

## La storia dell’Alta velocità

### *Le origini*

La storia dell’AV è una storia complicata in cui la trama delle vicende politico-istituzionali, legate all’assetto contrattuale e finanziario, si confonde con quelle giudiziarie.

Infatti, 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.

Non è certo per tendenze giustizialiste che si vuole prendere spunto proprio da una testimonianza resa davanti ai magistrati di Perugia per ricostruire le prime fasi della vicenda dell’Alta Velocità, ma per l’autorevolezza della fonte certo non sospettabile di parzialità ambientaliste o di dietrologie ingiustificate.

Ci pare importante riportare qui di seguito la sostanza dei passi salienti della testimonianza di Salvatore Portaluri per la chiarezza, sinora ineguagliata, della ricostruzione sulle origini del Sistema dell’AV italiana.

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, in sintesi, racconta che: *“per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture per il Treno ad Alta Velocità le Fs avevano costituito nel 1984 una società, la Italferr Sis Tav SpA (...) con capitale interamente sottoscritto dall’ente Ferrovie dello Stato (...) dopo circa quattro anni la Sis-Tav Italferr era già a buon punto con il progetto della Grande Opera (...) Nacquero diversi consorzi di imprese pronti ad offrire la loro collaborazione e ad assumere incarichi (...).*

*La prospettiva a breve termine, entro la fine degli anni Ottanta per l’avvio della grande opera era stata delineata dal ministro Signorile; a tal fine aveva predisposto anche lo strumento per affidare gli appalti attraverso gare riservate ad imprese italiane prima della mitica scadenza del 1992. Nel 1987 venne infatti approvata la legge n. 80 che consentiva di derogare dalle norme europee e di affidare alle imprese i lavori attraverso lo strumento della concessione di progettazione e costruzione, già ampiamente sperimentato nella ricostruzione della Campania (nel dopo terremoto del 1980).”*

Come si vede ci troviamo di fronte ad un’arrischiata corsa contro il tempo pur di definire l’architettura contrattuale e finanziaria della Grande Opera prima del 31 dicembre 1992, termine, passato il quale sarebbe stato obbligatorio nella Comunità Europea il ricorso a gare di evidenza pubblica per l’assegnazione dei lavori.

Ma il percorso si scontra con i primi intoppi e gli attori protagonisti vengono coinvolti in inchieste giudiziarie (è questa una storia che caratterizza le vicende dell'AV sino ad oggi). Portaluri ricorda le vicende giudiziarie legate allo scandalo della Lenzuola d'oro che travolsero Signorile insieme a Ludovico Ligato.

E' poi nel 1991, che il percorso dell'AV riprende e il percorso impostato da Ligato e Signorile viene rivoluzionato.

*“Un affare di quelle dimensioni aveva bisogno di molte coperture, di vasti diffusi consensi, non poteva scontentare nessuno. Alla sua costruzione dovevano concorrere tutti, o meglio tutti dovevano partecipare alla spartizione delle risorse necessarie alla sua realizzazione (...) tutti i protagonisti di Tangentopoli dovevano essere cooptati per dare una spinta decisiva e garantire le prospettive dopo il terremoto di ‘mani pulite’ che già si preannunciava.”*

Portaluri poi riferisce che grazie al ministro del Bilancio Paolo Cirino Pomicino e all'amministratore delegato di FS Lorenzo Necci viene data nuova accelerazione al Sistema *“con cura e impegno eccezionali”* avviando accordi e incontri con *“decine di banche; con i tre maggiori gruppi italiani Fiat, Iri, Eni; con le maggiori imprese italiane delle costruzioni; con quelle dell'armamento ferroviario e altre ancora per tutte le opere connesse (...)”*.

Il 7 agosto 1991 la Grande opera viene presentata alla stampa e al paese.

*“Le novità sono rilevanti – continua Portaluri – prima fra tutte la nuova società dalla complessa architettura: la Tav SpA che inspiegabilmente si sostituisce e (al tempo stesso) si aggiunge alla Sitav Italferr SpA e viene collocata al centro della grande operazione”*.

