



UNA REALTÀ FRA CANTIERI APERTI E FUTURO DA DEFINIRE

Scenari aperti PER LA NUOVA ANAS

FABRIZIO BONOMO

Da alcuni anni il vecchio Ente nazionale per le strade è oggetto di una serie di interventi che ne stanno modificando più o meno radicalmente il ruolo e la struttura, a partire dalla cura dimagrante del 2001, cioè il trasferimento di due terzi della sua rete alle Regioni, e dalla successiva trasformazione in Spa, dalla quale si sviluppa un profondo riassetto organizzativo, ancora in corso, la ricerca di nuove aree d'attività e la sperimentazione di nuove formule per l'affidamento dei lavori. In primo piano in particolare i General contractor, che nell'insieme hanno portato a un deciso rilancio degli investimenti per l'estensione e il miglioramento della rete stradale di sua competenza, passati da pochi miliardi di euro del 2001 ad alcune decine nel 2005, il tutto nonostante le innegabili difficoltà di bilancio e le incertezze sul suo futuro



Sul futuro dell'Anas le incertezze sono molte, ed è possibile che il prossimo futuro porti a cambiamenti più o meno sostanziali, specie sul suo ruolo all'interno del panorama infrastrutturale italiano.

Di fatto non è ancora stato sciolto il nodo, soprattutto politico, su cosa fare di questa società: se trasformarla nell'Authority del settore stradale, senza più una gestione diretta, o in una società di servizi, o in un gestore al quale affidare non solo le statali gratuite ma anche una rete a pedaggio, magari più ampia di quella che controlla oggi.

La scelta spetta al nuovo Governo perchè, come ha confermato recentemente Ugo Martinat, Viceministro alle Infrastrutture e ai trasporti, per ora rimane congelato l'Atto d'indirizzo, previsto dalla legge di riforma dell'Ente, che avrebbe dovuto varare i due ministeri competenti (quello dell'Economia, azionista della società, e quello delle Infrastrutture, che ha compiti d'indirizzo): un atto obbligatorio, necessario per dare attuazione alla riforma avviata all'inizio del Duemila, dove dovrebbe trovare posto anche la possibile cessione di una parte delle strade a delle sub-concessionarie, fissando in quali modalità dovrebbe essere fatta, quali saranno le strade da cedere, quale sarà il ruolo dell'Anas in tutto ciò.

Si tratta di una scelta politicamente delicata, ma di notevole impatto, non solo dal punto di vista economico: ad esempio porterebbe ad Anas un volume di introiti che vanno ben oltre il 50 per cento del suo bilancio, con la conseguente uscita della società dalla Pubblica amministrazione; questo a sua volta potrebbe avere come conseguenza il ridisegno di tutta l'attività di vigilanza sul settore autostradale e/o alla possibile trasformazione dell'Anas in una holding (in effetti il dettato della legge sembrerebbe andare in questa direzione), che controlla una serie di società sub-concessionarie, nelle quali è possibile la partecipazione anche dei privati.

Cinque anni di trasformazioni

Se il futuro è ancora da definire, gli ultimi cinque anni hanno comunque portato a una trasformazione del vecchio Ente e, cosa non indifferente, consentito un deciso rilancio degli investimenti nel settore stradale, sbloccando opere che procedevano con lentezza, come il riassetto della Salerno-Reggio Calabria e dalla Statale 106 Jonica, o accelerando l'avvio di altre attese da tempo.

L'Anas aveva oltre 4 miliardi di euro di residui passivi - ricordava su queste pagine il Viceministro Martinat - e non a caso nel 2002, con la nuova Amministrazione, sono stati aggiudicati definitivamente 2.310 appalti, per un investimento finanziario di circa 3 miliardi di euro, con il 169 per cento di appalti in più rispetto al 2001 (quando sono stati aggiudicati appalti per 1,1 miliardi di euro), e il successivo Programma straordinario di interventi, per il 2003, che attinge appunto ai residui passivi, prevedeva una spesa di quasi 4,5 miliardi di euro.

Come sottolinea Vincenzo Pozzi, Presidente di Anas Spa, in questi anni la società ha profondamente cambiato pelle: è diventata una Spa; è passata dalla

contabilità di Stato al bilancio contabile per budget; si è dotata di una struttura di progettazione di prim'ordine, prendendo sul mercato le migliori risorse; ha accelerato gli iter progettuali; è diventata il più importante committente pubblico italiano (dopo le ferrovie).

