

RELAZIONE INIZIALE CONVEGNO “LA CURA DEL FERRO E L’ARCO ALPINO”
di Stefano Lenzi – responsabile Ufficio istituzionale e Legislativo WWF Italia – Onlus
21 maggio 2004

I CONTI IN TASCA

Il progetto dell’Alta Velocità ferroviaria, edulcorato solo nominalmente in Alta Capacità a partire dal 1997, è un’impresa che secondo le previsioni degli stessi proponenti (vedi tabelle 1 e 2) verrà a costare alla comunità nazionale qualcosa come **57 miliardi di euro** (oltre 113 mila miliardi di vecchie lire equivalenti), senza calcolare le opere e le infrastrutture indotte e gli interessi intercalari: **28.790 milioni di euro per la dorsale Torino-Milano-Napoli** (fonte: Corte dei Conti); **28.186 milioni di euro per la trasversale e la Milano-Genova** (fonte Comitato Transpadana su elaborazioni RFI).

Nel 1991 l’amministratore delegato delle Ferrovie dello Stato Lorenzo Necci e il consigliere di TAV Ettore Incalza (attuale consulente del Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture Pietro Lunardi) accreditavano l’idea che l’intero progetto sarebbe costato alla comunità **solo 26.080 miliardi di lire**.

Quella previsione di 13 anni fa sul progetto originario dell’AV era evidentemente sottodimensionata di circa 87 mila miliardi di vecchie lire equivalenti (!), **cifra che sicuramente va depurata dall’adeguamento delle spese dovute dall’inflazione, ma con un incremento dei costi assolutamente spropositato, che certamente non si può giustificare solo con le spese, allora non calcolate né previste, dei raccordi con i nodi e dei collegamenti per garantire l’interoperabilità con le linee ordinarie, né con gli oneri per gli espropri, le mitigazioni e le “compensazioni ambientali”**.

Visti i cattivi frutti di questa annosa esperienza sarebbe stato auspicabile un radicale ripensamento sugli aspetti normativi, contrattuali, finanziari e progettuali dell’AV e, invece, da oggi a partire dal 2001, con l’approvazione della Legge Obiettivo (l. n. 443/2001) e del primo programma delle Opere Strategiche (Delibera CIPE n. 121/2001) si assiste ad un suo rilancio in cui viene prevista addirittura la costruzione di nuove tratte: la tratta **Brennero-Verona**, sulla direttrice Berlino-Palermo (12 miliardi di euro); la tratta **Napoli-Reggio Calabria** (15.5 miliardi di euro); la tratta **Novi-Novara-Domodossola-Sempione** ancora non quantificata.

57 miliardi di euro, quindi, come stima prudenziale per la realizzazione al momento di due linee ad Alta Velocità (da TO a TS e da TO a NA), più la Milano Genova, per complessivi 1.500 chilometri circa, che equivalgono al 10% dell’intera rete in una situazione quale quella italiana che, in assenza di un’inversione di tendenza che non può essere assicurata dall’AV, vede la progressiva emarginazione della modalità di trasporto ferroviaria (il Piano Generale dei Trasporti stima che se la situazione attuale si perpetuasse in futuro la quota di trasporto su ferro dei passeggeri scenderebbe dal 13-14% al 3% al 2010).

La Corte dei Conti, nella relazione sulle ferrovie del 21 gennaio 2004, denuncia che in soli tre anni, dal 2001 al 2003, i costi della linea *Dorsale* (Milano-Roma-Napoli) ad Alta Velocità sono lievitati di oltre il 25% (+ 7.262 milioni di euro) a conferma dell’insostenibilità del progetto. Oggi la Corte dei Conti calcola che siano ancora necessari per completare il progetto della *dorsale* investimenti per 29.467 milioni di euro (quasi 60 mila miliardi di lire), quando all’inizio del 2001 la cifra prevista era di 43 mila miliardi di lire.

Ed è sempre la Corte dei Conti ad entrare nel merito della furbesca *esternalizzazione* tentata con Infrastrutture SpA.

La Corte dei Conti nella sua relazione sulle ferrovie dello Stato redatta nel gennaio 2004 sottolinea come i crediti ai privati garantiti da Infrastrutture SpA che si occupa prioritariamente dell’AV (art. 75 della Legge Finanziaria 2003) produrranno pesanti “ripercussioni” per i bilanci pubblici a partire dal 2009. Infatti, a quella data, è previsto che “lo Stato intervenga con somme considerevoli per integrare l’onere per il servizio del debito nei confronti di Infrastrutture SPA”, per il credito da questa garantita per la realizzazione dell’AV sul mercato bancario e su quello dei capitali in considerazione di un progetto che come abbiamo visto all’inizio necessita ancora almeno di 56 miliardi e 990 milioni di euro di investimenti per completare il

sistema (28 miliardi e 790 milioni di euro per la MI-RM-NA secondo il Contratto di Programma RFI 2001-2005; 28 miliardi e 200 milioni di euro stimati dal Comitato Traspadana su valutazioni di RFI) .

Nonostante questi riscontri e censure, che non sono le uniche, come vedremo il Governo ha rilanciato in grande stile il Sistema dell'AV.

IL RILANCIO

Sul piano nazionale

Di fronte a queste cifre, stime e scenari di questa annosa e scandalosa vicenda, l'unico reale e parziale ripensamento avvenuto sugli aspetti contrattuali, proprio per gli altissimi costi realizzativi, è quello del 2001, con la l'approvazione da parte del Parlamento dell'art.131 della Legge Finanziaria di quell'anno (L. n. 388/2000), su proposta del Governo (Ministro dei Trasporti Pierluigi Bersani), che revocava le concessioni e "i rapporti sottostanti" per le tratte ad AV ancora in fase iniziale della Milano-Genova, Milano-Verona e Verona-Venezia (oggi Verona-Padova).

