

## Verso il Duemila

di interesse, per «provocare» ritardi) è certamente possibile ridurre questi tempi. Non mi sembra se ne possano seriamente indicare i modi in una breve battuta. La base da cui partire è la conoscenza, ad esempio ricostruendo - attraverso l'esame di una casistica ampia che non manca - il «percorso critico» di un intervento, dalla formazione della decisione al completamento dell'opera.

### EDOARDO SALZANO

## E' possibile ridurre i tempi per le opere pubbliche a patto che...

**1.** Lo sviluppo economico che ha caratterizzato l'ultimo mezzo secolo è avvenuto secondo logiche in contrasto intrinseco con l'esigenza della tutela ambientale. Basta pensare al ruolo della motorizzazione individuale e a quello dell'edilizia privata, che sono stati trainanti per l'espansione produttiva e deventati per l'ambiente. Se quindi «modernizzazione» significa ammodernare e razionalizzare il vigente sistema economico lasciandolo immutato nei suoi meccanismi di fondo, allora la contraddizione rimarrà irrisolta e irrisolvibile. Se viceversa si riuscirà a modificare le regole del gioco (sul versante della produzione e su quello del consumo), ponendo al centro dell'economia valori omogenei all'esigenza della difesa e della riqualificazione dell'ambiente, allora la contraddizione potrà essere effettivamente superata.

**2.** Le grandi priorità sono appunto quelle che vanno nella direzione di un nuovo sviluppo economico fondato sulla qualità dell'ambiente. Tra le opere e gli interventi pubblici prioritari vedrei quindi al primo posto quelli relativi all'attuazione dei piani paesistici, a una difesa del suolo rispettosa dell'ambiente, al restauro dei beni culturali, alla riqualificazione delle periferie abusive o illegittime. In materia di trasporti, vanno collocati al primo posto (ma non solo a chiacchiere) gli interventi necessari per spostare quote consistenti di traffico, soprattutto di merci, dalla strada alla ferrovia e al cabotaggio. In questo senso mi sembra molto preoccupante il fatto che invece gli indirizzi che si seguono nella pratica vadano esattamente nella direzione opposta: con il raddoppio dell'Autostrada del Sole sul valico appenninico si sarà definitivamente consolidato il ruolo della dorsale autostradale come vettore del trasporto merci, mentre con la realizzazione in parallelo dell'A2 e della variante Aurelia si sarà ingiustificatamente compromessa la coatta tirrenica tra Livorno e Civitavecchia. Nel frattempo, i porti languono e le ferrovie sembrano impegnate esclusivamente in operazioni di prestigio riguardanti il traffico passeggeri.

Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, la relativa azione, come ho sovente detto, va portata più a monte possibile, per due ragioni: la prima e più importante è che essa è perché raggiunge in tal modo la maggiore efficacia e produttività nella caratterizzazione dell'opera in senso ambientale, la seconda è che così non rischia di diventare un ulteriore fattore di ritardo.

**3.** L'istituto della concessione è già da tempo presente nel nostro ordinamento giuridico. Esso ha dato luogo a tangenti e lottizzazioni in modo non molto diverso che il sistema degli appalti. L'esperienza della ricostruzione di Napoli, che è il caso più serio di impiego della concessione, insegna che si possono ottenere risultati concreti solo a tre condizioni, che l'intervento delle imprese sia attuativo di piani urbanistici autonomamente e preliminarmente adottati dall'ente locale elettivo, che la scelta delle imprese concessionarie sia effettuata nel modo più rigoroso e trasparente, che l'operato dei concessionari sia sottoposto a un'attività di indirizzo, controllo e verifica sistematico e continuo, da parte di una funzione pubblica qualificata, competente, autorevole ed efficiente. Se mancano queste condizioni, generalizzare forme diverse dagli appalti non ridurrà il tasso di corruzione, ed aumenterà invece l'esorbitante dell'azione pubblica democratica da parte dei raggruppamenti delle grandi imprese, a capitale privato, pubblico e cooperativo. La scelta di fondo è quindi quella della riforma delle procedure, delle strutture e degli strumenti dell'azione pubblica. Non è certo isolando uno degli aspetti del problema che si possono ottenere risultati positivi: l'esperienza dovrebbe averlo insegnato a tutti.

**4.** Certo che è possibile. Ma per ottenere tempi e ritmi «industriali» nella realizzazione delle opere pubbliche è necessario che i problemi della concessione tra le diverse opere (ricordiamo che il territorio è un sistema), delle priorità nella realizzazione, dei tempi del finanziamento, della compatibilità con l'ambiente, vengano risolti prima della progettazione esecutiva e dell'appalto delle opere, e non dopo, come oggi avviene. Ma ottenere questo, è possibile solo se l'azione pubblica, a tutti i livelli (nazionale, regionale e comunale), si attrezza, politicamente e amministrativamente, per applicare il metodo della programmazione e della pianificazione territoriale e urbanistica a tutte le scelte che riguardano il territorio.

