



for a living planet®

SINDROME NIMBY *NO GRAZIE* I VERI MOTIVI DEI RITARDI SULLE GRANDI OPERE

a cura di Stefano Lenzi, responsabile Settore legislativo WWF Italia

Premessa

Com'è noto, nella vulgata, alimentata spesso dalle forze politiche e dai governi che si sono succeduti negli anni, è stata accreditata l'idea che se le grandi opere non si costruiscono nel nostro Paese la responsabilità sia degli ambientalisti e di comitati locali che si opporrebbero con ogni mezzo, pretestuosamente alla realizzazione della grandi opere.

In questo dossier, da un lato, dimostreremo che questo non è vero, ma che l'azione dei cittadini è nella maggior parte dei casi mirata e selettiva, e, dall'altro, punteremo il dito, sulla base di documenti ufficiali, sulle responsabilità politiche ed istituzionali che hanno portato ad una gestione perversa della programmazione, progettazione ed autorizzazione delle grandi opere.

Addirittura all'inizio dello scorso anno è stata presentata (10 marzo 2009) alla Commissione Giustizia della Camera dei deputati e lì giace una proposta di legge AC 2271 recante "Modifica dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 in materia di responsabilità processuale delle associazioni di protezione ambientale" in estrema sintesi viene giustificata dalla evidenza che la cosiddetta sindrome "Nimby" (not in my back yard) determini un *costante ritardo del cantiere Italia*, sino addirittura a *paralizzarlo*, e che questa sia generata da un *egoismo territoriale* alimentato dalle associazioni ambientaliste riconosciute a livello nazionale che avrebbero un atteggiamento ir-responsabile nell'ingenerare un contenzioso giudiziario.

Premettiamo, innanzitutto, rispetto agli assunti richiamati quali presupposto anche della Pdl in questione, che peraltro presenta molti profili di assoluta inconsistenza dal punto di vista giuridico, che:

1. dovrebbe essere evidente a tutti che le associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare non possono ricavare la propria legittimazione per interventi di fronte al giudice amministrativo o ad altro giudice, facendo semplice riferimento a problematiche di contenzioso locale, ma intervengono per violazioni delle normative comunitarie, nazionali e regionali sull'ambiente, sul paesaggio, sui beni culturali, sul governo del territorio;
2. è difficile pensare, che la *sindrome Nimby* proprio perché sorge da esigenze e problematiche territoriali trovi nelle associazioni ambientaliste nazionalmente riconosciute una sorta di *Spectre* che si sia assunto il gravoso e periglioso compito di ostacolare il "Cantiere Italia" in ogni dove.

Detto questo, la "evidenza" a cui si richiama la Pdl richiamata fa riferimento a ricerche condotte da società private che non ha alcun riscontro nella realtà e, di conseguenza, non ha alcuna rilevanza nei più importanti studi e indagini ufficiali pubblicati in questi anni sulle grandi opere, identificate in Italia nelle cosiddette "infrastrutture strategiche".

D'altra parte non potrebbe essere altrimenti, visto la dimensione assolutamente modesta del contenzioso generato dalle associazioni ambientaliste, come ci ha confermato il CIPE il 28 luglio 2009, a seguito di una richiesta di chiarimenti relativa a considerazioni contenute nel capitolo 2.4 della "Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche", allegata alla Delibera CIPE n. 10/2009 del 6 marzo 2009, recante "Ricognizione sullo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche e piano 2009".

Il competente ufficio del CIPE ha fornito il 28 luglio 2009 il quadro aggiornato del contenzioso sulle infrastrutture strategiche, che è composto a quella data da 259 ricorsi amministrativi e giurisdizionali

176 promossi da privati (aziende o singoli cittadini, ad es. espropri)

62 promossi da enti pubblici

21 da associazioni (comprese le organizzazioni dei consumatori)

Quindi, come si può facilmente vedere, solo l'8,1% dei ricorsi sarebbe promosso da associazioni varie tra cui quelle ambientaliste.