Sul piano tecnico (trasportistico e infrastrutturale), dopo l'arresto di Necci nel dicembre 1996 inizia la verifica parlamentare sul progetto ad AV (Ministro dei Trasporti Claudio Burlando), conclusasi nel luglio 1997 con esiti deludenti, che porta tra il 1997 e il 1999 ad un confronto tecnico tra i Ministeri dell'Ambiente (Ministro Edo Ronchi) e dei Trasporti che ha prodotto risultati di un certo interesse, che non si sono però tramutati in decisioni ed atti politici conseguenti.

Con il secondo Governo Berlusconi assistiamo invece a una brusca inversione di tendenza rispetto a quei parziali ripensamenti che rilancia di fatto il progetto ad AV, parte proprio dagli aspetti contrattuali e prosegue e si consolida nel tempo:

- il primo programma (**Delibera CIPE n. 121/2001**) delle cosiddette infrastrutture e insediamenti strategici rilancia la realizzazione delle linee trasversale e Milano-Genova ad AV prevedendo impegni di spesa del tutto teorici;
- con la **Legge Obiettivo (L. n. 443/2001)** vengono semplificate e accelerate le procedure (a cominciare dalla Valutazione di Impatto Ambientale) di approvazione e autorizzazione delle infrastrutture strategiche, che vengono meglio specificate nel decreto attuativo (**D.Lgs. n. 190/2002**);
- **l'art. 11 della L. n. 166/2002** (Collegato alla Finanziaria 2002) abroga l'art. 131 della Legge Finanziaria 2001 appena richiamato resuscitando "senza soluzione di continuità" le concessioni e i sub-contratti concessori;
- **l'art. 8 della L. n. 112/2002** istituisce la Infrastruttura SpA (ISPA), una finanziaria di proprietà della Cassa Depositi e Prestiti, creata ad hoc per *esternalizzare* gli oneri derivanti dagli investimenti pubblici in infrastrutture e grandi opere pubbliche e raccogliere, con operazioni di cartolarizzazione, il credito utile a tali investimenti;
- **l'art. 75 della Legge Finanziaria 2003 (Legge n. 289/2002)** stabilisce che ISPA finanzia prioritariamente il Sistema Alta Velocità/Alta Capacità "anche attraverso la costituzione di uno o più patrimoni separati", sancendo, inoltre, che sia "a carico dello Stato l'integrazione dell'onere del servizio della parte del debito nei confronti della Infrastrutture SpA";
- **nel marzo 2003** vengono presentati dai vari General Contractor, sotto l'egida di TAV SpA e di Italferr, i progetti preliminari e gli studi di impatto ambientale per l'avvio della procedura semplificata e accelerata ai sensi della normativa sulle infrastrutture strategiche per le due tratte ad AV (sulla direttrice Torino-Lione), la tratta ad AV Milano-Verona e Trieste-Ronchi dei Legionari, nell'ambito del progetto della *trasversale*, e la linea veloce Milano-Genova;

- **nel luglio 2003** viene presentata la linea ad AV confine Austriaco Verona sulla direttrice del Brennero.

Come si può vedere, pur in assenza di studi e valutazioni che ne attestino la fattibilità finanziaria, vengono creati prima i presupposti normativi e programmatici e, poi, vengono accolti progetti mancanti di seri approfondimenti ambientali, sociali, economici e trasportistici.

Il rilancio in grande stile del progetto ad AV da parte del Governo in carica è del tutto ingiustificato in questa situazione, in assenza di seri progetti di fattibilità, basati su risorse finanziarie certe e su calcoli di costi benefici credibili.

E' stato dimostrato che i notevoli costi di realizzazione di nuove linee per l'AV passeggeri, separate dalle linee ordinarie, realizzate con criteri costruttivi (pendenze e raggi di curvatura) particolari e, nel caso dell'Italia, anche con alimentazione diversa da quella della rete esistente, potrebbero essere ipoteticamente giustificati se fosse dimostrato che esiste una domanda consistente di passeggeri sulle medie-lunghe percorrenze (superiore ai 400 km).

Ma nella direttrice est-ovest nel settentrione del nostro paese la percorrenza media dei passeggeri è di 80-90 km: il che vuol dire che la scelta dell'AV non risponde alle esigenze dell'utenza e sottrae risorse all'adeguamento delle linee ordinarie e alla loro manutenzione, comportando meno servizi per i centri minori e per coloro, come i pendolari, che viaggiano sulle corte distanze.

In ambito comunitario

Il Governo italiano si è inoltre inserito abilmente nel gruppo tecnico che ha deciso la definizione delle nuove TEN, riuscendo a inserire i progetti per l'AV nella lista delle 30 priorità di intervento europee anche se questo non significherà (tranne per le tratte transfrontaliere del Moncenisio e del Brennero) che ci saranno finanziamenti speciali per le tratte italiane dell'AV.

Di certo comunque, come già per la Delibera n. 121/2001 in Italia il peccato originale della nascita delle nuove TEN è l'approssimazione tecnica in cui si è arrivati al vaglio dei vari progetti (sulla base di un'autocertificazione sulle compatibilità ambientali, finanziarie e di fattibilità tecnica fornita dai governi degli stati membri) e la superficialità del vaglio politico-istituzionale condizionato dalla vicina scadenza elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo.

