

OPERE INCOMPIUTE

Territorio



Una foto aerea dello stretto di Messina e un'immagine del progetto del ponte che dovrebbe collegare Sicilia e Calabria.

Undici anni per un'opera pubblica

Poche risorse, troppa burocrazia, ingorghi procedurali. Nonostante la Legge Obiettivo, che avrebbe dovuto accelerare i tempi di realizzazione delle grandi opere, sono ancora i mali antichi del nostro Paese a minare la competitività del Sistema Italia, e a causare l'aumento del divario nella dotazione infrastrutturale con il resto dell'Europa. A tre anni

dalla pubblicazione del primo rapporto sulle infrastrutture in Italia i costruttori sono tornati ad analizzare tempi e procedure di realizzazione delle opere. Oggi come allora progettazione approssimativa, varianti in corso d'opera e sfioramento altissimo dei costi iniziali continuano a essere i buchi neri nel sistema delle costruzioni che

ci allontanano sempre di più da un'Europa dove, invece, si progetta bene e si costruisce per tempo. A conclusioni analoghe sono giunti anche due diversi studi sulle infrastrutture in Italia e in Europa, pubblicati di recente dal Ministero dello Sviluppo Economico e dall'Oice.

di Stefano Cianciotta

Per realizzare un'opera pubblica del valore superiore ai 50 milioni di euro nel settore dei trasporti occorrono in media in Italia 3.492 giorni, quasi 11 anni. Un terzo se ne va per la progettazione, per l'appalto (gara e aggiudicazione) occorre almeno un anno, mentre per la realizzazione ce ne vogliono quasi sette. I tempi migliorano per le opere medie, di importo variabile tra i 10 e i 50 milioni di euro. Per quasi tutte, comunque, si verifica il fenomeno «tutto italiano» dell'eccessivo sfioramento dei costi preventivati, che in fase di realizzazione aumentano del 30/40%, al contrario della media europea, nella quale si registra uno

scostamento tra il 5 e il 10%. I dati emergono dalla ricerca che l'Ance ha condotto in collaborazione con Ecosfera, effettuando un monitoraggio su 196 interventi, scelti tra opere pubbliche di importo superiore ai 10 milioni di euro.

L'intera analisi si è sviluppata attraverso l'esame delle singole fasi, comuni a qualsiasi intervento, in cui si articola il ciclo di vita realizzativo di un'opera pubblica. Lo studio ha consentito di quantificare i tempi necessari per le tre fasi progettuali, preliminare, definitiva ed esecutiva, per la pubblicazione del bando, per lo svolgimento della gara e per la consegna dei lavori all'impre-

sa aggiudicataria. Sono stati considerati, inoltre, i tempi per la realizzazione delle opere e per il successivo collaudo. Dai risultati emerge una preoccupante lentezza nel processo di realizzazione di un'opera pubblica in tutte le sue fasi realizzative, a cominciare proprio dagli aspetti procedurali. Il rapporto dell'associazione presieduta da Paolo Buzzetti, infatti, denuncia soprattutto ritardi burocratici e procedurali, come i tempi per la Conferenza dei servizi sul progetto definitivo, e le difficoltà nel reperire i finanziamenti. Neppure con le procedure della Legge Obiettivo, uno dei primi provvedimenti varati dal governo Berlusconi

Dalla Tav al Mose, ecco la lista delle incompiute

Tra le opere i cui lavori hanno subito ritardi o non sono addirittura mai partiti, ve ne sono molte che rientrano nella Legge Obiettivo, il provvedimento voluto nel 2001 dal governo Berlusconi e dal ministro delle Infrastrutture Pietro Lunardi, che avrebbe dovuto garantire a quelle opere ritenute

strategiche una via preferenziale. La Legge Obiettivo, che affidava ampie deleghe all'esecutivo, mirava ad accelerare la realizzazione di alcune grandi opere attraverso una revisione dei processi di decisione e di autorizzazione dei progetti. La legge attribuiva al Governo, su proposta dei ministri

competenti e delle Regioni interessate, il compito di individuare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti industriali «di preminente interesse nazionale». La pubblicazione avrebbe dovuto mettere in moto una possente macchina che in dieci anni avrebbe dovuto realizzare almeno 80

opere considerate strategiche per il Paese per investimenti complessivi per 236 miliardi di vecchie lire. Il tutto, assicurava Lunardi, all'insegna di «tempi certi e costi certi». Molte di quelle opere sono ancora ferme al palo, sebbene concepite, in alcuni casi, anche venti anni fa.