Questa è la realtà di fatto da cui bisogna partire rifuggendo da ogni ricostruzione strumentale e di fantasia e per capire come la cosiddetta *Sindrome Nimby* o anche il contenzioso sollevato dalle associazioni ambientaliste non abbiano rilevanza e non vengano citati come principale causa dei ritardi del "Cantiere Italia" da nessuno dei seguenti studi e delle indagini ufficiali:

- I (anno 2004), II (anno 2005) e III Rapporto (anno 2007) sull'attuazione della *Legge Obiettivo*, redatti dal Servizio studi della Camera dei Deputati, con la collaborazione del CRESME e dell'Istituto Nova, documenti che dovrebbero essere le fonti documentali primarie del lavoro di qualsiasi parlamentare;
- "Indagine sullo stato di attuazione della Legge Obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture e insediamenti strategici", elaborata dalla Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (approvata con Delibera 8/2005 il 22 marzo 2005);
- la Risoluzione del 19 dicembre 2007 del Consiglio dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture avente per oggetto "Da AV ad AV/AC. Indagine relativa agli interventi gestiti da TAV SpA";
- la Relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti relativa alle "Risultanze del controllo sulla gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato contratti da FF.SS., RFI, TAV e ISPA per infrastrutture ferroviarie e per la realizzazione del sistema Alta Velocità", approvata con al Deliberazione n. 25/2008/G;
- l'Indagine della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato della Corte dei Conti sullo "*Stato di avanzamento del progetto di salvaguardia della Laguna e della città di Venezia*", approvata con Delibera 2-2009-G;
- Il Rapporto 2008 "La Revisione della spesa pubblica" della Commissione tecnica per la finanza pubblica, istituita a suo tempo presso il ministero dell'economia e delle finanze.

Questi studi e indagini, inoltre, anche quando citano il contenzioso attivato dalle associazioni ambientaliste riconosciute su scala nazionale (come nel caso del MoSE), mai rilevano che questo sia ingiustificato.

Ma, il contributo più prezioso che si ricava da questi documenti e che dovrebbe essere di interesse per i firmatari della Pdl in esame è che i motivi dei ritardi del "Cantiere Italia" sono ben altri, che andremo qui di seguito sinteticamente a individuare, citando le fonti ufficiali.

Difetti nella programmazione economico-finanziaria

Il primo problema è che il Primo Programma delle infrastrutture strategiche (Delibera CIPE n. 121/2001) è troppo ambizioso - considerati anche i costi e i tempi di realizzazione che continuano rispettivamente a lievitare e a dilatarsi in maniera incontrollata - e non è sostenuto da un piano economico-finanziario credibile.

Basti citare a questo proposito, innanzitutto, il primo Rapporto su “Le infrastrutture strategiche in Italia l’attuazione della Legge Obiettivo” elaborato nel maggio 2004 per la Commissione ambiente e lavori pubblici della Camera dei deputati, dal Servizio studi – Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, supportato da gruppi di ricerca capeggiati dal CRESME, che prende in esame tutti gli interventi previsti dalla Delibera CIPE n. 121/2001, non fermandosi a considerare gli assi e i corridoi dell’Allegato 1 della Delibera, dove sono elencati gli interventi per i 125,8 miliardi di euro, ma calcolando anche quelli che il Governo si è impegnato ad attuare secondo le Intese di programma con le Regioni di cui all’Allegato 2 dello stesso Primo Programma delle infrastrutture strategiche.

Secondo questa prima ricostruzione, il Governo si è impegnato in realtà, a partire dal 2001, a realizzare un Primo programma di infrastrutturazione del Paese (composto da 228 opere, 373 interventi e 188 sotto-interventi), che all’aprile 2004 ha un valore complessivo di 231,792 miliardi di euro (+ 84%, quindi, rispetto alla stima di 125,8 miliardi di euro contenuta nella Delibera CIPE n. 121/2001), impegno questo che destinato a lievitare per gli ulteriori incrementi nel passaggio alle successive fasi di progettazione (definitiva e esecutiva).

Nella seconda edizione del Rapporto si ha la conferma ulteriore della lievitazione incontrollata delle spese: il costo complessivo del Primo programma delle grandi opere del 2001, integrato dalle opere aggiuntive previste nel DPEF 2005-2008 (confermate, poi, nel DPEF 2006-2009), ammonta all’aprile 2005 (passato un anno esatto dalle rilevazioni del primo rapporto) a 264 miliardi di euro (+ 108% circa rispetto ai 125,8 del Primo programma). A queste cifre è prevedibile, come già segnalato, che debbano essere aggiunti, per un gran numero di opere, i costi derivanti dalle ulteriori fasi di progettazione definitiva ed esecutiva (+20%).