Nella nuova lista TEN, che è stata votata dal Parlamento il 22 aprile 2004, è stato **inserito l'asse ferroviario Lione-Trieste/Koper-Lubiana-Budapest-frontiera ucraina**, ribadendo una scelta che era stata già espressa nel 1996 con il Corridoio 5 (ad oggi non realizzato), specificando che questa sarà una linea "mista" merci e passeggeri.

Progetto che in ambito continentale, sulla direttrice di attraversamento Est-Ovest, che entra in concorrenza con l'avanzamento ben maggiore dell'asse trasversale **Parigi-Strasburgo-Stoccarda-Vienna-Bratislava**, anch'esso inserito nella lista TEN.

Per quanto riguarda, poi, l'asse ferroviario **Lione/Genova-Basilea-Duisburg-Rotterdam/Anversa**, l'individuazione nelle TEN di questa linea ad alta velocità passeggeri può essere davvero giustificata solo dal clima pre-elettorale europeo. La linea dovrebbe connettersi al Sempione nel 2015, quando stanno per essere completate le gallerie di base del Loetschberg (ultimazione prevista 2007) e del Gottardo (2012).

Il Governo italiano, a conferma della strumentalità delle scelte con cui è stata composta la nuova lista TEN è riuscito a far inserire nell'elenco approvato definitivamente dal Parlamento europeo il 22 aprile 2004 anche l'asse ferroviario ad AV **Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo**, comprensivo dell'individuazione del ponte sullo Stretto di Messina. Opera quest'ultima aspramente contestata e in un primo momento esclusa dalla lista (in prima lettura l'11 marzo il Parlamento europeo votò per l'esclusione), che entra in contrasto con il progetto delle autostrade del mare del Sud Est e del Sud Ovest.

UN TERRENO MINATO

A fronte di questa situazione però questo Governo ha dovuto incassare, senza che nulla fosse, una serie di critiche e contenziosi che mettono in discussione l'intero quadro normativo descritto, oltre che dalla Corte dei Conti, dalla Commissione Europea, dalla Corte Costituzionale, dall'Authority garante della concorrenza del mercato (l'Autorità Antitrust), dalle Regioni, dagli enti locali e dai cittadini.

Commissione Europea

Il 20 aprile 2004, la DG Ambiente della Commissione Europea ha inviato al Governo l'avviso di messa in mora dello Stato italiano per l'infrazione delle normative comunitarie sulla VIA (Direttive 85/337/CEE e 97/11/CE) relativamente all'espressione del giudizio di compatibilità ambientale sul progetto preliminare, al rispetto delle procedure partecipative e alla concessione delle autorizzazioni prima della progettazione definitiva previste dal D.Lgs. n. 190/2002.

Il 31 marzo scorso è stata trasmessa al Governo italiano dall DG Mercato Interno la comunicazione della fase conclusiva della procedura d'infrazione da parte della Comunità Europea per le tratte "ancora in fase iniziale" della Milano-Genova, Milano-Verona e Verona-Venezia (oggi Padova) per violazione degli articoli 43 e 49 del Trattato dell'Unione Europea sulla libera concorrenza proprio in relazione alla decisione dello Stato italiano di affidarli direttamente, senza procedure concorrenziali a general contractor "scelti tra i maggiori gruppi italiani".

Corte Costituzionale

la **Sentenza 303/2003** della Corte Costituzionale, che stabilisce come sulle opere strategiche non sia superabile il veto delle regioni, che hanno competenza esclusiva in materia urbanistica e concorrente con lo Stato in materia di governo del territorio.

Come non è riuscito a emarginare i Comuni, cui la Legge Obiettivo attribuisce una funzione ancillare nel solo perfezionamento delle previsioni urbanistiche, delle procedure espropriative e delle autorizzazione edilizie.

In questo senso è significativa **l'ordinanza di remissione alla Corte Costituzionale emanata dal TAR Sicilia**, sezione di Catania. La Consulta dovrà questa volta pronunciarsi sulla costituzionalità del mancato coinvolgimento dei Comuni nel procedimento di approvazione dei progetti delle infrastrutture strategiche.

L'autorità Antitrust

Proprio la focalizzazione sull'intricata e censurabile architettura contrattuale del Sistema AV sono state al centro di ripetuti interventi dell'A.A., che si è espressa in maniera molto chiara in occasione del dibattito parlamentare che poi ha portato all'approvazione dell'art. 11 del Collegato alla Finanziaria del 2002 che cancellava l'art. 131 della Finanziaria 2001. Ma a dire la verità le prime critiche dell'A.A. sono del 1996.

Il giudizio dell'A.A. è stato ribadito molto chiaramente all'inizio dell'iter parlamentare della L. n. 166/2002, con la Segnalazione inviata il 12 febbraio 2002, dall'Authority ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio, al Ministro dell'Economia e delle Finanze e al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Segnalazione in cui l'AA chiedeva al Governo di ritirare la proposta di cancellazione della revoca delle concessioni prevista dall'art. 131 della Legge Finanziaria 2001.

