemi fondamentali, emersi nel dibattito organizzato dall'OICE, alla base del mancato funzionamento della Legge Obiettivo ancora in attesa di decollare definitivamente

A cura di **Francesca Cusumano**

A tre anni di distanza dall'introduzione della legge Obiettivo, il Forum dell'Oice sulla "Lunga marcia delle opere pubbliche infrastrutturali" ha fatto un bilancio sugli aspetti positivi e su quelli negativi che non hanno ancora permesso alla nuova norma di rappresentare davvero una "corsia preferenziale" per i lavori pubblici. E' stato il presidente dell'Oice, Nicola Greco, ad introdurre il tema sottolineando come al di là dei vari punti all'ordine del giorno, le problematiche finanziarie, l'introduzione dello strumento del general contractor e la conflittualità stato - regioni, il problema è che "non è stato messo a punto nemmeno un sistema di misura di tipo più oggettivo per definire i lavori in corso con le loro variazioni, co-

si come si farebbe in una azienda, per stabilire, al di là di eventi puntuali, se complessivamente la massa di problematiche e di eventi legati alla realizzazione delle opere pubbliche sia una macchina che si è messa in moto alla velocità adeguata o se sta rallentando per problemi di carburante o per problemi di viabilità, o di percorso".

Guglielmo Quagliarotti:

Vuole rispondere lei per primo, ing. Di Paola come rappresentante della seconda società di costruzioni in Italia?

Vittorio Di Paola: Vorrei fare una premessa. Io ritengo che la legge obiettivo con il relativo decreto attuativo, sia un punto fondamentale importante non solo per il governo e per le

Il forum si è tenuto a Roma presso la sede dell'OICE, il dibattito ha visto protagonisti:

Ercole Incalza,
consigliere del ministro Lunardi;
Vittorio di Paola,
amministratore delegato di Astaldi S.p.A.;
Mario Lupo,
presidente dell'Agì;
Giovanni Torelli,
presidente Italconsult;
Angelo Maria Cicolani,
senatore di Forza Italia;
Anna Donati,
senatore dei Verdi;
Fausto Vigni,
deputato Ds;
Roberto Fanori,
infrastructure Division Snam Progetti;
Andrea Salomone,
agenzia Radiocor;
Nicola Greco,
presidente dell'OICE;
Guglielmo Quagliarotti,
giornalista del Messaggero.





Vittorio Di Paola

imprese, ma essenzialmente per il Paese. Credo che una futura maggioranza politica anche diversa da quella attuale, dovrà ripartire sostanzialmente da qui perché per la prima volta si è definito un programma di opere strategiche inserite in un piano più vasto come quello europeo di Van Miert, e perché si è introdotta in Italia la figura del General Contractor che è, innanzitutto, un soggetto imprenditoriale in grado di proporsi come interlocutore unico dell'amministrazione, garantendo tempi, costi certi ed il massimo della qualità possibile. L'obiettivo finale è quello di migliorare il sistema infrastrutturale di un Paese fortemente penalizzato. Noi tutti abbiamo visto le Olimpiadi: la Grecia era in Europa il fanalino di coda nel settore delle infrastrutture, eppure in poco tempo ha compiuto i passi da gigante che sono serviti a portare a compimento l'impresa che si era prefissata.

Quagliarotti: Lei ha accennato allo strumento del General Contractor; ci vuole dire come vi siete organizzate voi aziende, all'indomani della legge che lo ha introdotto istituzionalmente anche nel nostro Paese?

Di Paola: Questa, mi perdoni, è una domanda che sono costretto a contestare. Diventare General Contractor non è una operazione di maquillage. Non si tratta di assumere un dirigente di un certo tipo, magari dotarsi di un sistema qualità e di-

ventare General Contractor. No. Il General Contractor è un sistema che non si improvvisa, non si inventa, ancorché largamente diffuso nel mondo. In Anatolia, a Copenaghen, a Caracas e in altre parti del mondo, realizzando grandi infrastrutture complesse Astaldi è diventata nel tempo un General Contractor. Non è possibile in due anni dalla legge fare qualche piccola trasformazione e cambiare pelle.

Siamo arrivati addirittura - perdonatemi, non è per polemica, ma è semplicemente per amore di obiettività - al Consorzio Stabile che opera da General Contractor, mentre singolarmente le Imprese costituenti il Consorzio operano negli appalti normali. Ma non scherziamo! Io parlo sempre della nostra esperienza; il General Contractor è un soggetto imprenditoriale in grado di realizzare in 26 mesi un progetto come quello della Nuova Fiera di Milano. Tutto questo non si improvvisa.

A questo punto ritorno ad un discorso che Ettore Incalza ha sentito da parte mia moltissime volte, chi farà le grandi opere che servono al Paese? Perché in realtà questi soggetti in Italia sono pochissimi. Difficile individuarne tanti quante sono le dita di una mano, e sono generoso! Chiaramente non sono così sprovveduto da pensare che ci dobbiamo fermare qua, la mia non è una dichiarazione di impotenza.

Ho più volte detto che sono convintissimo che alcuni grandi General Contractors provenienti dal settore impiantistico, così come già è avvenuto negli Stati Uniti con Bechtel, possano nel corso degli anni, in alleanza con il settore più tipico delle infrastrutture dare vita ad una sinergia che possa creare soggetti adeguati. E aggiungo che non casualmente presso l'AGI del Presidente Mario Lupo, qui presente, si tengono frequenti in-

Vittorio Di Paola: "È chiaro che bisogna trovare una sinergia assoluta tra i tre soggetti protagonisti del project – financing: l'amministrazione che manda in concessione l'opera o che approva la proposta, le banche che devono garantire il finanziamento dell'opera e la società che ovviamente mette l'equity e realizza l'opera e deve essere in grado di valutare se i ritorni sono tali da ripagare l'investimento".

contri con l'OICE, che rappresenta le grandi società impiantistiche, proprio allo scopo di agevolare questo risultato.