BREBEMI TRA UN ANNO L'AVVIO DEI LAVORI

Prima grande opera in project financing, approvata sin dal 1999, l'autostrada che avrebbe dovuto risolvere i problemi di congestionamento del traffico veicolare lungo la direttrice A4 Brescia-Bergamo-Milano e migliorare i collegamenti con i territori della provincia di Cremona non ha ancora visto la luce. Prima mancava il regolamento attuativo della Legge Merloni, approvato solo nel 2001. Infine la gara, durata 16 mesi, è vinta dal consorzio promotore dell'opera. Nel luglio 2003 si firma la convenzione per l'inizio dei lavori, con ultimazione fissata a novembre 2007, ma mancano ancora decreto interministeriale e avallo della Corte dei Conti. In seguito i Comuni chiedono variazioni al tracciato, e un ultimo il ministro delle Infrastrutture Di Pietro toglie la responsabilità all'Anas conferendola alla Cal, Concessioni Autostradali Lombarde, società mista Anas-Regione Lombardia, che ha siglato una nuova convenzione con la società Bre.Be.Mi. per la realizzazione dell'opera. Il protocollo di intesa tra Ministero delle Infrastrutture e Regione Lombardia è stato stipulato lo scorso novembre. Attualmente si sta completando il progetto definitivo che dovrà passare al vaglio del Ministero e della Conferenza dei Servizi. La consegna dei cantieri non avverrà prima di un anno, a 10 anni di distanza dalla approvazione del progetto preliminare. Il costo dell'intervento è stimato in oltre 980 milioni di euro, interamente a carico di privati in cambio della gestione per 30 anni.

TAV TORINO/LIONE CAMBIATO IL PROGETTO DOPO LA PROTESTA DELLA VAL DI SUSA

Il progetto di un collegamento veloce tra l'Italia e la Francia risale agli inizi degli anni '90. Nel dicembre 1994 la Commissione europea riconobbe questa opera prioritaria per l'intera Unione. Nel 2001 Italia e Francia hanno siglato un accordo intergovernativo per la realizzazione dell'opera. La protesta delle comunità locali della Bassa Val di Susa ha trovato accoglimento nel 2006 da parte del governo Prodi, con lo stralcio dell'opera dalla Legge Obiettivo. Nel novembre 2007 la Ue ha concesso finanziamenti per 672 milioni di euro. Il Tavolo politico dello scorso febbraio ha fissato al 30 giugno la scadenza per aggiornare il tracciato, nel frattempo modificato con l'uscita del tunnel di collegamento con la Francia prima di Venasus. Vengono compresi nel progetto il nodo di Torino e lo scalo di Orbassano. Nei centri abitati attraversati in Val di Susa la linea sarà interrata diventando una metropolitana urbana. Sostenitori dell'opera il sindaco di Torino Sergio Chiamparino e la presidente della Regione Mercedes Bresso.

IL TERZO VALICO DA GENOVA A MILANO IN MENO DI UN'ORA

Il traforo ferroviario per collegare Milano e Genova ha una storia lunga: nel 1992 iniziò la Valutazione di Impatto Ambientale, bocciata dal Ministero dell'Ambiente nel 1994; nuova Via nel 1996 sempre con esito negativo. Solo nel 2002 il ministero delle Infrastrutture ha approvato il tracciato, che nel 2003 ha avuto il via libera. Nel marzo 2006 il Cipe ha approvato il progetto definitivo e l'avvio dei lavori è per il 2010, con spesa complessiva preventivata tra i 4,2 e i 4,7 mld di euro. Il Terzo Valico risulta un'opera strategica per il porto di Genova ma è anche un'opera europea, poiché è collegata con il Corridoio Genova-Rotterdam. Il nuovo percorso ferroviario rappresenterà la principale via di collegamento, oltre che con il nord Italia, anche con il nord Europa, soprattutto in considerazione del fatto che i traffici marittimi realizzati dallo scalo genovese sono in continua crescita: si prevede che i volumi di traffico realizzati dal porto potranno raggiungere, nel 2020, la soglia dei 4 mln di container. Lo spostamento Genova-Milano dovrebbe compiersi in 58 minuti.