Le motivazioni di tale richiesta sono state ribadite nella **relazione annuale dell'Authority del 2002** nella quale si rileva con molta chiarezza che

- *“la prospettata abrogazione dell'art. 131, comma 2, della Legge n. 388/00, comportando una riviviscenza dell'affidamento delle opere la cui realizzazione non è ancora iniziata eluderebbe l'obbligo di gara sancito dalla normativa comunitaria e nazionale di riferimento. Inoltre l'Autorità ha sottolineato che la proposta di abrogazione risulta incompatibile con i principi generali posti a tutela della*

concorrenza (...), l'Autorità ha infatti ribadito che il ricorso concorrenziale tra gli operatori rappresenta lo strumento idoneo al fine di individuare le imprese che siano in grado di realizzare le opere affidate in modo efficiente sia da un punto di vista produttivo che organizzativo, così da garantire la minimizzazione dei relativi costi".

La censura al sistema contrattuale dell'AV non può essere più chiara nelle parole dell'A.A. e non era certo inaspettata.

Infatti, bisogna ricordare che l'A.A. già con il provvedimento n. 3526 del 10 gennaio 1996 argomentava a questo proposito che, nei casi in cui la normativa europea sulla concorrenza è stata applicata, *"il rispetto dei meccanismi concorrenziali garantiti dalla Direttiva CEE 90/351) ha consentito la realizzazione di notevoli risparmi di costo a vantaggio dei committenti e, in ultima istanza, della collettività. Sotto questo profilo, si deve constatare che la stipula delle convenzioni tra TAV e General Contractor, anteriormente all'entrata in vigore della Direttiva CEE 90/351, ha sottratto alle procedure concorrenziali che tale disciplina garantisce l'affidamento delle tratte Milano-Genova, Milano-Verona e Milano-Venezia, la cui realizzazione, seppur caratterizzata da rapporti contrattuali definiti, si trova ancora in fase iniziale".*

Il contenzioso con enti locali e cittadini

Gli ambientalisti e comitati dei cittadini hanno accettato la strada del confronto tecnico nell'ambito della procedura di VIA, rimanendo convinti però che l'attuale quadro normativo non dia garanzie e sollevando, laddove possibile, il problema della violazione della normativa comunitaria e nazionale vigente di fronte alla giustizia amministrativa.

Infatti, ambientalisti e comitati, come vedremo nel capitolo quarto del dossier dedicato a questo argomento, hanno presentato Osservazioni sulle varie tratte ad AV sottoposte alla VIA in cui sottolineano come queste non rispondano agli standard tecnici previsti in materia di valutazione di impatto ambientale (DPCM n. 377/1988 e de DPCM 27 dicembre 1988) e di lavori pubblici (L. n. 109/1994).

Le Osservazioni rilevano come i progetti presentati alla VIA manchino di: calcolo di massima della spesa per la realizzazione dell'opera; stime sul rapporto costi-benefici dal punto di vista economico, tecnico e ambientale; valutazioni sugli effetti diretti e indiretti delle opere e delle alternative sino all'opzione zero; credibili scenari programmatici ed elaborati progettuali leggibili; studi sull'incidenza ambientale e del quadro completo dei vincoli ambientali nazionali regionali ed europei, e di quelli paesaggisti e urbanistici.

Ad oggi, sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale solo le **Delibere CIPE** sul Terzo Valico dei Giovi, direttrice Milano-Genova, (Delibera n. 78/2003) e quella per la tratta Confine di Stato-Bruzolo (Delibera n. 113/2003), ancora non sono state pubblicate le Delibere CIPE per la Milano-Verona, per la Verona-Padova e per la Venezia Trieste, mentre il progetto della tratta Bussoleno-Torino è stato ritirato.

Sulla **Milano-Genova** è stata inviata dalle associazioni ambientaliste una diffida il 10 febbraio 2004 ed è stato presentato un ricorso al TAR del Lazio il 17 marzo scorso per violazioni delle norme in materia di lavori pubblici e di VIA e, tra l'altro, degli artt. 3 e 9 del D.Lgs. n. 190/2002 con riguardo alle opere che si intenderebbe realizzare prima della progettazione definitiva.

Sulla tratta confine di Stato-Bruzolo è aperto un contenzioso amministrativo, promosso dalla Comunità montana Bassa Val di Susa, oggi al Consiglio di Stato, che impugna l'Ordinanza ministeriale del 7 agosto 2003 che riguarda la realizzazione della finestra di Venaus prima della progettazione definitiva.

Per le tratte Milano-Verona e Verona-Padova sono stati presentati complessivamente dai Comuni (nella zona ricompresa tra Peschiera a Padova) sedici ricorsi alla giustizia amministrativa e un ricorso del coordinamento dei comitati dei cittadini, in cui si contestano la violazione del principio di sussidiarietà e delle competenze degli enti locali sulle opere strategiche e il mancato rispetto degli standard tecnici e delle procedure partecipative della normativa di valutazione di impatto ambientale.

LA STORIA

Nel tempo sull'AV hanno indagato approfonditamente, a partire dal 1993, le Procure di Roma, Milano, La Spezia, Perugia e Brescia e la Commissione parlamentare Antimafia. E anche se queste inchieste hanno portato a processi dagli esiti non univoci e conclusivi, è interessante riferire cosa risulta dalle carte pubbliche dei Pubblici Ministeri impegnati nel filone dell'AV.

E' Salvatore Portaluri che ricostruisce le vicende dell'AV sin dalle sue origini in un testimonianza di una chiarezza sinora ineguagliata resa alla magistratura di Perugia. Portaluri, nasce professionalmente all'Eni negli anni '60 e prosegue la sua carriera nell'Agip di cui diventa amministratore delegato nel 1981, carica che riveste per dieci anni. E' stato, poi, presidente di Tav SpA dal 1991 al 1993 e dopo le sue dimissioni dall'alta carica, rese in quell'anno, è stato membro del Consiglio di amministrazione di Tav sino al 1994.