A questo punto c'è sempre qualcuno che mi fa la domanda: ma gli stranieri? Sugli stranieri potremmo dirvi tante cose, anche se io non conosco tante imprese italiane che riescano per esempio ad andare a lavorare in Francia. Conosco molte imprese che sono andate a lavorare in Germania e sono miseramente fallite, sappiamo tutti quello che è successo qualche anno fa. Non è facile in Europa questa libertà di mercato in cui poter scegliere, eppure bisogna riuscirci. A mio avviso sono le imprese spagnole, che già da molti anni frequentano il nostro mercato con alterni insuccessi, che più degli



Guglielmo Quagliarotti

altri potranno diventare protagonisti del mercato delle grandi opere e delle grandi infrastrutture.

Quagliarotti: Il ricorso ad iniziative di partenariato pubblico - privato è cresciuto del 55% in valore in quest'ultimo anno ma si tratta di in prevalenza di opere medio - piccole. Come mai?



È ai privati che manca il coraggio?

Di Paola: È chiaro che bisogna trovare una sinergia assoluta tra i tre soggetti protagonisti del project – financing: l'amministrazione che manda in concessione l'opera o che approva la proposta, le banche che devono garantire il finanziamento dell'opera e la società che ovviamente mette l'equity e realizza l'opera e deve essere in grado di valutare se i ritorni sono tali da ripagare l'investimento. Non è un fatto che può realizzarsi dall'oggi al domani. Aggiungo che se i General Contractors italiani saranno rappresentati da imprese familiari sotto-capitalizzate, altamente indebitate, etc., non ci possiamo aspettare miracoli. Invece se il sistema saprà fare un passo importante in avanti nel senso del mercato e della borsa, avremo grandi e positive sorprese dal project financing anche in mancanza di risorse. Certamente sono utili alcune modifiche che l'attuale maggioranza ha attuato, tipo quella della prelazione che io ritengo fondamentale per spingere il privato a proporre ed investire i propri soldi.

Andrea Salomone: Mi sembra che ci sia una certa difficoltà nella definizione di ruoli e dei profili del General Contractor in Italia, e reperire un numero sufficiente di soggetti sul mercato; tra l'altro tra quei pochi si regi-

stra anche un certo tasso di litigiosità. Un esempio per tutti è quello del bando per il Ponte sullo Stretto che solo grazie a una proroga di due mesi sulla scadenza può contare su altre due candidature oltre alle tre iniziali, tra le quali la sua società.

Di Paola: La domanda è complessa e stimolante; per rispondere senza fare polemiche bisogna anche fare una serie di precisazioni. Devo dire che innanzitutto non deve assolutamente meravigliare che una gara così complessa richiami pochi soggetti. Stiamo parlando di una opera di impegno notevolissimo, a partire dalla fase di presentazione dell'offerta che costerà qualche decina di milioni di euro. Inoltre in questo campo ci sono 3 o 4 società che tecnologicamente hanno realizzato ponti sospesi del tipo di quello di Messina: Chodai ha realizzato l'Akashi in Giappone, il più lungo mai realizzato; esistono poi al massimo altre 2 o 3 società del settore. Quindi non bisogna meravigliarsi affatto che i soggetti siano pochi; peraltro ogni gruppo è costituito da un numero consistente di partecipanti. A questo punto, tutto sommato, mi sarei risparmiato anche il Road show, perché ad esempio, se la più grande impresa francese corre per il ponte è difficile pensare che la seconda o la terza partecipino seriamente anche loro.

Il rinvio della scadenza del bando per tentare di allargare la platea dei concorrenti è stato comunque un fatto assolutamente positivo. Ben vengano altri concorrenti se hanno le capacità per realizzare il ponte e soprattutto i soldi per realizzarlo.

Ripeto, all'estero nelle grandi gare di appalto per opere complesse i concorrenti variano normalmente da 3 a 5. È un fatto tutto italiano, tipico del nostro mercato malato, che su un lavoro da 20 milioni si presentino 100 imprese. Non sempre un eccesso di competitività può risultare un fattore positivo di mercato.

Salomone: Lei solleciterebbe una ulteriore proroga dei tempi, una volta che si fosse aggiudicata la gara, per la presentazione del progetto?

Di Paola: Pensiamo prima ad aggiudicarci la gara. Poi sono certo che avremo tempi adeguati per la realizzazione di un progetto esecutivo così complesso.

Nicola Greco: Forse tre offerenti su una opera di questo genere sono pochi, ma quando mai sono tantissimi? Non è vero, infatti, che un sistema industriale come quello italiano può produrre molto più di sei, sette General Contractor; e non è che all'estero ce ne siano di più. La sola partecipazione alla gara



Nicola Greco

costa intorno – è un numero di riferimento – allo 0,5% del valore delle opere che sono messe in gara. In questo caso lo 0,5% di 4 miliardi di euro... vedete allora ciascun General Contractor quanti soldi deve investire solamente per partecipare alla gara, per poterla vincere. Ma un'altra osservazione che pongo sul tavolo di questo dibattito, anche vista la presenza dell'ing. Incalza che si è sempre occupato di questo tipo di problematiche è che le nostre procedure di aggiudicazione, una volta introdotta la figura del General Contractor, restano a mio avviso assolutamente rudimentali proprio perché sono pensate per gli appalti,

Quagliarotti: Vorrei sentire, a questo punto, il parere del dott. Lupo che ci ha raggiunto, ospite graditissimo, a questo dibattito.