IL PONTE SULLO STRETTO IL PRIMO PROGETTO RISALE A VENTI ANNI FA

I primi studi sul ponte risalgono al 1969, con un Concorso di Idee indetto dall'Anas. Nel 1971, la legge 1158 afferma il prevalente interesse nazionale dell'opera e pone le basi per la creazione di una Società concessionaria per la progettazione, realizzazione e gestione dell'opera. Nel 1981 nasce la Società Stretto di Messina, Concessionaria di Stato che ha come azionisti l'Iri per il 51%, e Ferrovie dello Stato, Anas, Regione Calabria, Regione Siciliana, in quote paritetiche del 12,25%. Nel 1985 inizia l'attività operativa della società, con l'affidamento della concessione per lo studio, la progettazione, la costruzione, nonché l'esercizio del solo collegamento viario, e la stipula con le concedenti Anas e Fs di una convenzione per la predisposizione del progetto di massima del collegamento. Tra il

febbraio 1987 e l'aprile 1988, prima le Fs, poi il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e infine l'Anas si esprimono dal punto di vista tecnico a favore della tipologia aerea. Nel 2001 il Ponte sullo Stretto torna a far parlare di sé, inserito tra le grandi opere del governo. Secondo la formulazione attuale, il Ponte sullo Stretto di Messina collegherà Cannitello in Calabria con Ganzirri in Sicilia. Sarà un ponte sospeso, a campata unica, lungo 3.666 metri, con luce centrale di 3.300 metri. Dalle torri il ponte sarà retto attraverso cavi d'acciaio del diametro di 1,24 metri e della lunghezza di 5.300 metri. La capacità di smaltimento del traffico sarebbe di circa 6000-9000 automezzi all'ora e 200 treni al giorno. I lavori per la costruzione del ponte includono la realizzazione di collegamenti con le esistenti strutture viarie e ferroviarie, ovvero l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, la Messina-Catania, la Messina-Palermo e la ferrovia ad Alta Capacità che dovrebbe collegare

TAV TORINO/TRIESTE IN ESERCIZIO SOLO BREVI TRATTI

La Tav Torino-Trieste fa parte del cosiddetto Corridoio 5, che dovrà collegare Lisbona a Kiev, attraverso Lione, Torino, Trieste, Capodistria, Divaca, Lubiana, Budapest fino al confine confine ucraino. Questa grande opera ha ricevuto un finanziamento complessivo di 754,50 milioni di euro per il periodo 2007-2013, 671,8 dei quali andranno divisi tra Francia e Italia, per la progettazione del nuovo tracciato della linea ferroviaria tra Lione e Torino. All'Italia nel quadro del «progetto prioritario n.6» spettano anche altri fondi. Così 24 milioni di euro sono assegnati all'Italia per studi per la sezione tra Ronchi Sud e Trieste. Altri 50,70 milioni di euro saranno divisi tra Italia e Slovenia per la sezione transfrontaliera Trieste-Divaca. Attualmente sulla linea Torino-Trieste sono in esercizio solo brevi tratti: quello tra Torino e Novara, quello tra Milano e Treviglio, quello tra Padova e Venezia. Esiste una criticità in ogni ramo del percorso. A Novara l'Autostrada Torino-Milano vuole garanzie sulle interferenze tra la realizzazione delle ferrovie e le infrastrutture stradali. Il decreto Bersani bis ha revocato le concessioni ai contractor della Milano-Verona con conseguenti contenziosi. Per la Venezia-Trieste si è ancora in fase di definizione del progetto preliminare che dovrebbe vedere la luce entro il primo semestre dell'anno prossimo. La realizzazione del Corridoio 5 ha subito in questi anni un incremento nei costi del 38,2% schizzando a 52 miliardi e 655 milioni di euro, contro i 38,1 preventivati dalla Ue agli inizi del 2000.