Nel Secondo Rapporto sulle infrastrutture strategiche si calcolava, dunque, che, tenendo conto delle integrazioni dei DPEF ad allora approvati e degli accorpamenti, il numero delle opere fosse salito a 235, mentre l’universo degli interventi a 531 progetti.

Nel Terzo Rapporto sull’attuazione della *Legge Obiettivo*, elaborato sempre dal Servizio Studi della Camera con la collaborazione di CRESME e Istituto Nova, presentato nel luglio 2007 alla Commissione Ambiente della Camera dei Deputati si documenta, poi, che l’ammontare delle opere ricomprese nel *Programma delle infrastrutture strategiche* è, all’aprile 2007, di 243 opere per 534 progetti dal costo complessivo, all’aprile 2007 di 305 miliardi di euro.

Nel Terzo Rapporto si rileva che ciò significa, come anche ricordato nella Delibera CIPE n. 130/2006, che in questi anni si è avuto un incremento di *valore del Programma* pari al 38% riconducibile “*sia all’inserimento di nuove opere, da parte delle Regioni attraverso le intese generali quadro, sia al passaggio di oltre l’80% degli interventi dagli studi di fattibilità a progetti preliminari e in molti casi a progetti definitivi*” (come viene detto nella Delibera n. 130/2006).

Ma, nel Terzo Rapporto del Servizio studi della Camera si precisa anche che questo preoccupante e incontrollato aumento dei costi è strutturale e non imputabile prioritariamente all’inserimento di nuovi progetti, *bensì all’avanzamento delle fasi progettuali ed ai maggiori costi delle materie prime di costruzione*. Passando a considerare i 108 progetti (esaminati nel rapporto 2005), sui 140 complessivamente esaminati dal CIPE ad allora, ci si accorge che il valore dei soli progetti portati ad approvazione è aumentato di quasi 13 miliardi di euro (+18%), con un incremento medio annuo di 4,3 miliardi di euro (con un tasso di crescita annuo del 6%).

Si ha la conferma, quindi, che gli impegni pubblici sono del tutto sproporzionati e che manca un controllo puntuale dell’attuazione del Programma, tanto che nel Terzo Rapporto si legge che negli ultimi due anni *si è*

assistito ad una sostanziale inversione della tendenza alla crescita della spesa, accanto ad una progressiva flessione del numero di opere appaltate. A fronte di un continuo aumento del valore dei progetti approvati dal CIPE (21 miliardi e 500 milioni nel 2001, 24 miliardi nel 2002, oltre 34 miliardi nei due anni successivi e 26 miliardi nel 2005), si è avuta, infatti, una contrazione della spesa, tra la seconda metà del 2005 e il 2006, del 14%.

Nel Terzo Rapporto del servizio Studi della Camera si rileva anche che nel biennio 2003-2005 sono state bandite 63.581 gare di appalto per un valore complessivo di oltre 75 miliardi e 700 milioni di euro; nel biennio 2005-2007 le gare sono scese a poco più di 56.000 con una contrazione di circa il 12% e il loro valore è sceso a 61 miliardi e 344 milioni di euro, con una contrazione che sfiora il 20% complessivo. E nei primi quattro mesi del 2007, rileva sempre il Rapporto si evidenzia un acuirsi delle difficoltà del mercato della gare per le opere pubbliche, con una perdita di valore di 23 punti percentuali a fronte di un calo del 4% del numero delle gare stesse.

Il Quarto Rapporto del Servizio Studi della Camera dei Deputati, all'aprile 2009 fornisce il costo complessivo aggiornato del Primo programma delle infrastrutture strategiche, che all'aprile 2009, viene stimato in 314 miliardi di euro, per 274 opere e 624 progetti perlopiù inseriti per soddisfare spinte localistiche piuttosto che il tanto sbandierato *preminente interesse nazionale*.