Portaluri svela la prima grande bugia: quello della **maggioranza privata di Tav SpA**. Infatti, la Tav SpA nasce al 90% pubblica: come riferisce Portaluri: gran parte delle banche erano istituti di diritto pubblico; le Fs avevano il 45% del capitale sociale e un altro 5.5% era posseduta dalla banca delle Ferrovie, la Banca nazionale delle Comunicazioni; le banche private non arrivano al 10% del capitale sociale.

Non solo la maggioranza del capitale della società non era privato, ma nemmeno corrispondeva al vero che il 60% del finanziamento fosse davvero privato: *“infatti lo Stato garantiva il finanziamento del 40% in conto capitale, mentre il 60% doveva essere ricercato sul mercato dei capitali con prestiti che ovviamente dovevano essere restituiti con interessi di mercato; poco importava, anzi, bastava tenere riservato il fatto che gli interessi sino alla realizzazione dell'opera dovevano essere pagati dallo Stato, così come la restituzione dei prestiti doveva essere garantita dalle stesse Fs e dallo Stato”*

Poi, e questa è stata una soluzione che produce in suoi effetti ancora oggi, c'era il problema dell'affidamento dei lavori a Tav SpA, dei sub-contratti tra Tav SpA Fiat, Iri ed Eni e dei sub-sub contratti a sette consorzi per la costruzione effettiva delle infrastrutture.

Portaluri ricorda che per eludere le norme europee che stabilivano in modo inequivocabile che la concessione di sola costruzione equivale ad un appalto e che quindi era necessario indire gare per l'assegnazione dei lavori, ecco che si ritornò a utilizzare le deroghe della legge n. 80/1987 che per opere al di sopra dei 20 miliardi consentiva di utilizzare, contro la normativa europea, il contratto di **“concessione di sola costruzione”**. E, visto che la 80/1987 era una legge speciale con un termine di tre anni (il 1990) si decise di prorogarla ancora di un anno (sino al 1991).

Ma questa ipotesi non regge. Infatti, riferisce Portaluri: *“le entrate derivanti dalla gestione del treno superelevato avrebbero dovuto garantire alla Tav il recupero del 60% delle risorse non coperte direttamente dallo Stato. I conti però parlavano troppo chiaro: anche nella migliore delle ipotesi possibili, per il privato che avesse deciso di finanziare il 60% dell'opera, ci sarebbero voluti 350 anni per recuperare l'investimento”*.

Fu allora inventato un contratto con un titolo talmente anomalo e insostenibile che gli stessi general contractor ebbero fino all'ultimo dei dubbi sulla sua regolarità: la **“concessione per lo sfruttamento economico”**.

Comunque alla scadenza del 19 luglio 1991, termine entro il quale dovevano essere costituiti i consorzi incaricati della costruzione delle infrastrutture a terra tutti rispondono.

Eni come gruppo si defila ma autorizza una sua controllata la Snamprogetti a costituire due consorzi di imprese il Cepav Uno per realizzare la Milano-Bologna e il Cepav Due per la Milano-Verona.

Iri (oggi Fintecna) ai primi di agosto coinvolge Iritecna che costituisce due consorzi Iricav Uno per la tratta Roma-Napoli e Iricav-Due per la Verona-Venezia. Nei due consorzi vengono cooptate altre otto imprese di altrettanti gruppi imprenditoriali.

Fiat autorizza la controllata Cogefar Impresit a costituire due consorzi Cavtomi per la Torino-Milano e Cavet per la Bologna-Firenze.

Ma altri gruppi sono rimasti fuori dal giro ed ecco che solo nel dicembre 1991, ad un mese dall'entrata in vigore delle norme comunitarie che obbligano ad espletare le gare, che viene formato per la tratta più incerta la Genova-Milano il Consorzio CoCiv, un consorzio anomalo, che vede al suo interno altri due gruppi rampanti in quegli anni: il gruppo Ligresti, con Grassetto; e il gruppo Montedison, con Gambogi. Nel Co.Civ, anche un astro nascente il Gruppo Gavio, oggi il secondo concessionario a livello nazionale di tratte autostradali.

Ancor prima di aprire un cantiere (i primi partiranno solo dopo cinque anni), grazie alla formula garantista per i privati sull'erogazione dei finanziamenti, la Grande Opera aveva coinvolto decine di banche e di altri soggetti imprenditoriali. Alla fine del 1991 si firmano anche i contratti tra Tav e consorzi: sono accordi di massima su progetti di larga massa, ma gli impegni vengono comunque assunti e, comunque vada, portano a casa qualche centinaia di miliardi subito ciascuno. Una cosa è certa: la Tav SpA paga il 100% dei costi previsti dai contratti, nessun rischio a carico degli imprenditori.

Eni e Iri, comunque, dopo la copertura offerta nella conferenza stampa di lancio del sistema nell'agosto 1991 non firmano come gruppi alcun contratto né con Tav, né con Fs. Solo Fiat firma il contratto di progettazione e costruzione con Tav e a sua volta subaffida la progettazione a Fiat Engineering e la costruzione di due consorzi con capogruppo Cogefar Impresit (qualche anno dopo, e sino ad oggi, sostituita dalla mega impresa-conglomerato Impregilo di Romiti).