## ROBERTO TONINI

### Non sempre lo strumento della concessione è stato usato correttamente

**1.** Le contraddizioni laceranti che si sono evidenziate nelle politiche del territorio soprattutto nell'ultimo decennio hanno esposto, in termini equivoci ed ambigui, problemi da cui sembra difficile uscire. Uno di questi è sicuramente l'apparente inconciliabilità fra sviluppo infrastrutturale e difesa dell'ambiente. Sono profondamente convinto del contrario non si va verso la modernizzazione del paese senza una riqualificazione degli assetti ambientali, e viceversa, non è pensabile una operazione in difesa degli equilibri ambientali senza grandi interventi sul territorio.

Il problema della ricostituzione di un ecosistema vivibile è all'ordine del giorno di tutte le società industrializzate e urbanizzate, perciò esso è un tutt'uno con le politiche economiche e soprattutto quelle relative al territorio. Ma la soluzione non può entrare in collisione con i processi di razionalizzazione e riqualificazione dei tessuti urbani e rurali: devono essere pensati in un tutt'uno.

Se c'è bisogno di costruire nuove case, nuove scuole, nuove strade o risanare le strutture esistenti, la risposta non può essere negativa e demotivante. Il problema vero è la natura progettuale e programmatica di questi interventi infrastrutturali.

In questo quadro una politica ambientale deve sottendere a tutto il processo di modernizzazione della dotazione infrastrutturale del paese. Non c'è di per sé contrasto fra la costruzione di ospedali, scuole, impianti di depurazione e la ricomposizione di un ecosistema vivibile. Tutti altri. Dipende esclusivamente con quali obiettivi e finalità. Si deturba il tessuto urbano se si lascia spazio all'abusivismo, alla speculazione se non si attivano piani di zona per la costruzione di edilizia residenziale e terziaria, se non si programmano piani di recupero dei quartieri degradati e dei centri storici, se non si impongono e realizzano centri direzionali ma si impongono reti di telecomunicazioni capaci di avvicinarci produttivamente e culturalmente al resto dell'Europa. Non c'è inconciliabilità, anzi.

**2.** La logica di determinazione dei meccanismi di attivazione delle infrastrutture non può che essere ricondotta ad una logica di programmazione. Occorre ritornare a fare programmazione non tanto per riscoprire i libri dei sogni degli anni 60 quanto per rideterminare la natura quantitativa e qualitativa della domanda infrastrutturale. Occorre poi ridefinire la domanda effettiva di investimenti nei diversi comparti utilizzando parametri europei, che diano cioè indicazioni sulle funzioni delle specifiche strutture in rapporto al meccanismo generale della produzione e alle qualità ambientali. In tal senso sicuramente di priorità centrale è la dotazione nelle aree urbane di quelle reti di comunicazione sulle quali si misura gran parte della produttività contemporanea. L'ipotesi della città cablata non deve essere relegata al futuribile ma ad esigenze improrogabili pena la rottura dei ponti con l'Europa centrale, con i settori che esprimono le punte più avanzate dell'industria moderna.

L'altro degli aspetti che mi pare assolutamente prioritario è costituito dal risanamento delle città e del patrimonio edile esistente e dall'adeguamento dei servizi delle aree residenziali urbane. Gran parte delle situazioni

ambientali che si sono fatte insopportabili ruotano intorno a queste aree. Anche nell'ambito del comparto dei trasporti deve essere data priorità al trasporto ferroviario e alla portualità oltre che dare una risposta organica al finanziamento delle linee metropolitane, dei parcheggi, per la viabilità urbana. Tra le grandi priorità clienti ancora i sistemi fognari e gli impianti di depurazione che per la loro insufficienza hanno contribuito gravemente all'inquinamento dei fiumi, dei mari e, addirittura, di importanti falde idriche.

**3.** Per quanto concerne il sistema degli appalti non si può dire che sia questa o quella procedura di affidamento a favorire forme criminose nei confronti dello Stato. Dobbiamo riproporre la questione morale come aspetto qualificante delle politiche di progresso, senza questa riproposizione il deterioramento dell'amministrazione pubblica è destinato ad accentuarsi. Ma la scelta per le procedure d'appalto rese possibili dalla legislazione vigente e che non sono mai asettiche va fatta in favore di quelle forme che più di altre possono dare trasparenza e correttezza nella realizzazione ma anche vantaggi economico per lo Stato. In questo senso non sempre l'attuale strumento della concessione è stato usato correttamente. Per questo la ricerca di nuove regole e di nuovi criteri dello stesso istituto della concessione, per renderla più adeguata alla nuova realtà e ai problemi della trasparenza, della certezza dei costi e dei tempi di realizzazione, è indilazionabile.