Mario Lupo: Ho il profondo convincimento che l'affidamento a contraente generale è qualche





Mario Lupo

cosa di molto diverso dall'appalto, è una tipologia di partenariato pubblico-privato, che va considerato, gestito, affrontato, con ottiche, regole e spirito diversi da quelli con i quali si affrontano, gestiscono, governano, opere affidate in appalto. Perché dico partenariato pubblico-privato? Perché nei vari passaggi della normativa riguardante il contraente generale, c'è una massiccia delega di pubbliche funzioni dal soggetto pubblico (committente) al soggetto privato (contraente generale), che fa configurare questo rapporto non come un rapporto di appalto, ma come un rapporto di PPP che è la sigla con la quale oggi diffusamente si indica quel partenariato. Questo è quanto abbiamo espresso alla Commissione dell'Unione Europea che, come voi sapete, ha recentemente svolto una diffusa inquiry sul tema del partenariato pubblico-privato. Il mondo delle imprese italiane idonee a svolgere fino in fondo il ruolo di contraente generale si svilupperà ed amplierà; le singole realtà aziendali cresceranno non solo dimensionalmente ma soprattutto qualitativamente, maturando esperienze che la domanda pubblica italiana in passato non consentiva mentre oggi ne offre l'opportunità. A questo proposito voglio sottolineare che l'AGI è stata in qualche modo proponente e pro-

motrice della legge obiettivo. Alla vigilia delle elezioni politiche del 2001, ha fatto le sue proposte al riguardo, sia alla coalizione di Centrodestra che a quella di Centrosinistra. Entrambe le parti le hanno riscontrate con dichiarazioni di grande interesse e di condivisione concettuale e politica, ma una delle due parti (il Polo) le ha tradotte in programma elettorale e, vinte le elezioni, in programma ed azione di governo, mentre l'altra no. Noi vorremmo che — e con questo mi riallaccio a quello che diceva l'ing. Di Paola — le novità culturali e di quadro normativo introdotte dalla legge obiettivo, che portano l'Italia su livelli paritari rispetto ad altre realtà europee e internazionali, rimanessero utile patrimonio della cultura giuridica, imprenditoriale e infrastrutturale del nostro Paese, anche in caso di cambiamento della maggioranza parlamentare e di governo. Sarebbe un grave peccato se avessimo la iattura di muoverci a ritroso e di rinunciare al buon portato della legge obiettivo e dei suoi strumenti di attuazione. Convinciamoci che le cose buone sono tali e non sono né di destra né di sinistra, come del resto le cose cattive. Con alcune messe a punto, anche di carattere normativo, potremo avere, infine, un sistema capace di governare il processo di recupero del ritardo infrastrutturale



Roberto Fanori

Mario Lupo: "Il committente deve specificare l'opera che vuole, con le sue caratteristiche strutturali, funzionali e prestazionali. Come realizzare quest'opera, con quali risorse progettuali e imprenditoriali. La scelta dei fornitori di beni e servizi deve essere affidata totalmente, in assoluta autonomia, al contraente generale, che risponde della qualità, dei tempi di realizzazione e dei costi della costruzione".

attraverso affidamenti, in appalto o in concessione, a contraenti generali.

Roberto Fanori: A mio avviso l'introduzione della figura del contraente generale ha risposto al bisogno avvertito di avere un soggetto che al di là del momento, fosse capace di integrare da una parte competenze, capacità, esperienze, necessarie a lui e a quella massa critica che poi è comunque necessaria per realizzare le grandi opere di cui stiamo parlando, dall'altra avesse il presidio dell'effettivo risultato del progetto, così come le altre variabili forti che sono la sicurezza e l'impatto sul territorio. Ma bisogna riconoscere che ora siamo in una fase di rinvii perché, dopo tre anni davanti ad un piano così ambizioso e importante, non solo non appaiono ancora risultati, ma è certo che in questa fase iniziale non c'è una risposta coerente tra ciò che si voleva e ciò che concretamente si cerca quando si passa alla fase vera, alla realizzazione delle opere. Non c'è neppure il riconoscimento, così come già si fa tra l'altro per le attività di ingegneria o per gli oneri in merito alla sicurezza, di una componente che apprezzi in termini economici un ruolo di capacità o di competenza di integrazione di progetti, che

sono però la risposta alla salvaguardia delle variabili alle quali mi riferivo poc'anzi. Credo, quindi, che ci sia ancora abbastanza da fare ed è quello che noi ci auspichiamo, anche perché se non fosse così, sarebbe una negazione dei principi ispiratori di questa normativa e direi anche in qualche modo sarebbe un rinunciare — come diceva Lupo — ad una opportunità.

Lupo: Sono perfettamente d'accordo: al contraente generale le normative dei singoli Stati — e quindi anche la nostra — possono dare cittadinanza oppure no, dato che non c'è nessuna prescrizione "religiosa", etica o politica che imponga che in un ordinamento nazionale dato ci debba essere per forza il General Contractor. Se, però, si introduce la figura del contraente generale, bisogna farlo lavorare come il contraente generale imprescindibilmente deve, pena la vanificazione del ruolo che gli è affidato e che la Direttiva lavori CEE così sintetizza: l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice. Che cosa significa questa formula strana? Che il rapporto tra il committente pubblico e il contraente generale funziona se ciascuno di questi sog-

Roberto Fanori: "Bisogna riconoscere che siamo in un momento di rinvio perchè a tre anni da un piano così ambizioso e importante, non solo non appaiono ancora i risultati, ma è certo che in questa fase iniziale non c'è una risposta coerente tra ciò che si voleva e la fase di realizzazione delle opere".

getti fa fino in fondo e bene il suo mestiere e il suo ruolo e non invade il territorio dell'altro. Che cosa deve fare il committente che si affida al General Contractor? Specificare chiaramente, esattamente, con la massima precisione l'opera che vuole, con le sue caratteristiche strutturali, funzionali e prestazionali. Come realizzare quest'opera, con quali risorse progettuali e imprenditoriali. La scelta dei fornitori di beni e servizi deve essere affidata totalmente, in assoluta autonomia, al contraente generale, che risponde della qualità, dei tempi di realizzazione e dei costi della costruzione. Mi sono fatto recentissimamente promotore - avendo sentito anche l'Oice e l'Anclp, l'Associazione Nazionale per le cooperative di produzione e lavoro della Lega - di una proposta ai Presidenti delle due Commissioni Lavori Pubblici di Camera e Senato volta ad organizzare visite dei parlamentari che vi abbiano interesse ad alcuni cantie-

ri affidati a General Contractor per la realizzazione di grandi opere. Ho fatto questa proposta perché io credo che il contatto diretto con la realtà organizzativa ed operativa di questi cantieri e spiegazioni acconce di qual è il segreto, semplice e difficile nello stesso tempo, che fa del General Contractor la figura indispensabile per la realizzazione delle grandi opere, possa agevolare molto il confronto. Penso che entro l'autunno si potranno organizzare le visite che consentiranno, in seguito, quando ci confronteremo, di parlare di fatti e non di opinioni.