MOSE UN SISTEMA DI DIGHE SALVERÀ VENEZIA DALL'ACQUA ALTA

Il progetto di salvaguardia di Venezia dal fenomeno dell'acqua alta risale al 1980. Solo nel 1989 il Consorzio Venezia Nuova presentò un'articolata serie di interventi. Il sistema Mose prevede che 79 tra dighe e paratie, posate sul fondale, entrano in azione sollevandosi quando la marea supera il livello di 110 centimetri evitando all'acqua di entrare nella laguna. Nel 1994 il progetto fu approvato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e nel 1998 la Valutazione di Impatto Ambientale ebbe l'ok anche da un comitato di esperti internazionali nominato dal primo Governo Prodi. Il Ministero dell'Ambiente, però, formulò un parere negativo. I lavori cominciarono nel 2003, con il governo di centrodestra, guidato da Berlusconi. I costi complessivi dell'opera sono di 4 miliardi di euro, e il Cipe, nel gennaio di quest'anno ha concesso un ulteriore finanziamento di 400 milioni di euro. L'opera sarà realizzata da Impregilo. Preoccupazione sulla validità del Mose sono da sempre state espresse dal sindaco di Venezia Massimo Cacciari, perché il progetto in fase di realizzazione si baserebbe su previsioni dell'aumento del livello del mare che sono superate. Dagli studi del Conila, che avevano supportato i progetti del Consorzio Venezia Nuova, le previsioni dell'aumento del mare parlavano di 18-20 centimetri per il 2100. Studi più recenti parlano invece di 50 centimetri entro la metà di questo secolo. Il Mose, secondo Cacciari, potrebbe essere già vecchio una volta costruito.

Napoli e Reggio Calabria con prolungamento a Palermo. Nell'ottobre 2005 Impregilo, a capo di una cordata di aziende internazionali, si è aggiudicata la gara per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina, battendo la cordata concorrente guidata da Astaldi. L'offerta finale è stata 3,88 mld di euro, con un tempo di realizzazione di 70 mesi. Il contratto di assegnazione è stato firmato il 27 marzo 2006 e prevede il diritto di recesso senza penali da parte della società Stretto di Messina nel caso in cui il progetto definitivo o quello esecutivo risultassero differenti rispetto all'offerta presentata. Nel caso in cui il governo, una volta iniziati i lavori e aperti i cantieri volesse recedere, questo comporterebbe il pagamento di una penale del 10% sulla parte non ancora realizzata dell'opera, che comunque non potrà superare i 4/5 del valore del contratto, che è 3,9 mld di euro. La penale massima quindi non potrà essere in ogni caso superiore ai 312 mln di euro.

Infrastrutture e inefficienze il nodo è la progettazione

A conclusioni analoghe sono giunti anche gli studi pubblicati di recente dal Dipartimento politico di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico e dall'Oice, l'associazione che raggruppa le società di ingegneria e di progettazione. La ricerca dell'Oice ha comparato i tempi medi nella progettazione e nella esecuzione di un'opera simbolo scelta tra quelle realizzate negli ultimi anni da quattro Stati europei, mentre l'indagine del Dipartimento ha riguardato oltre 14mila casi, ed ha avuto per oggetto le opere pubbliche contenute in Accordi di programma quadro, il meccanismo introdotto a fine anni novanta da Carlo Azeglio Ciampi per definire in un documento tra lo Stato, la Regione e gli enti locali interessati, tutte le opere finanziate in tutto o in parte con risorse statali o comunitarie. Ci rientrano, dunque, i programmi con fondi strutturali per il sud, ma anche i programmi Anas e Rfi, mentre non ne fanno parte gli interventi della Legge obiettivo, che il governo Berlusconi esclude dall'ambito degli Accordi di programma quadro. In media, osserva il Ministero dello Sviluppo Economico, «ci vuole circa lo stesso tempo per progettare e appaltare un'opera che per realizzarla materialmente». Lo studio avanza anche una proposta per velocizzare i tempi di realizzazione: stabilire un «benchmark», un valore obiettivo per ogni fase e per ogni classe di importo, e per categorie di opere. La ricerca, infine, individua nell'accorpamento dei ministeri delle Infrastrutture, dei Trasporti e dell'Ambiente una misura in grado di incidere su una delle fasi più delicate della vita di un'opera: quella dell'approvazione. L'analisi dell'Oice ha messo a confronto, invece, le procedure più efficaci per la realizzazione delle opere pubbliche prendendo in esame alcune opere simbolo della Spagna, della Germania, della Francia e del Regno Unito, Paesi nei quali si assiste ormai da anni a una sempre maggiore attenzione alla fase di programmazione degli interventi, e alla razionalizzazione della spesa pubblica. Sono la completezza e la precisione nella progettazione, la rapidità e l'efficienza nella esecuzione dei lavori a connotare sempre di più il successo di questi Paesi, come dimostra la rapidità con la quale si è proceduti all'ampliamento della metropolitana di Madrid, alla realizzazione del collegamento ferroviario dell'Alta Velocità Parigi - Londra, alla costruzione delle autostrade tedesche della «riunificazione» Lubeca-Stettino e Magdeburgo-Halle.