Nella ricostruzione viene ricordato che tutto avviene molto rapidamente: il 25 marzo 1991 viene convertito nella legge n. 98, il decreto legge presentato il 24 gennaio dello stesso anno; prima dell'approvazione della legge l'Ente Ferrovie dello Stato approva lo Statuto della nuova società il 19 marzo 1991. Il 19 luglio 1991 viene costituita davanti al notaio la nuova società.

Con quell'atto si tenta di accreditare 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”*

Già allora, in maniera forse un po' rozza, rispetto a come avviene oggi con ISPA (grazie alla modifica introdotta con l'art. 75 della Legge Finanziaria 2003) era in realtà lo Stato a garantire in toto il credito al privato coprendo il debito maturato con risorse pubbliche anche nel caso di mancata redditività dell'opera.

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.

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).

Quella che all'inizio era una forzatura vissuta come straordinaria e a termine veniva prorogata per consentire il perfezionamento di un rapporto contrattuale, che vedeva la parte pubblica caricarsi di oneri indescrivibili, secondo uno schema contrattuale che affidava al cosiddetto general contractor (GC) all'italiana la progettazione e la costruzione dell'opera, con l'esplicita esclusione della gestione, lanciando una formula che impronterà le "nuove" norme volute consapevolmente dal Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture Lunardi che definisce il GC come "concessionario con l'esclusione della gestione".

Nel rapporto tra Tav e general contractor e tra questi e i consorzi di imprese si scelse, quindi, la "concessione di progettazione e costruzione", un contratto quindi coperto dallo Stato al cento per cento. Per la relazione contrattuale tra le Fs e Tav il ministro del Bilancio Pomicino utilizzò ante litteram uno strumento di quella che oggi chiameremmo finanza creativa "la concessione di gestione".

Ma questa ipotesi non regge. Infatti, riferisce Portaluri: *"le entrate derivanti dalla gestione del treno superveloce 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 massima, 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 Engeneering 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).

Nel 1992, racconta Portaluri, il capolavoro era fatto e l'avventura pronta a decollare quando scoppia il terremoto di "mani pulite" e i grandi registi dell'affare AV decidono di adottare un profilo più basso. Il problema in quel momento era l'accordo di programma tra il Governo e le Ferrovie dello Stato, da un lato, e la definizione dei costi effettivi delle tratte con i consorzi e di imprese, dall'altro.

Due erano gli obiettivi del 1992: il primo, quello più importante, l'inserimento nella finanziaria 1993 di 9 mila miliardi di lire destinati all'AV; il secondo il perfezionamento dei contratti entro la scadenza europea del 31 dicembre 1992.

In quegli anni, come ricordato nel libro di Imposimato, ex magistrato e parlamentare, "Corruzione ad Alta Velocità", redatto con altri. *"Fin dall'inizio si stabiliscono nell'ambito del comune progetto dell'AV, intrecci tra quattro società: le Ferrovie dello Stato, la Tav, Italferr e il consorzio Tpl-av. Fin da subito, infatti, l'intrigo societario è al massimo. Esistono due distinti rapporti: da una parte c'è quello di Italferr con le Fs, dall'altra il rapporto che la stessa Italferr stabilisce con la Tav. Entrambi i rapporti hanno un solo oggetto: la progettazione di massima dell'Alta Velocità. Un'anomalia incredibile, anche perché la Italferr in qualche modo svolge un ruolo attivo nella progettazione per conto delle Fs, sia, contestualmente, un ruolo di verifica e controllo per conto della Tav. E questo andazzo va avanti sino al 1994. Contemporaneamente, sempre Italferr stipula con Tpl-Av – società di ingegneria facente capo a Lorenzo Necci che è anche presidente di Fs – un contratto che prevede le stesse prestazioni già affidate a Italferr. Si ha in questo modo un doppio incarico che crea doppi costi. A carico – manco a dirlo – della collettività"*.