Nel V Rapporto del servizio Studi della Camera su *“L’attuazione della Legge Obiettivo”*, trasmesso il 2 luglio 2010, realizzato oltre che con l’apporto del CRESME e dell’Istituto NOVA, anche grazie all’apporto dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, il costo complessivo del programma lievita sino a 358 miliardi di euro (339 miliardi è il valore aggiornato delle opere valutate nell’aprile 2009, a cui si aggiungono i *nuovi inserimenti* decise con le Delibere CIPE del 6 marzo e del 26 giugno), mentre il numero delle opere sale 348 (con un incremento nell’arco di un anno di ben 49 opere) e 753 interventi, confermando la tendenza alla progressione geometrica della lievitazione degli impegni o, meglio, delle intenzioni

Un programma che, come vediamo, resta molto ambizioso nonostante la cruda realtà degli impegni economico-finanziari effettivamente ottemperati dallo Stato, che restituisce un quadro assai diverso: dalla Delibera 10 del 6 marzo 2009 del CIPE, che presenta una ricognizione sull’attuazione del programma delle infrastrutture strategiche, emerge che dal 2001 ad oggi sono stati erogati per le *infrastrutture strategiche*, soltanto 2,5 miliardi di euro e sono stati attivati mutui per 8,8 miliardi di euro.

Questo, tanto per registrare le difficoltà, da parte dei Governi che si sono succeduti dal dicembre 2001 ad oggi, a tenere il passo degli impegni economico-finanziari e autorizzativi assunti; fatto questo che ha portato l’esecutivo a tentare di individuare di volta in volta delle priorità nell’Allegato infrastrutture al DPEF (che spesso però rimangono solo sulla carta), come è avvenuto anche ultimamente per gli anni 2009-2013.

Per capire, poi, cosa la mancata, corretta valutazione degli aspetti economico-finanziari abbia comportato (anche rispetto all’insorgere contenzioso), basti fare riferimento a quanto rilevato dalla Corte dei Conti nell’indagine sull’attuazione della Legge Obiettivo.

Nell’”Indagine sullo stato di attuazione della Legge Obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture e insediamenti strategici”, elaborata dalla Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (approvata con Delibera 8/2005 il 22 marzo 2005, pagina 71, lettere d e ed e) si rileva: “d) L’inclusione così copiosa nel programma di opere vecchie e nuove, senza una puntuale definizione tecnica e finanziaria, ha, in alcuni casi, stimolato istanze locali dirette a risolvere, in modo oneroso per la parte pubblica, le situazioni di stallo preesistenti. Talvolta sono riemerse conflittualità, in precedenza mai del tutto sopite, in ordine alle alternative tecniche, ambientali e sociali, lasciate aperte dall’insufficiente definizione progettuale. e) Alle carenze pianificatorie di origine, ha fatto riscontro una parallela insufficienza nella capacità progettuale delle Amministrazioni coinvolte nella realizzazione della legge-obiettivo. Ciò ha comportato la necessità di stornare una parte delle risorse a disposizione dagli interventi realizzativi alla progettazione di opere già incluse nel programma.”

La conferma che nel corso del tempo, ad esempio, l'allora III Governo Berlusconi non abbia valutato con attenzione le conseguenze della mancata pianificazione economico-finanziaria, emerge anche dalla vicenda dell'Alta Velocità ferroviaria.

Sulla vicenda di Infrastrutture SpA – ISPA (istituita nel 2002 e soppressa per incorporazione in Cassa Depositi e Prestiti SpA nel 2006), società dedicata prioritariamente al finanziamento dell'AV, fa scuola la Relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato relativa alle “Risultanze del controllo sulla gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato contratti da FF.SS., RFI, TAV e ISPA per infrastrutture ferroviarie e per la realizzazione del sistema Alta Velocità”, approvata con la Deliberazione n. 25/2008/G.

In questa relazione si documenta che, appunto, tra l'anno 2002 e l'anno 2006 ISPA aveva accumulato un “debito nascosto”, che era stato oggetto dei pesanti rilievi nel 2005 di Eurostat che si era detto non disponibile a certificare i bilanci dello Stato italiano del 2003 e del 2004, che solo oggi la Corte dei Conti riesce esattamente a calcolare. La Corte attesta che sono state realmente attivati linee di credito per 12.950.000.000, più gli interessi pari ad euro 671.816.738 (v. pag. 21 della Relazione).