Quagliarotti: La chiusura del primo giro spetta al presidente dell'Italconsult, prego dott. Torelli...

Giovanni Torelli: Personalmente considero positivo il fatto che sia stata introdotta in Italia la figura del General Contractor; però sono necessari a mio avviso gli aggiustamenti che de-

scriverò.

La Pubblica Amministrazione italiana, infatti, è quella che è: ottima in alcuni casi, e "meno ottima" in altri. Gli enti appaltanti sono una miriade, non tutti sono in condizione di svolgere il suddetto ruolo e, allora, succedono i pasticci, i ritardi, le varianti non sempre giustificate ecc. "Disfunzioni" che hanno portato ad affidare a un'unica figura, quella del General Contractor; la risoluzione del problema, dal progetto esecutivo alla realizzazione delle opere, in particolare delle grandi opere strategiche, in modo che sia lui, in seguito, a rispondere del risultato di fronte all'Amministrazione. Attenzione, però: ove si tratta di realizzare opere finanziate in parte o in toto con denaro pubblico, l'Amministra-



Giovanni Torelli

zione mantiene una responsabilità e deve quindi controllare. Incalza conosce molto bene i problemi da affrontare nella gestione di un contratto d'appalto; gestire bene un appalto è quasi un'arte più ancora che un mestiere; è difficilissimo farlo bene. Per questo motivo, non si può pretendere che chi non ha un'adeguata esperienza al riguardo,

Giovanni Torelli: "Il ricorso al General Contractor da un lato snellisce l'iter procedurale dell'appalto, dall'altro non riduce le responsabilità dell'Amministrazione. Ed è perciò opportuno che essa ricorra, come comunemente avviene all'estero, a un soggetto terzo e indipendente, come la società di ingegneria, per ottenere servizi di "assistenza all'alta sorveglianza" o di "project and construction management" in affiancamento al proprio staff".



possa farsela in breve tempo. Il ricorso al General Contractor, che ricordiamo concentra in sé le responsabilità per la progettazione esecutiva, la costruzione, la direzione lavori mentre da un lato snellisce l'iter procedurale dell'appalto, dall'altro non riduce le responsabilità dell'Amministrazione, anzi. Ed è perciò opportuno che essa ricorra, come comunemente avviene all'estero, a un soggetto terzo e indipendente, come la società di ingegneria, per ottenere dalla stessa servizi di "assistenza all'alta sorveglianza" o di "project and construction management" in affiancamento al proprio staff. In tal modo l'Amministrazione si garantisce un controllo efficace sull'operato del General Contractor, acquistando detti servizi sul mercato, perché nel mercato esistono queste capacità. Questo è il punto fondamentale. Il discorso non varia molto per il project financing. Credete che la banca finanzi, anche solo in parte, la realizzazione del progetto prendendosi dei rischi a occhi chiusi? Se l'Amministrazione pubblica italiana ha dei problemi nell'attrezzarsi con capacità tecniche proprie per valutare e gestire i rischi insiti nella realizzazione di una grande opera, credete che le banche siano meglio attrezzate? Ecco perché, allora, ci sono dei ritardi nella realizzazione e nell'avanzamento anche di progetti finanziati da privati. Vanno molto bene le opere relativamente piccole come un cimitero, un piccolo ospedale ecc., ma per le grandi infrastrutture cominciano ad esserci rischi piuttosto notevoli per il finanziatore. Un sistematico ricorso al mercato da parte delle Amministrazioni e/o delle Banche per acquisire servizi di "assistenza all'alta sorveglianza" o di "project

and construction management" ritengo contribuirebbe in modo significativo ad aumentare il numero e la qualità delle opere realizzate.

Quagliarotti: Cosa risponde il governo, rappresentato a questo tavolo dall'ing. Incalza, alle varie sollecitazioni proposte dalle aziende?

Ercole Incalza: Vorrei, intanto, ringraziare l'Oice per l'occasione di dialogo diretto offerta da questo incontro, più efficace dei mille convegni altrettanto interessanti ma non capaci di arrivare a un confronto aperto. Penso che quello che si è fatto in questi 3 anni - e si farà ancora per un altro anno e mezzo - rappresenti una interessante for-



Ercole Incalza

ma di corretta laicità e rispetto delle alternanze in un corretto sistema parlamentare politico. Quello che si è fatto in questi 3 anni, anche in temi di capacità normative e di capacità programmata e di capacità progettuale, senza dubbio - lo ha detto prima Di Paola - è interessante per un altro aspetto, quello della interazione con l'Europa. E lo testimonia il documento Van Miert che, anche per la dedizione e l'impegno di chi lo ha redatto, rappresenta un quadro programmatico ricco di volontà strategiche e misurabili. A tale proposito voglio aggiungere al-

Ercole Incalza: "Il rapporto tra committente pubblico e chi riesce a realizzare l'opera non si può concludere al momento della gara. Ma si deve configurare come un rapporto che produce una forma di paternariato".

cuni punti importanti che sono quelli legati al contributo del 20 per cento degli investimenti a carico dell'Unione europea; un contributo fondamentale soprattutto per opere di interesse strategico e internazionale. Il 20 per cento destinato ai valichi ferroviari ha preoccupato Ecofin che infatti ha cercato di ricorrere alla logica delle classifiche e della *quick list*. Questa è una logica sbagliata: se un'opera è utile per il raggiungimento di interessi europei ha una carica talmente rilevante che va supportata finanziariamente e non c'è nessuna classifica che tenga. Finora ho cercato di motivare decisioni che abbiamo vissuto insieme, nel senso che a livello comunitario siamo stati, senza dubbio, tra gli attori principali e devo dire anche proprio sul fronte della capacità di motivare le scelte e di convincere i partner comunitari è stato fatto un ottimo lavoro.