A seguito dello scoppio dello scandalo di "mani pulite" il Parlamento fu sciolto e il 5 aprile vennero convocate le elezioni anticipate. La formazione del Governo slitta addirittura a fine giugno e il Presidente della Repubblica, viene eletto dopo una faticosa mediazione.

Il momento di rottura rappresentato dalle inchieste sulla corruzione lascia il segno, ma il progetto dell'AV deve andare avanti: 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. Proprio in questo periodo Luigi Preti sferra la sua offensiva, scrivendo lettere di fuoco ai ministri e ai responsabili economici dei partiti, contro la Tav e il consigliere delegato delle Fs”*. Quelle lettere dell'ex ministro delle Finanze Luigi Preti daranno il via nel 1993, alle prime inchieste della magistratura sul Sistema dell'AV.

Ma l'irresistibile ascesa dell'AV non si ferma, a qualche giorno della scadenza europea della fine del 1992 i contratti 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.

Ad avere dubbi sull'architettura contrattuale dell'AV erano anche i tecnici: fu lo stesso amministratore delegato di TAV a chiedere inutilmente, a quanto ci riferisce nel suo libro *Imposimato*, il 21 agosto 1993 al presidente di FS e di TAV Necci l'annullamento dei contratti di concessione con Fiat, Eni ed Iri (oggi Fintecna) per dare luogo a gare internazionali.

## ***I retroscena***

A questo punto per ricostruire il quadro degli interessi più o meno occulti di quegli anni ci illuminano i fatti storicamente accertati dai pm di Brescia e di Perugia, come viene riferito nel suo libro *“Corruzione ad Alta Velocità”* (Editore Koiné, 1999) curato insieme ad altri dell'ex magistrato ed ex membro in qualità di parlamentare della Commissione Antimafia, Ferdinando Imposimato: *“essa si fonda...sulla ricostruzione dell'ex presidente Portaluri, sulle intercettazioni ambientali, sui rapporti di lavoro tra i familiari di alcuni pm e gli inquisiti, sulla scelta arbitraria dei general contractor, sulla presenza in molti subappalti di imprese criminali e sulla costante confusione tra controllori e controllati”*.

Ecco dunque la ricostruzione, mai smentita, sui retroscena dell'affare del secolo di Imposimato. *“A partire dalla fine degli anni ottanta opera nel settore economico e finanziario una struttura ben organizzata, composta da manager pubblici e privati che gestisce il controllo degli appalti e la successiva distribuzione di lavori per grandi opere. Lo scopo di questa gestione è quello di creare fondi fuori contabilità per pagare tangenti sia al potere politico che quei vertici manageriali aveva sponsorizzato (...)”*

*“Ma perché il sistema funzioni, l'organizzazione dei predatori ha bisogno di alcuni strumenti. Tre per l'esattezza – continua Imposimato – Prima necessità avere un manager pubblico in grado di garantire il mantenimento degli equilibri e assicurare continuità al flusso di denaro. Seconda necessità: disporre di una struttura di carattere finanziario (...) capace di funzionare anche all'estero, assicuri la creazione di fondi extracontabili (...). Terza e ultima necessità: individuare società di progettistica e ingegneria compiacenti alle quali distribuire le varie attività per la costruzione delle grandi opere.*

*Ecco quindi delineati i tre ruoli chiave del sodalizio criminoso che si incarna nelle figure, nell'ordine di Lorenzo Necci, Pierfrancesco Pacini Battaglia e dalla società Tpl”.*

Come accertato dai due sostituti procuratori di La Spezia Alberto Cardino e Silvio Franz che nel 1996 scoprirono la truffa legata all'AV e accentrarono la loro attenzione su Necci e Pacini Battaglia.