Ciò porta la Corte dei Conti a rilevare (pag. 18 della Relazione):

2L'equilibrio finanziario non è stato al centro delle decisioni assunte da ISPA e neppure delle direttive linee guida in proposito emanate dal Ministero dell'economia e delle finanze, dal momento che in alcun documento acquisito nel corso della presente istruttoria emerge un attendibile riparto tra le quote assunte a carico dello Stato e quelle a carico del settore privato. A quest'ultimo è stato riservato un mero ruolo di approvvigionamento finanziario, attraverso sistemi tradizionali e innovativi, senza che allo stesso sia stato caricato alcun rischio imprenditoriale, presupposto inscindibile di qualsiasi vera tecnica di project finance.

E ancora, a proposito delle responsabilità dell'amministrazione pubblica, si legge sempre in questa Relazione della Corte dei Conti (pag. 5):

“Manca un'azione costante di verifica sull'operato dei manager pubblici dai quali si ereditano gli effetti delle decisioni, con il risultato che gravi errori da questi commessi non vengono valutati sotto il profilo di un'ipotetica responsabilità sociale.

(...)

Quel che è più grave, queste operazioni pregiudicano l'equità intergenerazionale, caricando in modo sproporzionato su generazioni future (si arriva in alcuni casi al 2060) ipotetici vantaggi goduti da quelle attuali. Sotto questo profilo la vicenda in esame è considerata dalla Corte paradigmatica delle patologiche tendenze – della finanza pubblica – a scaricare sulle generazioni future oneri relativi ad investimenti, la cui eventuale utilità è beneficiata soltanto da chi li pone in essere, accrescendo il debito pubblico, in contrasto con i canoni comunitari.

Valutazioni più generali sulla programmazione della infrastrutture strategiche le troviamo, anche più di recente, nel Capitolo 5 “La Legge Obiettivo” del Rapporto 2008 su “La Revisione della spesa pubblica”, elaborato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica istituita a suo tempo presso il ministero dell'economia e delle finanze, si legge nella Raccomandazione 6 (pag. 113) che: *“Il finanziamento degli interventi della legge obiettivo si presenta incerto, frammentario, parziale e con problemi di sostenibilità. Appare indispensabile effettuare una ricognizione della situazione attuale per superare le incertezze e le carenze informative sul programma, in termini aggregati e relativamente a ciascun progetto approvato dal CIPE in modo che siano chiari i costi di eventuali decisioni di ampliamento del programma, in termini di mancato o ritardato completamento di interventi parzialmente avviati e solo parzialmente finanziati”*

Non crediamo che sotto questo profilo si debba aggiungere alcun altro commento.

Mancanza di un unico centro di controllo sul Programma

L'altro problema non irrilevante, strettamente legato al precedente, è che lo Stato non ha un unico centro di controllo sull'attuazione del Primo programma sulle infrastrutture e gli insediamenti strategici (Delibera CIPE n. 121/2001) e, quindi, non ha un'idea precisa sullo stato di avanzamento dello stesso Programma nel suo complesso.

Questo porta l'Ufficio Studi della Camera nel suo primo Rapporto, redatto con il contributo tecnico del CRESME, a constatare il fatto che il Governo non ha in alcun modo sotto controllo la spesa, dato che dalle fonti ufficiali non si ricava alcuna "esatta stima del costo previsto dall'intero programma" (pag. 150 dell'indagine), né si ha un'idea precisa della "reale articolazione realizzativa" delle opere (pag. 196 dell'indagine).

Nella seconda edizione del Rapporto, consegnata, come abbiamo visto, nel luglio 2005 ai membri della Commissione ambiente e lavori pubblici della Camera dei deputati, dall'Ufficio Studi della Camera dei deputati, in collaborazione con CRESME, cui si è aggiunto l'Istituto NOVA, si ha la conferma di questa situazione.