Alla fine del 1992, nonostante sia già scoppiata Tangentopoli, i contratti per l' non erano stati ancora aggiornati e allora il 29 dicembre 1992 i tre ministri del Tesoro, del Bilancio e dei Trasporti, Barocci, Reviglio e Tesini decidono di dare l'ok sacrificando all'interesse dei promotori dell'AV il capodanno. Solo i Verdi e qualche voce isolata, quale quella dell'autorevole economista democristiano Andreatta esprimono il loro dissenso.

Con la Legge Finanziaria 1993 viene accolto l'accordo di programma e stanziati i 9 mila miliardi di lire per la Grande Opera. Ricorda Portaluri: *"Il disvelamento di Tangentopoli però aveva determinato una forte attenzione e sensibilità dei parlamentari. Proprio su questo punto della Finanziaria, esponenti di tutti i partiti sparano a zero, compresi esponenti del partito di maggioranza che, ancora per poco, era la Democrazia cristiana"*.

Nel 1996, come ricorda l'ex magistrato allora parlamentare Imposimato, i retroscena della vicenda dell'AV vengono portati alla luce dalla magistratura: *"Il 13 settembre 1996 il Gip Maria Cristina Failla, su richiesta dei due magistrati, emette un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di quattro persone: oltre a Piefrancesco Pacini Battaglia, finiscono in manette Lorenzo Necci, amministratore delegato delle ferrovie dello Stato, Emo Danesi, imprenditore, ex parlamentare democristiano il cui nome era già comparso nelle Liste della Loggia P2 di Licio Gelli ed Eliana Pensieroso, segretaria di Pacini Battaglia. Secondo l'accusa, le fonti di prova (costituite essenzialmente da intercettazioni ambientali) 'dimostravano l'esistenza di un'associazione per delinquere, operante su tutto il territorio nazionale, dedita alla gestione occulta di aziende a capitale pubblico, al fine di conseguire ingentissimi, ingiusti profitti'"*.

Nel frattempo (nel maggio 1996), con il Governo Prodi, si è insediato al Ministero dei Trasporti e della Navigazione Claudio Burlando che garantisce lo sviluppo del progetto dell'AV. E' solo nell'autunno del 1996, dopo lo scoppio dello scandalo Necci/Pacini Battaglia, che inizia il timido ripensamento richiesto a gran voce dal Parlamento grazie all'opera tra gli altri di deputati quali Ugo Boghetta di Rifondazione Comunista e Giorgio Galletti dei Verdi e all'insistenza del ministro dell'Ambiente, Edo Ronchi.

Il 20 novembre 1996 il consiglio di amministrazione di Tav nomina Giancarlo Cimoli presidente, presidente anche di FS, che succede a Necci.

Il 23 dicembre 1996 entra in vigore la Legge 662, la Finanziaria 1997. All'art. 2, comma 15 si stabilisce che il Governo debba procedere ad una verifica entro il gennaio 1997 (termine ravvicinatissimo e irrealistico

che poi non fu mantenuto) sullo stato di attuazione del progetto dell'alta velocità e riferisca *“ed in particolare sulle conferenze di servizi, sui rapporti Tav SpA – Ferrovie dello Stato SpA, sui piani finanziari della Tav SpA, sulla legittimità degli appalti, sui meccanismi di indennizzo, sui nodi, le interconnessioni, i criteri di determinazione della velocità, le caratteristiche tecniche che consentano il trasporto delle merci (...) con l'obiettivo di consentire al Parlamento di valutare il progetto di alta velocità all'interno degli obiettivi più generali di potenziamento complessivo della rete ferroviaria, dell'intermodalità, dell'integrazione del sistema dei trasporti in funzione del collegamento dell'intero Paese e di questo con l'Europa”*.

Diciamo subito che la verifica, il cui iter non è stato mai perfezionato (infatti solo una delle due Camere redasse un documento conclusivo: la IX Commissione della Camera dei Deputati il 25 luglio 1999), fu un buco nell'acqua per gli interessi pubblici e un successo per quelli privati che hanno ipotecato, come abbiamo visto, sin dalle sue origini il progetto dell'AV.

A dire il vero, la verifica ebbe sviluppi molto interessanti nel confronto tecnico e politico tra il ministro Burlando e il ministro dell'Ambiente Edo Ronchi che portò alla relazione di Burlando (febbraio 1997) e all'audizione di Ronchi (luglio 1997) in Parlamento e alla costituzione di gruppi di lavoro interministeriali, che operarono tra il 1997 e il 1999.

Nella relazione del 13 febbraio 1997 davanti alle competenti Commissioni parlamentari il ministro Burlando ammise tra le righe che originariamente il progetto dell'AV non aveva considerato come obiettivo il trasferimento, in particolare, delle merci dalla gomma al ferro e non aveva considerato l'interconnessione con le linee esistenti e con i grandi impianti portuali e interportuali.

Ma nel contempo Burlando attesta anche che, confondendo strumentalmente il termine AV con quello dell'Alta Capacità (AC), in un secondo momento si sarebbe ottenuta un *“elevata integrazione”* con il sistema ordinario, nonostante che – come emerge dalla stessa relazione- i progetti presentati dai GC per le varie tratte ad AV avessero sempre le stesse caratteristiche costruttive e nonostante che le caratteristiche tecniche dell'AV italiana, ribadite nella relazione dal Ministro (velocità di punta a 300 Km l'ora e alimentazione 2x25 kV c.a. 50 Hz) implicassero la realizzazione di linee interamente nuove, dedicate ai passeggeri, separate dalla rete ordinaria alimentata con il sistema a 3 Kv c.c.. Burlando si fa scudo, per ribadire queste scelte invocando i *“livelli di saturazione”* raggiunti sugli assi interessati dall'AV e lo schema direttore europeo della rete ad AV che prevede la costruzione di 12.500 km di nuove linee ad AV e la velocizzazione di 14.000 km di linee esistenti e la costruzione di 2.500 km di collegamenti (soprattutto valichi).