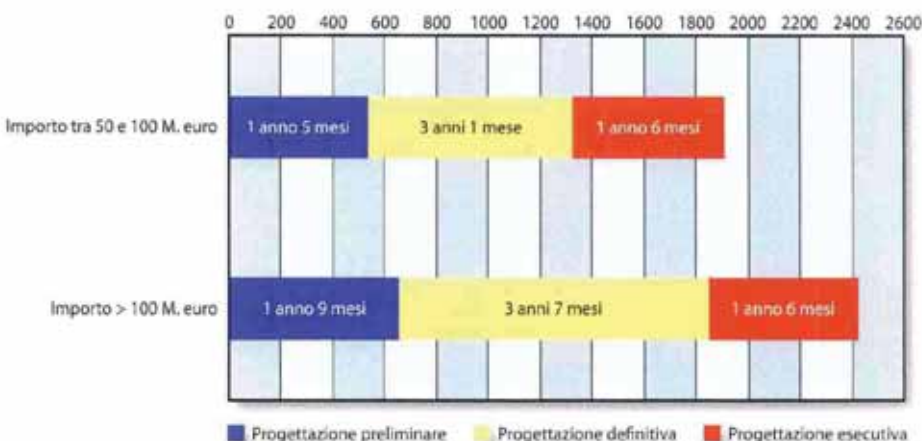
ni nel 2001 per snellire le procedure burocratiche di quelle opere ritenute strategiche, c'è stata una svolta radicale, perché la tempistica per le prime due fasi progettuali, quella del preliminare e del definitivo, si è ridotta di soli tre mesi, passando da quattro anni a tre anni e sette mesi.

Da quattro a sei anni per la progettazione

La progettazione ha una durata molto lunga, complessivamente pari a circa 4 anni e mezzo per le

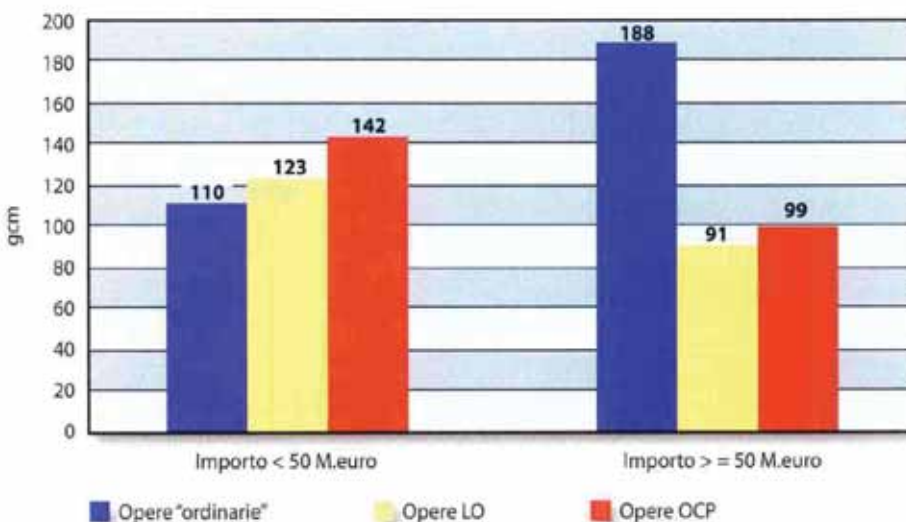
Durata media progettazione grandi opere per importo dell'intervento (gg)