Ma è fondamentale e necessaria una riforma radicale della Pubblica Amministrazione verso una sua maggiore capacità progettuale e di controllo. Non vi può essere cioè nessun cambiamento nelle procedure senza un potenziamento, una maggiore efficienza e ruolo della Pubblica Amministrazione.

**4.** Il problema delle lentezze va visto tutto in rapporto all'ordinamento che regola l'affidamento dei lavori da parte della Pubblica Amministrazione. L'amministrazione dello Stato e, conseguentemente, gli operatori che vi entrano in contatto, devono fare i conti con una sommatoria di provvedimenti di legge e di articolazioni normative che ormai hanno più di un secolo di storia sulle spalle e che costituiscono un intralciamento sistema. Su questo terreno meno che meno servono i provvedimenti tampone, occorre ripartire dalle strutture fondamentali del diritto e modernizzarle finalizzandole a scopi di efficienza e di efficacia del tutto sconosciuti al legislatore che le ha pensate e approvate. Su questa strada alcuni obiettivi indicati dal sindacato come gli «accordi di programma» a livello territoriale e il «coordinamento regionale e nazionale di tutti i «centri di spesa» sono un primo passo verso una maggiore chiarezza dell'iter amministrativo ma anche di un maggiore controllo e partecipazione democratica sull'uso del territorio.

## LANFRANCO TURCI

### Il grado di mobilità misura il livello di civiltà di una nazione moderna

**1.** Sulla base dell'esperienza passata è giusto parlare, come alcuni fanno, di contraddizione tra modernizzazione e riqualificazione dell'ambiente. Siamo forse ad un punto limite nel senso che i problemi ambientali, il degrado, sono giunti ad un livello tale per cui quella che è stata in passato sensibilità particolare, oggi si pone in termini di necessità generale capace - se non affrontata adeguatamente - di ostacolare il processo di modernizzazione. Eppure modernizzazione e riqualificazione, sviluppo e crescita civile possono, e oggi di fronte ai nuovi problemi che si pongono, debbono intrecciarsi e convivere. Questi problemi hanno assunto infatti un aspetto drammatico per il tipo di crescita degli anni passati, eppure a ben vedere non richiedono meno sviluppo in nome di impossibili e anacronistici ritorni all'antico, bensì, al contrario, un forte sviluppo che assuma come parametri di fondo le nuove esigenze, i nuovi problemi, le nuove contraddizioni che sono emerse in questi anni.

Hanno certamente ragione quelle forze, anche imprenditoriali, che rilevano come molti dei problemi di oggi siano legati a ritardi e ad immobilismi degli anni passati. Questa però è solo una parte della verità. Il problema infatti non è solo quello di avere una ripresa di attenzione e d'investimenti per ripartire da dove ci si era fermati.

La necessità che oggi si pone in modo stringente è di una nuova qualità degli investimenti e di una loro finalizzazione a un più alto livello di crescita civile. E questo è una occasione per rivedere e per ripensare in grande con coraggio e anche forse con una dose di illuminismo il modo di essere del nostro paese e delle nostre città.

**2.** Il primo problema è quello della mobilità. Il grado di mobilità misura il livello di civiltà e di efficienza di una nazione moderna. Il sistema dei trasporti che deve sopportare la mobilità urbana ed extraurbana, sia esso pubblico o privato, passeggeri o merci, è fortemente squilibrato, insicuro e dannoso per l'ambiente. Tutto ciò è particolarmente acuto nelle grandi aree metropolitane, è fonte di disagio e aggravamento della qualità della vita per ciascun cittadino. Qualsiasi ragionamento sulla possibilità di accrescere lo sviluppo e la produttività del paese, di correggere gli squilibri tra Nord e Sud, di risanare le aree metropolitane non può prescindere da una volontà nuova sul tema della mobilità. Questo significa, innanzitutto, scegliere la ferrovia come asse portante dell'interconnessione tra città e territorio, ma intervenire anche sulla grande viabilità, che va rivista e potenziata, affrontando nodi e problemi che nessun paese civile può pensare di tollerare nello stato attuale. Si pensi, ad esempio, alla situazione, perenne, in via di collasso, dell'attraversamento autostradale dell'Appennino la variante di valico fra Barberino e Roviglio con tutte le valutazioni di impatto ambientale necessarie, va fatta subito e bene. Analoga urgenza le infrastrutture necessarie nelle aree metropolitane per il trasporto, l'intermodalità ed il parcheggio. Né si può dimenticare tutta la tematica ambientale che, se è vero che «cammina» trasversalmente dentro ogni intervento settoriale, richiede altrettanti un'attenzione specifica e specifici interventi nel campo del risanamento dell'ambiente e del trattamento delle acque e dei rifiuti solidi. Il caso del rapporto fra Valle Padana e estrofrazioni dell'Adriatico illustra emblematicamente questo ordine di problemi. Infine, vorrei ricordare il grande e dimenticato capitolo del dissesto idrogeologico. La Valletina e le frane correnti in tutto l'arco appenninico