Riferisce Imposimato: *“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 Pierfrancesco 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’”.*

Promotori e organizzatori dell’associazione a delinquere – sempre secondo La Spezia – erano Pacini Battaglia, che è il vero protagonista della vicenda ed esercita, nel sodalizio con Necci, il ruolo del cassiere, del mediatore e del garante contando per le operazioni necessarie all’occultamento e trasferimento dei capitali *“sulla Banque Karfinco di Ginevra (oggi chiamata Banque des Patrimoines Privés) e le filiali estere della stessa banca”* e su *“società offshore, a lui riferibili, appositamente costituite all’estero”*.

Ma *“vero volano d'affari del sodalizio”* è, sempre secondo la magistratura, Lorenzo Necci. Imposimato ricorda: *“Già presidente dell’Enichem dal 1981, Necci ha rivestito l’incarico di presidente Enimont (dal maggio 1989 al 27 febbraio 1990), di amministratore straordinario delle Ferrovie dello Stato (fino al 15 giugno 1990) e quindi di amministratore delegato di Fs SpA e presidente di varie società partecipate tra cui Tav SpA: ma non basta. Necci – questa una delle accuse – avrebbe mantenuto interessi personali nelle attività della società di ingegneria Tpl della quale era già stato responsabile dell’ufficio legale. E Tpl, grazie anche al suo deus ex machina Mario Maddaloni, ha sempre avuto incarichi di progettazione di enorme valore sia quando Necci era in Enichem e poi in Enimont, sia quando lo stesso è passato nel comparto ferroviario”*.

Al quadro giudiziario definito nei suoi contorni dalla Procura di Perugia, un quadro, ricorda, Imposimato che sarà vagliato dalla magistratura giudicante, *“mancano alcuni riferimenti che sono alla base di un documento redatto nel 1998 da sei tecnici qualificati”* (tra cui Ivan Cicconi, dell’Istituto di ricerca QUASCO ed Erasmo Venosi) che a giudizio dell’ex magistrato, può costituire base per esposti alla Corte dei Conti e alla magistratura ordinaria: *“Il documento mette in luce diverse anomalie che sono all’origine del progetto Tav. In primo luogo l’assoluta inesistenza sia della maggioranza privata di Tav, sia di un finanziamento privato delle Infrastrutture. In secondo luogo quella che lo stesso documento con molta clemenza definisce la dubbia compatibilità di tre garanti dell’Alta Velocità, nominati tra il 1991 e il 1997, e cioè Romano Prodi, Susanna Agnelli e Sergio Pininfarina, i quali avevano contemporaneamente ruoli in società (rispettivamente Nomisma, FIAT e Pininfarina) contrattualmente legate alle Ferrovie dello Stato o alla stessa Tav. C’è poi la questione dell’architettura contrattuale delle Ferrovie dello Stato SpA e della stessa Tav, finalizzata unicamente alla tutela dell’interesse privato”*.

A metà degli anni '90 non è solo la magistratura ordinaria che opera, anche la Commissione Antimafia dice la sua. Tra la fine di luglio e i primi di agosto del 1995 il senatore Ferdinando Imposimato, in qualità di relatore sulla situazione della criminalità organizzata in Campania incentra la sua attenzione, tra l'altro, sulle infiltrazioni mafiose nel grande business dell'Alta Velocità.

Il relatore, illustrando il 27 luglio 1995 la sua bozza di documento, afferma, come risulta agli Atti parlamentari: *“Oggi si assiste all'emergere, come soggetti protagonisti, di imprese appartenenti ad organizzazioni camorristiche o infiltrate dalla presenza di elementi camorristici, oppure complici della Camorra. Anche nell'Alta Velocità è stato molto difficile distinguere l'impresa nella quale si registra una presenza camorristica da quella che si limita solo ad accettare immissioni di denaro dei camorristi allo scopo di favorire il riciclaggio (...)”*.