L'analisi conferma quanto era già emerso nella precedente rilevazione. La progettazione ha una durata molto lunga, complessivamente pari a circa 4 anni e mezzo per le opere di importo inferiore ai 50 milioni di euro e di quasi 6 anni per le opere di importo superiore. Nell'analisi proposta dall'Ance i tempi rilevati fanno riferimento al periodo che intercorre tra l'incarico della progettazione e l'approvazione della stessa, comprendendo, quindi, i tempi decisionali dei vari soggetti pubblici.



Durata media pubblicazione bando per classi di importo a base d'asta - (gg)

I tempi per il bando di gara sono più lunghi per le opere di importo inferiore a 50 milioni di euro. Questo è vero sia per le opere della Legge Obiettivo (123 giorni per le opere di importo inferiore ai 50 mln di euro e 91 per quelle maggiori), sia per quelle della banca dati dell'Osservatorio per i contratti pubblici (142 giorni per le opere più piccole e 99 per quelle di importo maggiore ai 50 mln di euro). Viceversa, per le opere ordinarie oggetto del monitoraggio il tempo necessario sembra essere proporzionale alla dimensione dell'intervento (110 giorni per le opere di importo inferiore ai 50 mln di euro e 188 per quelle maggiori).



opere di importo inferiore ai 50 Milioni di euro e di quasi 6 anni per le opere di importo superiore. Nell'analisi proposta dall'Ance i tempi rilevati fanno riferimento al periodo che intercorre tra l'incarico della progettazione e l'approvazione della stessa, comprendendo, quindi, i tempi decisionali dei vari soggetti pubblici.

La tempistica della progettazione, in tutte le sue fasi, mostra una correlazione evidente con la dimensione dell'intervento.

Sulla base delle informazioni raccolte si possono stimare i tempi medi occorrenti per la progettazione completa, in media, pari a circa 1.600 giorni per opere di dimensioni inferiori a 50 milioni di euro, e a circa 2.100 giorni per le opere di importo maggiore. Per quanto riguarda le opere di grande dimensioni, circa la metà di questo lunghissimo arco temporale è dedicato alla progettazione definitiva (982 giorni), mentre la fase preliminare impiega due anni (694 giorni) e quella esecutiva

un anno e mezzo (461 giorni) per giungere all'approvazione. Nelle opere di importo inferiore ai 50 milioni di euro, invece, la durata delle 3 fasi progettuali appare più uniformemente ripartita, rispettivamente 540, 652 e 399 giorni di media per l'espletamento delle tre fasi.

Sei mesi per il bando di gara

Ma non è finita qui. Dopo la progettazione c'è la fase del bando di gara. Per prepararlo passano anche 188 giorni. Per non parlare della durata delle gare d'appalto. Il rapporto Ance-Ecosfera l'ha quantificata mediamente in un anno e due mesi per gli interventi che presuppongono una spesa superiore a 50 milioni di euro. Per quanto riguarda la realizzazione dei lavori, inoltre, dallo studio emerge che delle 196 opere monitorate, 144 hanno raggiunto la fase di cantiere e di queste 65 mostrano lavori in corso e 79 risultano ultimate. Secondo l'analisi spetta all'Anas la maglia nera sugli appalti, «con una durata fino a 463 giorni per le gare di importo maggiore».

L'ente presieduto da Pietro Ciucci impiegherebbe molto di più rispetto ad altre stazioni appaltanti come le Ferrovie, la cui durata media delle gare è di 291 giorni. Una volta assegnato l'appalto sarebbe logico pensare che si possa finalmente partire. Invece no: c'è ancora la fase della consegna dei lavori. Altri 97 giorni per le opere più piccole e «soltanto» 71 per quelle di dimensioni maggiori. A quel punto il calvario sarebbe da considerarsi finito, se non ci si mettessero anche i ritardi nella realizzazione dei lavori.