Il project financing

lo condivido seriamente il discorso del rapporto tra pubblico e privato, soprattutto per il project financing ma riconosco che forse sarebbe opportuno fornire alcuni chiarimenti. È utile ricordare al promotore, ad esempio, che se la sua proposta, condivisa dalla stazione appaltante, va in gara, non deve pensare che sia automatico l'affidamento dell'opera: siamo sempre di fronte, infatti, a una normale gara d'appalto. Una figura nuova, individuata dal masterplan comunitario è quella del coordinatore di Corridoio, cioè

di un soggetto catalizzatore dell'intero progetto, un soggetto che senza dubbio è essenziale ma è bene che un simile soggetto trovi un'adeguata squadra un qualificato management pubblico e privato. Proprio su questo rapporto pubblico privato condivido quanto detto da Mario Lupo. Il rapporto tra il committente pubblico e chi riesce a realizzare l'opera, non si può configurare come un rapporto che si conclude al momento della gara. Ma deve, a tutti gli effetti configurarsi come un rapporto che produce una forma di paternariato ed ha necessariamente bisogno di alcune certezze. La cosa interessante che, ad esempio, emerge dal documento Van Miert e dalla direttiva sul masterplan, è l'identificazione dei rischi del committente e dei rischi del concessionario e in particolare l'identificazione di un fondo di garanzia per i rischi.

I rapporti con le istituzioni

Oggi, in questo confronto, è stata posta molta attenzione al tema del General Contractor; non abbiamo parlato, invece, del fatto che ci troviamo di fronte ad un rapporto costante e continuo fra Parlamento e Governo, tra Governo e Regioni, un confronto che vede il dicastero delle Infrastrutture e Trasporti sempre pronto a chiarire tutte le fasi realizzative dell'articolato piano di infrastrutturazione organica attivato nel dicembre del 2001 da questo governo. Lo stesso lavoro avviene con le regioni, con le quali il piano è sta-

to definito sin dall'inizio e con le quali spesso si creano momenti di dibattito acceso su alcune competenze che in alcuni casi superano il livello locale. Per quanto riguarda il Parlamento, il Governo viene interrogato periodicamente e in profondità sull'attuazione del programma infrastrutturale e ciò, a mio avviso, testimonia la trasparenza delle scelte, l'incidenza e la concretezza delle stesse. Il bilancio quindi non solo è positivo, ma questo governo lascia un'eredità encomiabile alla prossima legislatura. Mai il dibattito programmatico da un lato ed il quadro operativo dall'altro, avevano raggiunto riscontri così rilevanti. In passato, nel migliore dei casi, il governo forniva solo una mera elencazione di interventi. Certo, c'è, poi, il discorso legato al tempo e all'inerzia dovuto al fatto che questo Paese ha un livello basso di management pubblico e privato: è una critica che faccio apertamente anche al mondo dell'Università che non ha fatto quanto doveva fare. Lo stesso mondo privato non ha più squadre capaci di esprimere forza manageriale in grado di colloquiare con la Pubblica Amministrazione.

Risorse finanziarie

Ma il punto centrale è quello che riguarda le risorse finanziarie limitate: dobbiamo ammettere che in questi tre anni abbiamo cercato di dare attuazione in tut-

ti i modi al piano fonti impieghi che aveva i seguenti riferimenti di base: il costo dell'intero piano decennale, quello approvato nel dicembre 2001, era pari a 125,8 miliardi di euro, le previsioni di copertura di tale esigenza globale erano le seguenti: 25,8 miliardi di euro provenienti dalla Ue, 33,5 miliardi di euro da capitali privati, 11,9 miliardi di euro erano risorse disponibili da leggi pluriennali di spesa precedenti e 54,6 miliardi erano, invece, risorse di competenza pubblica.

A questo quadro di esigenze e di potenziali introiti ha fatto seguito una capillare ed interessante azione da parte sia del dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti che di quello dell'Economia. In tale logica, infatti, è stata costituita la Infrastrutture Spa (Ispa) che ha garantito le risorse necessarie alla realizzazione della rete ferroviaria ad Alta Velocità, in tale logica è stato costituito anche il Fondo rotativo opere pubbliche (Frop).

Ma ciò che ci rende davvero soddisfatti è che, a soli due anni dall'operatività della legge 166/2002, la legge che ha dato certezza finanziaria agli interventi della Legge Obiettivo, siamo oggi in grado di avere certezze in termini finanziari, su oltre il 35 per cento delle esigenze globali. Infatti, dalla Ue, anche dopo quanto deciso il 21 aprile scorso sul master plan delle Infrastrutture e Trasporti comunita-

rio, dovremo ottenere circa 8 miliardi di euro; 4,8 miliardi di euro sono, invece, quelli già messi a disposizione da capitali privati; 11,9 miliardi di euro sono quelli delle leggi pluriennali di spesa precedenti e 18,5 miliardi di euro sono quelli stanziati sia con la legge 166/2002, sia con i trasferimenti alle Ferrovie dello Stato spa e all'Anas. Finora, possiamo contare su un volano globale di 43,2 miliardi di euro. Cosa ci preoccupa, allora? Non ci preoccupa la certezza delle risorse provenienti dalla Ue quanto quella proveniente dal mondo dei privati. Su queste due previsioni, quella comunitaria e quella dei privati, stiamo verificando la cadenza temporale con cui tali risorse saranno messe a disposizione. Ripeto, l'impegno della Ue per le opere ubicate sui Corridoi è oggi chiaro e sicuro, d'altra parte se la Grecia ha realizzato gli interventi per le Olimpiadi, se vediamo la miriade di interventi come la metropolitana di Copenaghen o come il collegamento stabile Malmö - Copenaghen, scopriamo che le risorse della Ue vanno a quei paesi che le sanno utilizzare nel rispetto dei tempi contrattuali.