Nel secondo Rapporto dell'Ufficio Studi della Camera dei deputati vengono censiti, infatti, almeno dieci centri di controllo *ufficiali*, che elaborano e forniscono dati spesso incoerenti e contraddittori, se non contrastanti tra loro:

- 1) il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che redige il rapporto annuale per le Commissioni parlamentari competenti;
- 2) la Struttura tecnica di missione e gli advisor del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- 3) l'Unità tecnica finanza di progetto - UTFP del Ministero dell'economia e delle finanze;
- 4) il Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere, istituito di concerto tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'interno e il Ministero della giustizia;
- 5) l'Osservatorio dei lavori pubblici, struttura collegata a Ragioneria dello Stato, Ministeri, Regioni, UPI e ANCI;
- 6) il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici costituito presso il CIPE; MIP – Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici;
- 7) il CIPE, che presenta un rapporto semestrale al Parlamento,
- 8) l'ISTAT, a cui compete di effettuare la rilevazione delle opere pubbliche ai sensi del DPCM 19 giugno 2003,
- 9) La Banca d'Italia, che include le opere pubbliche nel rapporto semestrale sul valore della produzione;
- 10) il Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici – SIOPE, costituito con convenzione tra Ragioneria dello Stato e Banca d'Italia e sviluppato da ISTAT.

Da queste dettagliate informazioni sulla proliferazione dei *centri di controllo* si ha la conferma del fatto che l'attuazione dell'ambiziosissimo programma delle infrastrutture strategiche, particolarmente oneroso per le casse pubbliche, non è monitorata in maniera efficace.

E' questa una situazione ben nota che trova conferma anche in quanto riportato nel Capitolo 5 "La Legge Obiettivo" del Rapporto 2008 su "La Revisione della spesa pubblica", elaborato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica istituita a suo tempo presso il ministero dell'economia e delle finanze, si legge nella Raccomandazione 11 (pag. 115) che rileva: "La scarsa disponibilità di informazioni certe, aggiornate e affidabili sullo stato di avanzamento degli interventi della legge obiettivo costituisce un elemento di criticità in termini conoscitivi e di controllo. E' opportuno adottare regole di trasparenza per le informazioni relative ai costi, ai finanziamenti e allo stato di attuazione delle opere finanziate con la legge obiettivo per rendere possibile il monitoraggio dello stato di realizzazione delle opere con periodiche relazioni al Parlamento e il monitoraggio a consuntivo dei singoli interventi in relazione ai costi complessivi e ai risultati ottenuti".

Difetti nella qualità dei progetti

Esiste poi un problema rilevante nella qualità dei progetti delle grandi opere che spesso sono ampiamente lacunosi e non rispondono agli standard stabiliti dal regolamento in vigore in Italia sugli appalti pubblici (DPR n. 554/1999) sia nella fase di progettazione preliminare che definitiva.

A ricordarcelo è sempre l'“Indagine sullo stato di attuazione della *Legge Obiettivo* (legge 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture e insediamenti strategici”, elaborata dalla Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (approvata con Delibera 8/2005 il 22 marzo 2005), nella quale già allora si ricordava pacatamente al Governo come: “Pur prendendosi atto delle difficoltà obiettive nel creare una cultura della programmazione e della progettazione generale in un contesto delicato come quello delle opere pubbliche, vi sono alcuni accorgimenti che – ad avviso della Corte – possono rivelarsi utili. Tra questi meritano di essere richiamate l'esigenza di una analisi di contesto sotto i profili ambientale, sociale ed economico per le opere nuove, e la ricognizione dei costi storici delle opere per le quali è previsto il completamento.”

E' la stessa scarsa qualità dei progetti inaspettatamente rilevata anche in una ricerca presentata a Torino l'11 marzo 2005 da ANCE (che riunisce le piccole e medie imprese di costruzione) e da AGI (l'associazione delle grandi imprese di costruzione), le quali in quella occasione ammisero che la qualità dei progetti delle infrastrutture strategiche lasciava “molto a desiderare” (secondo quanto riferisce Il Sole 24 Ore del 12/3/2005 a pag. 3) e che questa è “la causa prima di gravissime patologie che si riscontrano poi nella fase costruttiva: (...) il 53% delle opere strategiche ha avuto bisogno di varianti al progetto originario (...)”.