E ancora, sempre Imposimato dichiara: *“Le vicende legate alla terza corsia dell'Autostrada del Sole e alla realizzazione del Tav, connesse tra di loro, sembrano dimostrare che la Camorra è non più antagonista dello Stato, ma una sorta di controparte dello Stato, una forza riconosciuta, rispettata, efficiente e temuta. (...) Il flusso di denaro pubblico verso la Camorra si alimenta non più per effetto di un rapporto conflittuale, ma di un patto scellerato che ha per oggetto lo scambio tra denaro pubblico, ordine sindacale, tangenti e consenso sociale”*.

Tra coloro che risultano più reticenti, secondo Imposimato, durante i lavori della Commissione antimafia, vi è l'amministratore delegato della Tav SpA, cui Imposimato aveva chiesto una relazione molto puntuale sulle infiltrazioni della criminalità organizzata. Nel libro di Imposimato, scritto insieme all'avvocato penalista Giuseppe Pisauro e al giornalista esperto di giudiziaria Sandro Provvigionato si dice a proposito di Incalza: *“La relazione è invece evasiva e omertosa, sospetta e deplorabile. Il dispendio di aggettivi non manca. Incalza se ne dorrà. Chiederà di essere ascoltato dall'Antimafia. Non sarò convincente. E finirà anche lui poco dopo dentro fino al collo nell'inchiesta della magistratura di Perugia”*.

Non è un caso di omonimia. E' lo stesso Ercole Incalza, consulente del ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture Lunardi, delegato dal ministro, unico rappresentante dell'Italia nel gruppo di lavoro Van Miert che ha redatto la lista delle nuove TEN (Reti transeuropee) e esperto governativo nel comitato tecnico misto italo-francese per la realizzazione della linea ad AV Torino-Lione.

Ma riprendiamo le fila del lavoro di Imposimato. Il 30 settembre 1995 arriva sulla scrivania del senatore un primo rapporto del Servizio Centrale Operativo (Sco) della Guardia di Finanza. Si tratta di 86 cartelle di relazione, in cui tra l'altro si legge, come riportato da Imposimato: *Allo stato della ricostruzione fatta emergono, comunque due specifiche considerazioni:*

- 1) *L'IRI, azienda pubblica di rilevanza nazionale, ha fatto entrare nel consorzio Iricav Uno la Icla, che già all'epoca aveva evidenziato strane connessioni con esponenti del crimine organizzato e comunque era notoriamente considerata di proprietà dell'ex ministro Paolo Cirino Pomicino (...)*
- 2) *I primi dati informativi acquisiti su ditte subappaltatrici o fornitrici, ancora da riscontrare compiutamente, fanno nascere il sospetto che alcuni dei lavori possano essere finiti nelle mani della Camorra (...)*

Il 17 ottobre 1995 arriva ad Imposimato un nuovo voluminoso rapporto dello Sco, che viene integrato il 25 ottobre dello stesso anno. Nel libro *“Corruzione ad alta velocità”* si rileva, citando il lavoro investigativo della Guardia di Finanza: *“La ragnatela di interessi poco puliti che si sta lentamente*

*tessendo sotto gli occhi di tutti a questo punto è lampante: Ci sono infatti altre società scelte dal general contractor IRI che sembrano invischiate in affari con la Camorra.*

*Tra queste la Condotte che – stando ai documenti raccolti dallo Sco – ha concesso commesse a ditte come la Diana, la Sud Edil, la Edil Moter, tutte – secondo i magistrati della Procura di Napoli Paolo Mancuso e Lucio Di Pietro – ampiamente infiltrate dalla criminalità organizzata. I titolari delle tre società sono imparentati tra loro e risultano collegati con i gruppi criminali più potenti e pericolosi dell'agro aversano, a loro volta collegati con la Mafia siciliana”.*

## ***La verifica sull'AV***

E siamo arrivati a metà degli anni '90, nella seconda metà del 1996 viene svelata dalla magistratura spezzina la trama della nuova Tangentopoli legata alle vicende giudiziarie di Necci e Pacini Battaglia.