Per le 79 opere ultimate delle 196 che hanno costituito il campione dell'indagine, c'è stato un ritardo accumulato nella fase del cantiere pari a 292 giorni in media: il 43,2% del tempo contrattuale. Tutto questo a causa delle varianti in corso d'opera che hanno colpito soprattutto le opere stradali e ferroviarie di importo più modesto.

I lavori «minori» dell'Anas e delle Ferrovie, in particolare, hanno accusato un ritardo rispettivamente del 61% e del 47,2% rispetto ai tempi contrattuali. Rispetto alla precedente edizione della ricerca, pubblicata nel 2005, il più alto numero di interventi considerati e il maggior avanzamento realizzativo delle opere - delle quali 79 con lavori ultimati - hanno consentito di rafforzare i risultati raggiunti e, soprattutto, di individuare nuovi spunti di riflessione sulla fragilità del sistema di realizzazione delle opere pubbliche e sui possibili correttivi da apportare al quadro normativo e ai comportamenti degli operatori del mercato.

Con l'appalto integrato tempi più certi

Di fronte a un quadro così sconcertante, infatti, l'Ance ha avanzato anche delle soluzioni, come la necessità di porre termini certi e perentori al complesso processo autorizzativo, fino a prevedere la possibilità di un commissariamento automatico

dell'autorità inadempiente, nella persona del responsabile della conferenza dei servizi.

Il ricorso all'appalto integrato, inoltre, darebbe maggiori garanzie sui tempi di realizzazione delle opere. Ponendo a confronto le diverse modalità di affidamento, infatti, emerge che, mentre nel caso di opere di dimensione ridotta le gare per la sola costruzione presentino una durata minore (7 mesi) rispetto a quelle per appalti integrati (11 mesi), nel caso di interventi di dimensioni superiori ai 50 milioni la situazione si rovescia.

Le gare di importo più elevato per appalti integrati durano, mediamente, 7 mesi, mentre quelle per la sola costruzione impiegano 1 anno e 2 mesi. Il risultato delle gare per appalti integrati, sebbene derivi da un numero ridotto di osservazioni, consente di compiere una valutazione della capacità di questa modalità di affidamento sull'efficienza del sistema di realizzazione delle opere pubbliche in Italia. Un maggior coinvolgimento dei soggetti appaltatori nelle fasi progettuali, attraverso l'appalto integrato che preveda anche la possibilità di miglioramenti progettuali al progetto definitivo redatto dall'amministrazione in sede di gara, consentirebbe di ridurre il contenzioso nella fase di esecuzione del contratto, garantendo le condizioni per un percorso realizzativo più celere e costi minori, in linea con le previsioni iniziali. L'indagine, come detto, ha anche proceduto all'analisi delle tempistiche delle diverse procedure di approvazione dei progetti, ovvero quelle ordinarie e quelle previste dalla Legge Obiettivo.

Sebbene per le opere che fruiscono delle procedure acceleratorie della legge obiettivo la minor durata della complessiva fase progettuale sia scarsamente rilevante (3 anni e 7 mesi contro 4 anni), appare evidente la diversità tra i singoli livelli progettuali. Se, infatti, per le opere ordinarie l'approvazione del progetto definitivo impiega il doppio del tempo necessario al preliminare, 2 anni e 8 mesi contro 1 anno e 4 mesi, per le opere della legge obiettivo la situazione si inverte, 2 anni e 5 mesi per il preliminare e «solo» 1 anno e 2 mesi per il definitivo. Ulteriore elemento di analisi è stata la durata della gara in funzione del criterio di selezione delle offerte.

È interessante notare come, almeno per le opere minori, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa consenta un sia pur piccolo risparmio di tempi nella selezione dell'offerta migliore, quantificabile in circa 10 giorni in meno rispetto al criterio del prezzo più basso.