D'altra parte la Pubblica amministrazione sembra ancor oggi non dare la giusta importanza al monitoraggio sulla qualità della progettazione prodotta dai privati né a verificare i reali effetti degli interventi, come emerge anche dal Capitolo 5 “La Legge Obiettivo” del Rapporto 2008 su “La Revisione della spesa pubblica”, elaborato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica istituita a suo tempo presso il ministero dell'economia e delle finanze. Alla Raccomandazione 16 (pag. 120) si legge, infatti: “Allo stato attuale è particolarmente carente la valutazione ex post dell'efficacia e dell'utilità degli interventi infrastrutturali. Occorre rafforzare e rendere pubblici gli scostamenti tra valutazione ex ante e i risultati effettivi delle singole opere, attraverso indagini periodiche volte ad accertare le caratteristiche qualitative delle opere realizzate e la loro efficacia”.

Ritardi nella esecuzione dei lavori e lievitazione dei costi

E l'aspetto convenzionale o contrattuale incide in maniera determinante sulla dilatazione dei tempi e i costi delle opere e quindi sulla concreta realizzazione del “Cantiere Italia”, ben più di qualsiasi contenzioso, visto che quella serie di comportamenti che spesso impropriamente vengono considerati semplicemente “varianti in corso d'opera” sono armi efficacissime nelle mani dei concessionari, dei general contractor e delle singole imprese.

Da questo punto di vista può essere considerato esemplare quanto documentato nella Risoluzione del 19 dicembre 2007 del Consiglio dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture avente per oggetto “Da AV ad AV/AC. Indagine relativa agli interventi gestiti da TAV SpA”

- punto 7.1 (pag. 32): “Sulla base di quanto accertato, si può affermare che, contrariamente alla regola civilistica (ancora più marcata per i contratti pubblici) dove il vincolo contrattuale presuppone l'esatta definizione delle prestazioni contrattuali a carico dell'esecutore, nei contratti dell'AV stipulati all'inizio degli anni 90 si è seguita una strada diversa, nel senso che prima è sorto il vincolo contrattuale, cui faceva seguito, ma con grande difficoltà e con tempi estremamente dilatati, il procedimento di effettiva definizione e completamento delle prestazioni contrattuali, che nelle convenzioni erano delineate in modo generico e stimate sommariamente. Corollario di tale impostazione è stato il proliferare di comportamenti opportunistici da parte del G.C. – vero e proprio “monopolista convenzionale” – interessato alla ‘durata’ del rapporto e al suo mantenimento più che al risultato.”;

- punto 7.1 (pag. 33): “In sostanza, dal tenore letterale della Convenzione gran parte dei rischi esecutivi sembrerebbero riconducibili alla sfera del GC (...) Il Prezzo Forfetario avrebbe dovuto subire modificazioni solo in casi circoscritti, tra cui a titolo esemplificativo, la richiesta di adeguamento a nuove tecnologie e normative, le modifiche del tracciato e delle caratteristiche dell’opera disposte dalla committenza (...). Tuttavia tale casistica è stata interpretata in modo estensivo grazie alle clausole general che ammettono varianti a carico di TAV per “comprovate esigenze tecniche” o “per cause di forza maggiore”. Nel corso delle varie istruttorie si è infatti potuto riscontrare come gli interventi abbiano subito notevoli incrementi di costo e del tempo di esecuzione, sia per effetto di un gran numero di perizie di variante, sia per riserve avanzate dal GC. In sostanza, l’esecuzione a mezzo del general contractor non ha conseguito quei risultati che in tutta evidenza le convenzioni TAV-GC intendevano perseguire, ovvero l’invariabilità dei costi e dei tempi di esecuzione.”;
- punto 7.1 (pag. 34): “Se dall’esame delle tratte in corso d’esecuzione risultano evidenti le criticità del sistema TAV di affidamento a GC, in quanto lo stesso non è stato assolutamente in grado di garantire tempi e costi di realizzazione certi, l’esame delle vicende e della cronologia delle tratte oggetto di revoca ex lege 40/2007, conferma criticità del sistema anche per quanto attiene la precedente fase progettuale approvativa.”

Come si vede, si tratta di aspetti costitutivi tutt’altro che episodici dei rapporti esistenti tra la pubblica amministrazione e i privati come confermato, non a caso, anche dall’Indagine della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato della Corte dei Conti, approvata solo recentemente lo scorso 20 febbraio con Delibera 2-2009-G sullo “Stato di avanzamento del progetto di salvaguardia della Laguna e della città di Venezia”.