Dato questo quadro e lo scoppio nel 1992 del terremoto di Tangentopoli, le inchieste della magistratura ordinaria e i lavori della Commissione Antimafia ci si aspetterebbe un ripensamento radicale sulla vicenda dell'Alta Velocità, ma gli sviluppi dell'affare del secolo non hanno interruzioni e sopravvivono al crollo della Prima Repubblica, venendo rilanciati dal primo Governo Berlusconi e dallo stesso Governo Prodi.

Tra il 1994 e l'estate del 1996 (poco dopo verranno arrestati Necci e Pacini Battaglia), prima con Presidente Berlusconi, e poi con premier Prodi: si firmano gli addendum con alcuni consorzi (Cavet e Cepav Uno); si sottoscrivono Accordi quadro che vedono come protagonisti il Ministero dei Trasporti, Fs SpA e Tav SpA con la Regioni Emilia Romagna (luglio 1994), Toscana (luglio 1995) Friuli Venezia Giulia (aprile 1996) e il protocollo d'intesa con la Regione Liguria (maggio 1996); si perfeziona l'accordo procedimentale con la Regione Lazio che stabilisce le modalità di collaborazione per la realizzazione del progetto dell'AV (maggio 1996); vengono concluse conferenze di servizi per il tratto terminale della linea ad Av Roma-Napoli e per il nodo di Napoli (maggio 1996) e si procede con le conferenze di servizi per la Milano-Bologna (luglio 1996).

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: *“Sembrirebbe 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”*).

Va, infatti, ricordato che il progetto di AV ferroviaria è oggi interamente finanziato dallo Stato e che, laddove sia possibile, per le opere ancora non in fase di realizzazione, è un dovere del Governo rescindere contratti troppo onerosi. E' sempre l'ANCE a confermarci che già nel 1996 *“il progetto Alta Velocità resta un investimento che grava praticamente per l'intero sul bilancio dello Stato. Infatti, il 60% dell'investimento complessivo finanziato dai privati, gode di una garanzia di copertura totale dei relativi interessi da parte dello Stato fino all'avviamento completo dell'opera”* (come vedremo, tra l'altro, più avanti).

E' sempre ANCE ad analizzare le motivazioni di fondo del fallimento dell'eccezionale scelta operativa, che aveva portato TAV ad avvalersi dei GC, *“in quanto soggetti ritenuti capaci di assicurare e garantire al 100% la realizzazione dell'intero sistema Alta Velocità, nel rispetto dei tempi e dei costi stabiliti”*, a causa *“delle molte incertezze esecutive, dei ritardi nella realizzazione del progetto e dal volume di risorse finanziarie pubbliche assegnate al progetto in aggiunta a quelle iniziali”*. ANCE nel documento citato produceva dei calcoli, rilevando come già nel 1996 il costo stimato dalle Ferrovie dello Stato per la realizzazione delle tratte del sistema dell'AV italiana aveva visto un incremento dei costi del 56% (27% in termini reali) *“rispetto ai dati previsti in convenzione (1991)”*.

Secondo il documento dell'ANCE già nel 1996 si doveva *“prendere atto che il modello del General Contractor, così come sperimentato nel Programma Alta Velocità, non ha prodotto gli effetti positivi sperati”*. ANCE sottolineava come il costo complessivo dell'AV ferroviaria italiana risenta del fatto che: *“a) nei costi stabiliti nelle convenzioni è compreso un 'fee' a favore del General Contractor che risulterebbe essere dell'ordine del 20%; b) i ribassi che le singole imprese offrono per l'esecuzione delle opere restano a beneficio del GC e non della TAV”*. Tant'è che ANCE, come già ricordato. Sugeriva a TAV di procedere alle gare, valutando che l'eventuale contenzioso sarebbe stato meno oneroso della intermediazione dei GC, sottolineando come *“le Ferrovie dello Stato, gestendo i progetti con le ordinarie procedure di appalto (...) acquisirebbero i vantaggi dei ribassi ottenuti in gara oggi incassati dai General Contractor”*.