Il ministro dell'Ambiente Edo Ronchi risponde con l'audizione del 23 luglio 1997. In quell'audizione Ronchi contesta l'integrazione tra il progetto dell'AV e le linee ordinarie e il ruolo positivo da questo svolto anche per il trasporto merci.

Ricorda che il sistema di alimentazione speciale previsto per le linee ad AV italiane non consente di accedere alle linee tedesche, austriache e svizzere e non consente l'integrazione con la rete nazionale, rischiando di aggravare pesantemente i costi a carico degli operatori ferroviari obbligati a dotarsi di motrici policorrente. Il Ministro dell'Ambiente ricorda che anche in Europa l'AV non gode di ottima salute, data la crisi del progetto francese del TGV (legata al sovradimensionamento delle previsioni di traffico, maggiorate del 30-40%) e dalla resistenza di Ecofin che ha segnalato i problemi di redditività dei vari progetti. Ronchi che invoca per l'AV l'approccio dell'allora Commissario dei Trasporti dell'Unione Kinnock, che richiede con il progetto delle *free ways* un aumento della velocità operativa dei treni merci da 30 a 60 km/h contesta la redditività della Torino-Milano-Napoli e ricorda come il quadruplicamento ad AV sull'intera *trasversale* non abbia senso posto che non ci si trova di fronte a una direttrice satura e che l'AV sulle medie e lunghe distanze non è giustificata, visto che la percorrenza media dei passeggeri è di 80-90 km.

Il Ministro dell'Ambiente individua, sulla base del lavoro svolto dai tecnici del ministero (tra cui la direttrice del servizio VIA Maria Rosa Vittadini) nel gruppo di lavoro con gli esperti del Ministero dei Trasporti, solo alcune tratte sature in cui è necessario un quadruplicamento ad AC *“in prima approssimazione la Torino-Chivasso, la Rho-Milano (già quadruplicata), la Milano-Treviglio e forse Rovato-Brescia, la Padova-Venezia; l'incremento attuale della velocità sulla linea attuale fino a 180-200 km/ora e il suo attrezzaggio*

per ottenere una potenzialità omogenea di 220 treni/giorni; l'adeguamento delle linee est-ovest medio-padana (Torino-Asti-Pavia-Cremona-Monselice-Padova) e nord-sud (Ovada-Alessandria-Novara-Domodossola-Sempione) come corridoi di transito 'alla Kinnock' (...); l'adeguamento dei raccordi dei suddetti corridoi al sistema di interporti e delle piattaforme logistiche". Come si vede un approccio del tutto diverso, se non opposto, da quello di Burlando.

Ma sugli aspetti centrali della redditività del progetto e sul sistema contrattuale della concessione e dei sub affidamenti che il ministro Burlando è più reticente, limitandosi ad attestare: nel primo caso che si c'è bisogno di un approfondimento da parte di FS, ma che fanno fede le stime di TAV pur in presenza di un aumento dei costi di investimento previsti al 1996 per il sub-sistema Torino-Milano-Napoli, che passa da 29.000 miliardi di lire a 34.000, "*comprensivi delle contingencies ed al netto dei costi di struttura della TAV*"; nel secondo che sia la concessione a TAV, che la convenzione tra TAV e i General Contractor che i sub-affidamenti sono regolari e rispettosi delle normative comunitarie, accreditando ancora l'idea che ci sia una partecipazione dei privati pari al 60% per la realizzazione della grande opera.

E' lo stesso ministro dei Trasporti del Governo Prodi che cade in contraddizione e dimostra di non credere fino in fondo al rischio dei privati, quando nella stessa relazione avventatamente propone, dimentico del contesto istituzionale e giudiziario di quegli anni, la copertura degli interessi intercalari da parte dello Stato, cioè degli oneri finanziari generati dall'indebitamento assunto da TAV "*per tutto il periodo della realizzazione del sistema AV e per il successivo periodo di avviamento*", avanzando la proposta di superare il tempo massimo stabilito dalla legge n. 725/1994 (62 mesi a decorrere dall'avvio dei lavori per le varie tratte, con l'unica eccezione della Bologna-Firenze, per il quale il termine è di 78 mesi).

Il Ministro Burlando non si nasconde dietro un dito pur di tornare al regime prima dell'emanazione della legge del 1994: "*Sembrerebbe pertanto essenziale ripristinare lo status quo, per non condizionare l'equilibrio prospettico all'iniziativa e per lanciare un segnale chiaro ed inequivocabile al capitale privato in ordine alla ferma intenzione dello Stato di mantenere i propri impegni*".

Il Ministro ignora la censura, già ricordata, dell'Autorità Antitrust del gennaio 1996 presieduta da Giuliano Amato e sostiene una posizione ancora più arretrata rispetto a quella espressa dalla stessa ANCE - **Associazione Nazionale Costruttori Edili** (la maggiore associazione imprenditoriale italiana del settore), che nel suo documento consegnato il 24 ottobre 1996 nelle sue mani, auspicava la modifica del modello contrattuale adottato per l'AV "*almeno relativamente alle tratte ancora da iniziare*", suggerendo che TAV acquistasse "*dal concessionario la progettazione, affidando successivamente in gara la realizzazione delle opere restanti*" e sostenendo questa scelta con l'inconsistenza delle conseguenze per la parte pubblica (nel documento ANCE si dice letteralmente: "*Una scelta di questo tipo potrebbe portare, al netto del 3% delle penali ad un risparmio per il Tesoro di 4 mila miliardi (di Lire del 1996) conseguente all'eliminazione di un'intermediazione - quella del General Contractor, che si è rivelata poco efficace e onerosa*").