Il punto di partenza è ovviamente il processo di decentramento di due terzi della rete dallo Stato alle Regioni, che si è concluso formalmente nell'ottobre 2001 (con alcuni aggiustamenti negli anni successivi), e ha portato alla nascita di nuovi attori del panorama infrastrutturale italiano - gli enti locali (vedi il numero di marzo 2001 della rivista) - così come ha posto le basi per lo sviluppo di un'Anas diversa dal passato, anche se parlare di "nuovo" per un soggetto che ha quasi 80 anni di storia può sembrare paradossale.

Riorganizzazione aziendale

La trasformazione dell'Anas da ente pubblico economico a società per azioni è un elemento centrale della nuova Anas, tanto più che lo Stato mostra l'intenzione di diminuire i trasferimenti e quindi la società dovrebbe trovare il modo di





autofinanziarsi.

A seguito di questo nuovo assetto societario si sviluppa un processo di riorganizzazione in più fasi, culminato nella riforma varata nel marzo scorso, dove si pongono le basi per sostenere più fronti d'attività, in particolare il suo possibile ruolo di Authority del settore stradale e lo sviluppo di nuovi rapporti con il settore privato.

La riforma riguarda essenzialmente la Direzione di Roma e prevede nuove strutture e il ridisegno di quelle esistenti: il potenziamento della Direzione Autostrade e trafori, rinominata "Direzione centrale Authority autostrade"; il potenziamento dell'attuale Direzione Project financing (costituita negli anni scorsi); la creazione di una nuova Direzione Esercizio manutenzione e sicurezza, separata dalla Direzione Nuove costruzioni e coordinamento territorio.

Il tutto, si sottolinea, finalizzato a fare dell'Anas una società capace di posizionarsi sul mercato e dialogare con i privati, ottenere ricavi propri e uscire dal perimetro della Pubblica amministrazione, garantire una maggiore qualità del servizio agli utenti, rendere ancora più efficiente la propria attività gestionale e potenziare la vigilanza sul settore autostradale, che essendo un'attività squisitamente istituzionale viene separata dalle altre.

"Questa riforma organizzativa - ha spiegato Vincenzo Pozzi - segue le altre importanti innovazioni già introdotte in Azienda. In questi anni abbiamo infatti potenziato le strutture di ingegneria e di direzione lavori, dotandole di certificazione di qualità e assumendo figure di altissima professionalità, consentendo così all'Anas di diventare la prima stazione appaltante del Paese".

La nuova Direzione Authority autostrade prevede un'organizzazione ancora più ramificata sul territorio, suddivisa in tre aree (area nord-ovest, area nord-est e area centro-sud) e dotata di sette uffici periferici (Milano, Torino, Bologna, Venezia, Bari, Roma e Paler-

mo); i suoi compiti sono quelli di vigilanza amministrativa sulle concessioni autostradali, di verifica dei piani finanziari delle concessionarie autostradali, oltre che di vigilanza sull'esecuzione dei programmi di manutenzione e di costruzione delle opere autostradali. In questo modo si crea una netta separazione tra le attività dell'Authority e quella delle altre strutture dell'Anas, così da evitare i rischi di commistione tra concedente e concessionario.

Per questa stessa ragione la competenza sulle proposte di project financing passa a una apposita Direzione, per rafforzare la strategia di coinvolgimento dei capitali privati nella costruzione delle opere viarie (nel febbraio 2006 è stato presentato un Master Plan con un primo elenco di sette opere da realizzare con la finanza di progetto, per un investimento globale di 10,4 miliardi di euro).

Infine, la nuova Direzione Esercizio manutenzione e sicurezza diviene il centro decisionale per tutte le tematiche di gestione e manutenzione della rete viaria, separata dalla Direzione Nuove costruzioni e coordinamento territorio, che invece prenderà il posto della Direzione Lavori.

Master plan del project financing

La necessità di coinvolgere i privati, specie nella realizzazione di nuove arterie stradali, si concretizza inizialmente nella formula del General Contractor, da cui l'Anas punta con decisione ed è la vera artefice del suo sviluppo in Italia, mentre parallelamente si muovono i primi passi per lo sviluppo del project financing, fino al febbraio scorso, con il già citato Master Plan, che di fatto è un documento d'indirizzo per nuove opere da realizzare con capitali privati e in collaborazione con le Regioni.

Il documento indica un primo elenco di sette opere che, nonostante siano previste nella programmazione nazionale, non hanno ancora una copertura finanziaria: il collegamento autostradale Carisio-Biel-la; l'ammodernamento del tratto Palermo-Bolognetta sull'itinerario Palermo-Agrigento; un nuovo Raccordo anulare per Roma; la Variante di Piacenza, con un nuovo ponte sul Po; il collegamento au-



tostradale diretto Como-Varese; la Gronda di levante del nodo di Genova; il collegamento viario tra il porto di Ancona e la grande viabilità.