Alle pagine 3 e 4 della Sintesi posta all’inizio di quest’ultima relazione si legge:

A partire dalla fase progettuale delle opere, è stata lasciata la responsabilità dell’iter tecnico-amministrativo dei lavori in capo al concessionario. L’affidamento all’esterno dell’amministrazione anche della direzione dei lavori e dei collaudi –per i quali ultimi, peraltro, si riscontrano ritardi-, avrebbe dovuto rappresentare l’eccezione per una struttura specializzata, che trova nella salvaguardia di Venezia una delle sue fondamentali ragioni d’essere. Né, a compensare tale carenza, può bastare il coordinamento e l’alta sorveglianza sull’attività in concessione, tenuto conto anche di una significativa disparità di mezzi tra concedente e concessionario.

I costi dell’opera –che hanno, ad oggi, superato ampiamente i 4 miliardi di euro, con riferimento ad uno stato di avanzamento dei lavori di poco inferiore alla metà- si sono incrementati nel corso della lunga fase realizzativa, iniziata oltre 25 anni fa, per una serie di cause analiticamente riportate in relazione. Peraltro, i meccanismi contrattuali introdotti recentemente nel tentativo di evitare ulteriori aumenti dei costi non garantiscono, come richiamato dallo stesso Magistrato, dal rischio di nuovi aggravii economici, anche in rapporto ai tempi di esecuzione connessi ai finanziamenti. L’opera, comunque, non è risolutiva per la salvaguardia di Venezia, dal momento che essa deve essere integrata dalle difese locali.

La prassi dei finanziamenti frazionati nel tempo –per cui è il progetto che segue il finanziamento- e l’indeterminatezza della progettazione iniziale hanno prodotto il prolungamento della concessione. Ciò ha generato difficoltà nel rispetto dei costi preventivati. La realizzazione dell’opera è apparsa condizionata dalla incertezza delle risorse disponibili e dalla scarsa definitezza delle fasi realizzative.”

Si aggiunga quanto rilevato nel Capitolo 5 “La Legge Obiettivo” del Rapporto 2008 su “La Revisione della spesa pubblica”, elaborato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica istituita a suo tempo presso il ministero dell’economia e delle finanze, si legge nella Raccomandazione 9 (pag. 114): “Il finanziamento parziale è un fenomeno diffuso nell’ambito degli interventi della legge obiettivo al fine di attivare il maggior numero di interventi a risorse date può dar luogo alla frammentazione anche artificiale dei progetti e imporre un’ipoteca implicita sui fondi futuri per assicurare il completamento delle opere (...).”

Abbiamo riportato quanto sopra per far capire quali siano i meccanismi messi in campo dai privati, spesso con l'avallo dell'amministrazione pubblica, che stanno influenzando in maniera determinante su costi e tempi di realizzazione di una delle poche grandi opere inserite nel Primo programma delle infrastrutture strategiche, che è in uno stato avanzato di realizzazione.

Conclusioni

In conclusione, quello che emerge dai citati studi e indagini è che le vere cause dei ritardi del "Cantiere Italia" sono in sintesi dipendenti da:

- a) la mancata definizione di una programmazione economico-finanziaria credibile da parte dello Stato degli interventi per la realizzazione delle infrastrutture strategiche e l'assenza di un unico centro di controllo e monitoraggio sull'attuazione del Primo Programma delle "infrastrutture strategiche";**
- b) la scarsa qualità e la indefinitezza della progettazione delle grandi opere e degli stessi studi di fattibilità economico-finanziaria, che spesso non contengono un credibile calcolo costi-benefici dal punto di vista economico, sociale e ambientale;**
- c) il reiterato tentativo da parte dei general contractor, dei concessionari e comunque delle grandi aziende di costruzione di abusare delle varianti in corso d'opera, derivanti dalla progettazione approssimativa, dilatando molto spesso in maniera abnorme costi e tempi di realizzazione a carico e a discapito di quanto richiesto della pubblica amministrazione e rischiando di alimentare oltre ogni misura la catena dei sub-appalti, spesso nelle mire della criminalità organizzata.**

Documento aggiornato al 2 dicembre 2010