Quagliarotti: La ringrazio per questa disamina lucida e approfondita e adesso darei la parola all'onorevole Vigni che, tra l'altro, ha degli impegni urgenti, quindi mi scuso con gli altri pre-

sentì, ma è una questione di emergenze.

Fausto Vigni: Sul fatto che l'Italia abbia bisogno di modernizzazione non credo che ci sia discussione. Più complicata invece è la discussione tra noi sul giudizio da dare dopo tre anni, ormai,



Fausto Vigni

sul funzionamento della legge Obiettivo.

Dal nostro punto di vista l'elenco dei fallimenti e degli errori del Governo è certamente lungo: a me sembra che il Governo si sia fatto sfuggire, prima ancora che un giudizio su ciò che non funziona nella legge obiettivo, la necessità di avere un monitoraggio effettivo, un monitoraggio serio, per sapere come stanno davvero le cose. Ha destato molto sconcerto non solo nell'opposizione, ma anche nei parlamentari della maggioranza, in luglio, leggere nell'allegato al DPF ad un certo punto che "non ha più senso fornire lo stato di avanzamento dei singoli progetti, non ha più senso elencare il numero dei progetti approvati dal Cipe,



non ha senso elencare gli stanziamenti finanziari autorizzati, non ha senso elencare gli organi cantierati". In quel documento si diceva, in sostanza, che non serve un monitoraggio di controllo sull'andamento delle opere programmate.

Incalza: Al contrario, mi scusi, il documento, se lo si legge fino in fondo, esprime proprio il concetto che sostiene lei. "Questo tipo di monitoraggio – continua il documento - ha solo una mera funzione statistica, quindi è utile per indicare la dinamica del processo stimato, ma non per misurare compiutamente la distanza o la vicinanza del risultato dell'esecutivo".

Vigni: Vorrei limitarmi a segnalare che questa esigenza di una informazione piena e completa innanzi tutto è stata segnalata anche dalla tesi della maggioranza di centrodestra. Detto questo, quali sono i punti di fondo per cui il Governo non sta mantenendo gli impegni e non sta funzionando la legge obiettivo? La questione a mio parere, principale sta nell'assenza di risorse o, comunque, nel gap impressionante tra il fabbisogno degli impegni annunciati e la disponibilità delle risorse. Le risorse stanziare esplicitamente per la legge obiettivo, dalla Legge 166 ammontano a circa 4 miliardi e mezzo di euro, una parte dei quali sono stati dirottati su altre priorità, aggiungiamo l'impegno quindicennale di altri 5 miliardi di euro circa, e si arriva a 9 - 9,1 miliardi complessivi. Questi sono i dati certi. C'è, poi, un riferimento ad una disponibilità di altri 10, 11 miliardi di euro circa, che, nonostante le richieste del Parlamento, non si è capito su quali bilanci incidano. Anche

prendendo per buono tutto questo comunque, è evidente che lo scarto tra le risorse finanziarie della legge obiettivo e quel fabbisogno di 125 miliardi di euro, secondo la delibera Cipe, che stando al dossier dell'ufficio studi della Camera salirebbero a 232 miliardi di euro, è enorme, tale che se questo fosse il trend, il programma verrebbe completato tra il 2050 e il 2080. Tutto questo a fronte del fatto che dal 2001 (anno del governo di centrosinistra) la spesa, l'investimento, per le infrastrutture nel bilancio dello Stato sta tornando indietro, sta di nuovo calando. Secondo l'Ance, quest'anno stiamo a una riduzione del 12% e più. Da una parte, dunque, ci sono annunci e impegni come mai prima, dall'altra una riduzione di risorse del bilancio dello Stato. In conclusione: io penso che se la Sinistra tornerà a governare dovrà fare cambiamenti rispetto alla politica di strumenti adottati dal Centrodestra, ma non per questo ritornare al periodo '96-2001, perché credo che in questo ambito il Centrosinistra abbia bisogno di una forte innovazione e di un forte cambiamento. Credo che sia necessario ottenere l'impegno di tornare quanto meno ad un trend di crescita degli investimenti pubblici come era stato negli anni tra

il '96 e il 2001 ma senza pensare di diminuire le tasse... Questo è un punto di vista molto onesto da rappresentare ai cittadini e al Paese se si vuole, come ripeto, fare investimenti perché non si può promettere tutto e il contrario di tutto.

Penso anche che la realizzazione delle reti ambientali di base: acqua, rifiuti, difesa del suolo, debba essere considerata priorità del sistema infrastrutturale. Infine, penso che il nostro Paese, chiunque lo governerà nei prossimi mesi, nei prossimi anni, dovrà rimettere mano alla legislazione, perché noi oggi abbiamo la legge Obiettivo per le grandi opere, abbiamo ancora la legge Merloni con grosse modifiche, anche contraddittorie, mentre dall'altra parte abbiamo una situazione caotica nel rapporto con le Regioni e abbiamo, infine, la necessità di recepire la nuova direttiva europea, che dovrà comunque rappresentare un'occasione di verifica sul funzionamento della nostra legislazione e possibilmente dare un'unitarietà. Per quanto riguarda, infine, la sentenza della Corte, a mio parere, non introduce il "potere di veto" delle regioni, ma ristabilisce la necessità delle aree di collaborazione, dell'intesa: bisogna sapere che lavorare bene è faticoso, ma se si rispettano i pro-



Angelo Maria Cicolani

cessi della democrazia, poi si fa prima e si fa meglio, mentre le scorciatoie portano a impantanarsi senza raggiungere l'obiettivo.

Quagliarotti: Adesso per questioni di alternanza passo la parola al senatore Cicolani.