“Il Master plan - ha spiegato Vincenzo Pozzi - è concepito dall’Anas come uno strumento di cooperazione con le Regioni, per realizzare in tempi brevi le opere infrastrutturali varie funzionali al territorio e al sistema economico locale, superando i problemi di copertura finanziaria. L’obiettivo è quello di stimolare e indirizzare il mercato sulla base di un quadro di interventi da attuare con lo strumento del project financing anche al fine di sopperire alle carenze di risorse pubbliche con la finanza privata, orientando nel contempo le iniziative degli operatori in una logica di programmazione”.

Il nuovo strumento del General contractor

La figura del General contractor, prevista dalla Legge Obiettivo, debutta nel luglio 2003 proprio grazie all’Anas, quando viene affidata alla Cmc di Ravenna l’esecuzione del maxilotto 1 della Salerno-Reggio Calabria, con un contratto che comprende anche la direzione lavori, le procedure di esproprio, la soluzione delle interferenze, oltre a un’anticipazione del 30 per cento dei costi da parte dell’impresa, che può essere recuperata anticipatamente raggiungendo una serie di obiettivi prefissati (un tipo di premio senza oneri per l’Anas).

Poi, sempre grazie ad Anas, questa formula cresce, interessando praticamente quasi tutti i grandi progetti della società, cioè i maxilotti della Salerno-Reggio Calabria e della Statale 106 Jonica, la Siracusa-Gela, il Quadrilatero Marche-Umbria.

Per ora il General contractor rimane una scommessa - precisava nel 2005 Gavino Coratza, Direttore della Direzione Grandi infrastrutture del Mezzogiorno di Anas Spa - in quanto la prassi non è ancora consolidata e non è ben chiaro (a tutti) cosa significhi esattamente agire da e con un Contraente generale, mentre è certo che rappresenta un momento di



svolta per il settore, perchè si passa dal confronto fra due mentalità e interessi diversi (quella della direzione lavori e dell’appaltatore) con le relative beghe, a quella, rispettivamente, di alta sorveglianza e di gestione globale dei lavori, con ampia autonomia.

L’esperienza di questi due anni - con Cmc per la fase di cantiere e con l’Ati Impregilo-Condotte (maxilotti 5 e 6) per la fase di progettazione esecutiva - mostra che tutti stanno imparando a svolgere un nuovo ruolo, e per farlo devono superare rigidità e approcci consolidati nel tempo.

In un certo senso - si sottolinea - significa andare oltre gli aspetti burocratici e avviare una collaborazione reciproca, nell’ottica di un interesse che, a questo punto, diviene comune: quello di realizzare le opere nei tempi previsti.

La novità non è da poco, e risalta ancora di più davanti al tipo di difficoltà da superare. Nel caso dei maxilotti 5 e 6, ad esempio, è la prima volta che Anas e un General Contractor si confrontano sul passaggio da un progetto definitivo a un’esecutivo, e nei tempi ipotizzati dalla legge e dal capitolato (la gara vinta da Cmc è stata fatta su un progetto esecutivo), senza dimenticare che avviene su un progetto di 8 mila elaborati fra tavole e relazioni, e interessa una situazione ambientale molto complessa.

Consenso

Un aspetto apparentemente marginale è infine quello del consenso, che caratterizza la quasi totalità dei cantieri Anas. Contrariamente a quanto avviene per le ferrovie, che il consenso dovrebbero averlo - non fosse altro perchè sono lo strumento un riassetto modale - e invece registrano di una opposizione sempre più forte, per i lavori dell’Anas il favore è sostanzialmente unanime e nessuno dei suoi cantieri viene messo in discussione, né quelli già avviati né quelli in gara.

Ci sono criticità sul corridoio tirrenico, che però è ancora a livello di progetto e comunque sembra essere l’unica opera su cui si discute seriamente sull’opportunità e sui tracciati.

Contestazioni sono presenti anche per il Quadrilatero Umbria-Marche (vedi i relativi dossier, nei numeri di gennaio e febbraio 2005) ma non sono le opere Anas ad essere messe in discussione, solo lo strumento per realizzarle.

Sulla variante di Cortina c’è qualche comitato contrario, ma in ogni caso non è un’opera in corso, perchè è a livello di progettazione.

La Salerno-Reggio Calabria è costosa quanto una ferrovia, ma lì c’è un consenso sostanzialmente unanime, anzi, viene indicata come priorità assoluta da tutti.