nico da Nord a Sud sono lì a ricordarci i costi civili ed economici di una mancata prevenzione e di una poco avveduta gestione del territorio.

**3.** Il punto da cui si deve partire per rispondere correttamente a questa domanda è quello più generale del ruolo della pubblica amministrazione del suo funzionamento, della sua riforma. Il ruolo dello Stato e della spesa pubblica nel governo dello sviluppo è legato proprio alla efficienza della pubblica amministrazione e soprattutto nelle difficoltà e nell'arretratezza di quest'ultima in cui trovano alimento i fenomeni di degenerazione. Né può trascurarsi il fatto che in questi anni è venuta avanti una forte evoluzione della domanda, in direzione di opere sempre più complesse, il che pone problemi nuovi, riguardanti la progettazione, l'esecuzione e la stessa gestione. Va data la preferenza a metodi di scelta del contratto privato, non automatici, capaci di evidenziare gli elementi che rendono le prestazioni affidabili non solo sul piano economico ma anche su quello tecnico, qualitativo, di impatto ambientale, dei campi di esecuzione, di durata e onerosità nel tempo.

Intendo dire che l'uso sistematico delle gare d'appalto al massimo ribasso non significa maggiore trasparenza, ma deresponsabilizzazione della pubblica amministrazione e degrado qualitativo del mercato che in ultima analisi si risolve in un maggiore onere per la collettività. La cosiddetta «concessione integrata» è senz'altro uno strumento più moderno e rispondente a queste esigenze nuove. Sarebbe però limitativo pensare oggi solo in termini di concessioni o di appalti tradizionali. Sono possibili ed auspicabili forme d'intervento nuove che prevedano, tramite joint-ventures, il coinvolgimento di forze private per la gestione di servizi e impianti, nonché per l'acquisizione delle risorse finanziarie. Non c'è infatti una vita taumaturgica per risolvere i problemi ma esistono problemi che possono e debbono trovare soluzione con strumenti diversi.

**4.** Anche per realizzare questo obiettivo decisivo il riordino della pubblica amministrazione, perché in questo campo negli anni si sono aggiunte e sovrapposte normative e regolamentazioni caotiche e contraddittorie. Mettere mano in questi problemi significa tutelare l'amministrazione e tutelare contemporaneamente anche le imprese. Se è utile la linea tendente a surrogare le amministrazioni ritardatarie nei casi di chiarezza e dimostra inerzia non può essere questo lo strumento taumaturgico. L'idea di un centro efficiente e di una periferia inefficiente, se assunta in termini assoluti è pura propaganda. Bisogna in primo luogo evitare sovrapposizioni tra ruoli di indirizzo e ruoli di gestione e definire con più chiarezza i compiti delle amministrazioni centrali e di quelle locali e regionali, stabilendone le sedi e i modi di raccordo. In questo c'è già una risposta all'esigenza della salvaguardia del territorio, che richiede un'amministrazione meglio organizzata, più colta, più capace di programmazione. La valutazione dell'impatto ambientale che deve entrare sistematicamente nella progettazione delle grandi opere pubbliche presuppone infatti raccordi operativi e culturali del territorio oggi estranei alla amministrazione statale e periferica.

# LODIGIANI S.p.A.

20121 Milano - Via Senato, 8 - Tel. (02) 77.34.1      00199 Roma - Via S. Crescenziario, 12 - Tel. (06) 83.09.41

IN ITALIA E NEL MONDO  
LEADER  
NELLA COSTRUZIONE DI IMPIANTI IDROELETTRICI - OPERE IDRAULICHE - LAVORI IN SOTTERRANEO - PONTI E STRADE - LAVORI FERROVIARI  
AEROPORTI - EDILIZIA INDUSTRIALE E CIVILE

Diga di Casanuova sul fiume Chiascio - (Perugia)