Angelo Maria Cicolani: Gran parte del dibattito che ho ascoltato, mi riporta indietro di 3 anni, a quando in Senato proprio con la senatrice Donati avevo fatto presente che con la legge obiettivo cambiavamo l'assetto industriale del Paese in questo settore, cambiava cioè il modo di essere impresa, il modo di produrre, il sistema di relazioni industriali. Noi proprio nel '94 e cioè pochi mesi dopo Maastricht, avevamo introdotto un sistema di realizzazione delle opere pubbliche che aveva abolito il sistema di concessione e di costruzione. A quell'epoca non era un caso se le sole imprese italiane che erano rimaste vive, erano quelle legate ai contratti dell'Alta Velocità o per lo meno, gran parte di quelle, perché il sistema introdotto dal '94 in poi aveva prodotto un nanismo delle opere pubbliche. Non c'era proprio la capacità da parte dello Stato di realizzare opere complesse, non perché mancassero i soldi – su questo condivido – ma perché mancavano gli strumenti attuativi, gli strumenti legi-

Fausto Vigni: "È evidente che lo scarto tra le risorse finanziarie della legge obiettivo e il fabbisogno di 125 miliardi di euro, della delibera Cipe, che stando al dossier dell'ufficio studi della Camera salirebbero a 232 miliardi di euro, è enorme, tanto che se questo fosse il trend, il programma verrebbe completato tra il 2050 e il 2080."

Angelo Maria Cicolani: "Oggi ci troviamo di fronte ad un nuovo sistema di realizzazione delle opere pubbliche che certamente ha prodotto dei ritardi, anche nella spesa. Ma parliamo, comunque, di un impianto normativo che proprio in questo secondo semestre 2004 dovrebbe cominciare ad avere effetti e che dispiegherà qualche effetto maggiore nel 2005, nel 2006 e a seguire."

slativi. Noi, dunque, motivati da Maastricht, avevamo la coscienza che la cosa più importante da fare nel 2001 era quella di riformare il sistema di realizzazione delle opere pubbliche. Oggi ci troviamo di fronte a un nuovo sistema che certamente ha prodotto dei ritardi, anche nella spesa. Ma parliamo, comunque, di un impianto normativo che proprio in questo secondo semestre 2004 dovrebbe cominciare ad avere effetti e che dispiegherà qualche effetto maggiore nel 2005, nel 2006 e a seguire, perché siamo proprio agli albori della attuazione di questa norma. Tanto questo è vero che i bandi per i lotti della Salerno - Reggio Calabria sono stati affidati in un quadro legislativo non del tutto definito poiché il Decreto Legislativo per il General Contractor non è ancora stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Non è vero che non c'è programmazione delle opere e anche il DPF di questo anno ha dato ragione di una azione del Governo che si è sforzata sotto questo profilo: il piano ha recuperato quasi il 90%, 85% delle opere previste nella delibera Cipe, perché le ha ordinate per fornitori, dandogli una logica unitaria ed è abbastanza riconoscibile un quadro omogeneo all'intera attività pianificatoria della delibera n° 121, che per altro per la maggior parte riportava le opere già previste nel prece-

dente piano generale approvato: l'alta velocità è rimasta, i sistemi autostradali sono rimasti. In più il Governo dall'anno scorso, ha avuto il coraggio di sottoporsi ad una analisi anche impietosa, se vogliamo, da parte delle Commissioni Parlamentari dell'intero Parlamento con un documento di 120 pagine. Questo non lo ha fatto mai nessuno: chiaro che alcune di quelle cose io stesso riconosco che sono soggette a critica e a verifica.

Un altro risultato che il Governo ha avuto, è stato quello di stipulare 20 contratti con Regioni sia di Centrodestra che di Centrosinistra per obiettivi convergenti. La stessa sentenza della Corte Costituzionale è stata favorevole alla legge obiettivo. Per concludere condivido assolutamente il richiamo di Lupo, di Torelli, dell'ing. Incalza, sulla necessità che questo impianto normativo abbia un livello di qualità della Pubblica Amministrazione maggiore di quello attuale. Quando una stazione ap-

paltante approva una opera e bandisce una gara da 500 miliardi o da 1.000 o da 200, deve avere determinati requisiti, essere dotata di determinati strumenti, altrimenti diventa una canna al vento nelle mani del General Contractor.



Anna Donati

Il comune di Venezia, ad esempio, non ha la capacità di essere interlocutore di una opera da 10.000 miliardi come il Mosè e si rischia di dover buttare all'aria tutto, anche cose fatte bene, perché non si è avuta la capacità di essere estremamente rigorosi nell'intervenire su quei livelli.

Quagliarotti: Sentiamo la senatrice Donati, un'esperta di confronti con i comuni, visto il suo ruolo in passato di assessore alla mobilità di Bologna.

Anna Donati: Quando un Governo si presenta e promette di fare in 10 anni 125 miliardi di grandi opere strategiche è chiaro che sarà facile per l'opposizione dire: la legge obiettivo è destinata al fallimento.

Noi sappiamo che nella realtà è impossibile sul piano materiale e delle risorse, sul piano delle imprese, sul piano delle procedure, sul piano del carico della Pubblica Amministrazione, realizzare 250 opere in un tempo così breve.

Se la Legge Obiettivo fosse stata individuata per 5, 10 grandi opere con procedure anche straordinarie, credo che avrebbe avuto maggiori possibilità di funzionare. Il vero fallimento della legge obiettivo, dunque, è quando la lista da 10 opere è diventata di 250 interventi, trascinando con sé una serie rovinosa di effetti finanziari, procedurali, ricorsi e conflitti. Perché le eccezioni sia in Europa che in Italia sono ammesse, ma solo per pochi casi assolutamente dimostrati: quando le si vuole applicare in modo così esteso tutto diventa molto più complicato. Lo stesso dialogo con i territori, esclusi dalle procedure della legge obiettivo, diventa insostenibile: propor-



Anna Donati: "Il vero fallimento della Legge Obiettivo si è verificato quando la lista da 10 opere è diventata di 250 interventi, trascinando con sé una serie rovinosa di effetti finanziari, procedurali, ricorsi e conflitti."

re 250 opere, spesso inutili e devastanti, genera enormi conflitti in tutto il Paese, ben difficili da risolvere e superare indipendentemente dal colore politico delle Amministrazioni.