LE ALTERNATIVE DI PROGETTO

Nel confronto tra i due Ministeri del 1997, sopra richiamato, sono già individuabili le alternative che il WWF Italia rilancia.

In alternativa alla costruzione di nuove linee ad AV passeggeri sulla *trasversale* e sulle direttrici Nord Sud del Brennero-Bolzano-Trento-Verona e del Sempione-Domodossola-Novara-Genova (con caratteristiche costruttive e sistemi di alimentazione che non si integrano con le linee ordinarie) il **WWF Italia, in accordo con i coordinamenti dei sindaci del Nord Ovest (35 enti locali della Val Susa e della cintura ovest di Torino) e del Nord Est (16 comuni che stanno contestando l'AV)**, rilancia l'idea di interventi per garantire l'Alta Capacità per le merci delle varie tratte. Il WWF ricorda come già nel 1997 furono identificate come priorità: intervenire sugli **itinerari complementari dedicati alle merci** quali la **Mediopadana** (Torino-Asti-Pavia-Cremona-Monselice-Padova) sulla direttrice est-ovest, che con un prolungamento sino a Chioggia potrebbe costituire un sistema integrato con le direttrici nord-sud della **Pontremolese** (La Spezia-Parma-Nord Est) e della **Voltri-Ovada-Alessandria-Domodossola-Sempione**; adeguare i nodi metropolitani e realizzare i **quadruplicamenti ad AC laddove necessari** (Torino-Chivasso, Milano-Treviglio e, forse, anche della Rovato-Brescia) per superare i colli di bottiglia delle linee ordinarie.

Riguardo, poi, alle linee di valico **Andrea Debernardi e Alfredo Drufuca** della società di ricerca Polinomia hanno ricordato che, **sfruttando appieno le potenzialità residuali di tutte le linee transalpine** (Ventimiglia, Frejus, Sempione, San Gottardo, Luino, Chiasso, Brennero, Tarvisio, Villa Opicina) a doppio binario e adottando quindi un valore pari a 220 treni al giorno – che comprenda anche la linea Genova–Ventimiglia in via di adeguamento - si ha una potenzialità complessiva di circa 141 treni/giorno, con una disponibilità residua di 746 treni merci al giorno, che sommati ai 225 treni/giorno prodotti nel 1996, danno un totale di 1001 treni merci giorno, **sufficiente a conseguire l'ambizioso obiettivo di 180 milioni di tonn/anno** di traffico merci via ferrovia, indicato dai progettisti Alpetunnel (Torino-Lione) come ipotetico traguardo al 2015.

LE RISCHIESTE ISTITUZIONALI

Sul piano istituzionale il WWF Italia, convinto che si debba per rompere questo circolo vizioso, creato dalla mancanza di una Valutazione Ambientale Strategica del primo programma delle grandi opere, voluto dal Governo (Delibera CIPE n. 121/2001) e dalla conseguente imposizione della realizzazione della *Trasversale* ad A.V., affidata a consorzi scelti senza procedure concorsuali, chiede a Governo e alle forze politiche, economiche e sociali di:

- **ripartire dalle proposte avanzate nel 1997 dal Ministero dell'Ambiente nel confronto con quello dei Trasporti**, abbandonando l'idea della costruzione di una linea per l'AV passeggeri sulla *Trasversale* con caratteristiche costruttive e sistemi di alimentazione che non si integrano con le linee ordinarie;
- **annullare le distorsioni introdotte dalla normativa sulle opere strategiche** (in particolare dalla l. n. 443/2001, dalla l. n. 166/2002 e dal D.lgs. n. 190/2002) in materia di appalti di lavori pubblici e di valutazione di impatto ambientale (che hanno introdotto distorsioni intollerabili in normative nazionali vigenti quali la L. 109/1994 e i DPCM del 1988 in materia di VIA), secondo le richieste della Comunità Europea, che ha aperto procedure di infrazione contro l'Italia, chiedendo la cancellazione delle concessioni sulle tratte ancora in fase iniziale della Mi-Ge, Mi-Vr e Mi-Ve, lo svolgimento di gare internazionali per l'assegnazione degli appalti, una procedura VIA anche sul progetto definitivo, che garantisca i diritti all'informazione e partecipazione dei cittadini e degli enti locali prima del rilascio delle autorizzazioni;
- **porre a verifica il sistema dei finanziamenti alle nuove opere**, procedendo alla realizzazione degli interventi solo in presenza di: esaustivi progetti di fattibilità corredati da calcoli costi-benefici dal punto di vista economico, sociale e ambientale, che ne dimostrino l'utilità e siano coerenti con le reali disponibilità di risorse pubbliche;
- **riformare la disciplina che regola la Conferenza di Servizi** (con particolare riguardo alla l. n. 340/200), ripristinando regole più garantiste nella formazione delle decisioni che garantiscano: il rispetto della rilevanza tecnica e dell'autonomia della procedura VIA; la partecipazione degli enti locali alle decisioni, nel rispetto dei principi di specializzazione, sussidiarietà, e integrazione del nuovo Titolo V della Costituzione; la rilevanza del contributo delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, dei beni culturali e archeologici.