Per le gare di importo superiore e per quelle della banca dati dell'Osservatorio per i contratti pubblici, invece, la maggiore complessità dell'offerta economicamente più vantaggiosa si ripercuote sui tempi di gara. Per le opere oggetto del campione una valutazione del prezzo più basso comporta un anno di tempo, mentre per un'offerta economicamente più vantaggiosa è necessario un mese

La qualità della progettazione riduce i contenziosi

I contenziosi amministrativi con le imprese diminuiscono se alla base dell'opera c'è una buona progettazione. Il caso dell'Anas lo dimostra. Nel 2006, rileva la Corte dei Conti nella relazione sull'esercizio finanziario dell'Anas, il contenzioso si è ridotto del 56,7%, passando da circa 52 miliardi a 22,5 miliardi di euro, dopo che nel 2005 aveva fatto registrare, al contrario, un'impennata di pressoché pari valore, +56,6%. Il risultato, secondo la Corte dei Conti, è stato condizionato da alcune iniziative assunte dalla società nella seconda parte dell'anno, quali la sistematica soppressione della clausola compromissoria nei più recenti contratti e la creazione, all'interno dello staff della direzione generale, di un'unità specializzata nella ricezione ed elaborazione delle informazioni, provenienti dai vari Compartimenti e Uffici periferici speciali, una sorta di cabina di compensazione che ha il compito di analizzare e valutare la progettazione delle opere, intervenendo dove serve per migliorarla e adeguarla. Nel prendere atto con favore di queste iniziative, la Corte ammonisce di continuare a prestare attenzione alla fase di progettazione, con particolare riferimento alla valutazione degli aspetti relativi all'impatto ambientale, alle condizioni idro-geologiche del terreno, ma soprattutto chiede all'Anas di allargare e approfondire il contesto di confronto con tutti i soggetti interessati all'opera, dagli enti territoriali alle comunità locali. Nella stessa relazione, a proposito della gestione finanziaria dell'Anas nel 2006, la Corte era intervenuta anche sulla questione delle grandi opere, ammonendo che «l'attuazione della Legge Obiettivo palesa vistose lentezze e ritardi che delineano un quadro decisamente negativo». Ed aggiungeva: «Delle 137 opere deliberate dal Cipe alla data del 30 novembre 2006 ne risultavano completate soltanto 4 e in corso 25, queste ultime pari a poco più di un quinto di quelle approvate; altre 35 opere risultavano invece in attesa dell'apertura dei cantieri». I bandi aggiudicati, secondo l'ultimo aggiornamento disponibile, sono 87. Questo significa che circa la metà delle grandi opere non è neanche arrivata alla gara. Va detto che dalla fine del 2006 le infrastrutture ultimate da 4 sono diventate 8. Ma, con il rispetto per quei lavori e per i territori che ne sono stati interessati, non si tratta di opere strategiche come possono essere il ponte sullo Stretto di Messina, o la linea d'alta velocità ferroviaria Torino-Lione (Tav): sono state concluse reti elettriche, un'interconnessione di sistemi idrici, lotti della Salerno-Reggio Calabria, il consolidamento dei costoni sulla collina dei Camaldoli (lato Soccavo) e l'asse autostradale Palermo-Messina. La Corte dei Conti aveva già sanzionato nel 2005 lo stato di avanzamento delle opere inserite nella Legge Obiettivo. In quella relazione la Corte dei Conti parlava chiaramente di risorse insufficienti, eccessivo dimensionamento del programma senza priorità ben definite, scarsa definizione delle nuove figure del general contractor e rischio di aumento dei costi, utilizzo per nulla rigoroso delle norme di contabilità e monitoraggio poco puntuale dello stato dei progetti.

In più, come dimostra il caso dell'Anas. Tra le criticità emerse nella fase di aggiudicazione si segnalano, inoltre, la valutazione della congruità delle offerte (nel 22% delle gare) e la presenza di ricorsi e contenziosi in fase di gara (nel 21% degli interventi di maggiore dimensione). Su entrambi gli aspetti - tempi eccessivi per la valutazione delle offerte ed eccessiva propensione a ricorsi amministrativi da parte dei concorrenti - lo studio avanza anche alcune riflessioni. ●