Entro subito, ora, nel merito delle profonde correzioni che io adotterei se il centrosinistra tornasse al Governo del Paese. Il primo punto è una accurata analisi delle comunque scarse risorse disponibili che devono indurre una forte selezione della lista delle opere. Io riconosco al Governo Berlusconi comunque di aver messo in questi anni in ogni Finanziaria risorse per la legge Obiettivo, a cui devono essere aggiunte le risorse provenienti da ISPA, quelle delle concessioni autostradali e quelle provenienti da Fintecna per il Ponte sullo Stretto.

Ma queste risorse finanziarie non sono comunque sufficienti e quindi diventa doveroso selezionare con criteri leggibili e trasparenti la lista delle opere ed inserirle all'interno di una chiara strategia di politica dei trasporti sostenibile.

Impensabile che l'Europa paghi le infrastrutture in modo significativo perché l'Europa chiede a noi risorse nazionali per il suo bilancio: conosciamo tutti gli allarmi lanciati ultimamente dalla UE che sono simili a quelli italiani sulle indisponibilità finanziarie.

Il secondo punto è la questione del project financing e delle illusioni che trascina con sé. Mi colpisce sempre un fatto: quando ci troviamo nei convegni siamo tutti d'accordo che il project financing funziona per opere medio-piccole, di redditività elevata in tempi brevi, ma quando si parla di grandi opere, di promesse politiche, il project financing diventa uno strumento utile anche per grandi infrastrutture.

Io resto convinta che le grandi opere infrastrutturali, dai costi elevati e dai rendimenti incerti o di lunghissimo periodo, non si possano finanziare a rischio dei privati. E vorrei citare il caso della BreBeMi su cui è stata effettuata una gara per la scelta del concessionario, e che è stata sempre indicata come l'opera autostradale dai flussi così elevati da essere in grado di ripagarsi dei costi. Ma adesso dopo il parere negativo della provincia di Milano e la delibera di approvazione della Regione Lombardia, si rendono indispensabili opere integrative stimate in circa 150 milioni di Euro, che sbilanciano fortemente il piano finanziario, aprendo una seria incognita su chi paga le opere indispensabili al funzionamento complessivo dell'infrastruttura. Quindi la vera discussione che dovremmo avviare (anche al tavolo del Centrosinistra), è quali sono le 10 opere strategiche per il nostro Paese? Su quelle aprire un confronto reale, sui criteri per la selezione delle opere.

A questo proposito è illuminante il caso dell'Alta Velocità Milano-Genova, con il Ministro Lunardi che va in televisione e dice: questa opera è attivata, costa 4,7 miliardi di euro ed il Cipe ha stanziato 319 milioni di euro. Questo mi preoccupa fortemente perché significa aprire cantieri con finanziamenti incerti e quindi tempi incerti di realizzazione e scaricare sui futuri bilanci dello Stato un debito aggiuntivo, che non viene quantificato. Quindi identificare le ri-

sorse disponibili e stabilire il livello di debito pubblico accettabile per la finanza pubblica sono due elementi essenziali su cui calibrare la selezione. Io potrei già farvi la mia lista di priorità: le città, le infrastrutture per la mobilità, la logistica e gli accessi ai porti, le ferrovie, l'adeguamento delle strade statali. In particolare il deficit sulle strade locali è enorme e si possono anche pedaggiare, ma in modo intelligente ed ambientalmente sostenibile e non buttando le proposte in modo insulso nel DPEF 2004 come ha fatto il ministro Lunardi solo per fare cassa. Altra questione importante è quella delle procedure: io non sono d'accordo che gli enti locali vengano esclusi dalle decisioni. Su questo specifico punto io correggerei la legge obiettivo restituendo un ruolo agli Enti Locali, così come è inaccettabile la semplificazione sulla VIA.

Ultima cosa e chiudo sul General Contractor: Non posso non osservare che in realtà in Italia verrà applicato ben poco. Provo a fare una lista: il ponte – quello è un caso specialissimo, per altro fatto fuori dalle regole del GC, le tratte ad alta velocità restituite a trattativa privata ai vecchi consorzi sono ovviamente escluse, le concessioni autostradali, che svolgono i lavori in buona parte con le proprie imprese...

Quagliarotti: La Salerno-Reggio.....

Donati: La Salerno-Reggio sono maxilotti fatti in assenza del

regolamento sul General Contractor e quindi in via ordinaria. FS è venuta in commissione e ha detto che applicherà il General Contractor, ma escludendo la progettazione affidata prevalentemente ad Italferr e ricordiamo infine che per le opere inferiori sotto ai 250 milioni di euro non si applica. In conclusione mi pare che stiamo facendo una grandissima discussione per pochissime opere.

Incalza: Dieci opere, le più grosse.

Donati: Forse sì, ma non sono certa che siano le più rilevanti. Se sono dieci è tanto, secondo me. Infine ritengo non vi siano nella bozza di Decreto Legislativo sul GC (su cui la mia commissione ha espresso un parere) delle regole efficaci per misurare la qualità della progettazione, che è un elemento fondamentale di un'opera e che venga richiesto al GC di dimostrare le proprie capacità organizzative e realizzative.

Due caratteristiche che dovrebbero costituire un elemento di distinzione tra una normale impresa ed il General Contractor:

Quagliarotti: Vi ringrazio per la passione che avete messo nel dibattito che sicuramente farà restare qualcosa di proficuo per il futuro. Passo la parola al presidente dell'Oice per i saluti.

Greco: Vorrei ringraziare tutti, è stato tutto interessantissimo. Chiudo, dandovi appuntamento a Treviso il 14 e il 15 di ottobre per il convegno annuale che organizziamo insieme all'Animp, dove, alla presenza del ministro Lunardi, sarà presentata la nostra indagine su "Risultati e criticità della legge obiettivo".