L'ANCE insorge a difesa delle piccole e medie aziende del settore emarginati dal Sistema AV dalla parte del leone svolta dai grandi gruppi imprenditoriali, che in quegli anni si riconoscono più che nell'organizzazione tradizionale di categoria nell'AGI – Associazione Grandi Imprese.

E' talmente vero che il contributo dei privati a TAV SpA è una favola, che il 10 marzo 1998, ancora ministro Burlando, TAV diventa al 100% proprietà delle FS, che acquistano le quote azionarie pari al 57% del capitale sociale detenute da 42 soci tra banche, assicurazioni, istituti di credito italiani ed esteri.

Il 4 giugno 1998 l'Assemblea dei soci TAV approva il bilancio 1997 e nomina Umberto Bertelé alla presidenza del Consiglio di Amministrazione della società.

## ***Il ripensamento***

Nell'ottobre 1998 viene formato il primo governo D'Alema e ai Trasporti viene nominato l'onorevole Bersani, che sostituisce l'incauto Burlando.

Il 27 gennaio 1999 Antonio Savini Nicci viene nominato nuovo Amministratore Delegato della TAV SpA.

E' con questo nuovo ministro che finalmente per le sole tratte in fase iniziale con l'art. 131 della Legge Finanziaria 2001 vengono rotti i contratti di concessione e si decide di ricorrere alle procedure di evidenza pubblica e andare alle gare.

L'art. 131, comma 2, della L. n. 388/2000 (Legge Finanziaria 2001), che il Governo in carica ha abrogato, disponeva che ai lavori di costruzione *“non ancora iniziati alla data di entrata in vigore della presente legge, i cui corrispettivi ancorché indeterminabili non siano stati ancora definiti, e alle connesse opere di competenza della società ferrovie dello Stato SpA si applica, in conformità alla vigente normativa dell'Unione Europea, la disciplina di cui alle leggi (...). Sono revocate le concessioni per la parte concernente i lavori di cui al presente comma rilasciate alla TAV SpA dall'ente Ferrovie dello Stato il 7 agosto 1991 e il 16 marzo 1992, ivi comprese le successive modificazioni e integrazioni (...). La Società Ferrovie dello Stato SpA provvede, direttamente o a mezzo della TAV SpA all'accertamento e al rimborso, anche in deroga alla normativa vigente, degli oneri relativi alle attività preliminari ai lavori di costruzione, oggetto della revoca predetta, nei limiti dei costi effettivamente sostenuti alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

D'altra parte si erano verificati due atti rilevanti, oltre a quanto già conosciuto, che avevano indotto il ministro a mettere in discussione quelle concessioni.

Per la progettazione della galleria ferroviaria del Nodo di Bologna. L'unico lavoro per l'AV assegnato sinora con gara internazionale è stato aggiudicato con un ribasso del 47% al raggruppamento di imprese guidate dalla spagnola Necso Entracanales Cubiertas, tra le aziende leader a livello mondiale nella costruzione di gallerie. L'Istituto di ricerca QUASCO ricorda che l'importo dei lavori a base d'asta era di 449 miliardi (di Lire del 2001) per la realizzazione di 7 chilometri di galleria e come, sulla base del ribasso proposto da Necso la galleria del nodo bolognese viene valutata 29 miliardi (di Lire del 2001) a chilometro, quando la galleria della tratta ad AV Bologna. Firenze, affidata a trattativa privata prevede finanziamenti pubblici per circa 142 miliardi (di lire del 2001);

Inoltre, bisogna ricordare che il Consiglio di Amministrazione di TAV SpA il 31 marzo 2001 decise di rompere il contratto con il GC Iricav Due (Ansaldo Trasporti, Condotte, Del Favero, Fintecna, Impregilo, Italstrade, Salini Costruttori, Torno), suggerendo il ricorso a procedure concorrenziali, perché la realizzazione della tratta Padova-Mestre della linea ad AV Verona-Venezia sarebbe costata il 34% in più di quanto stimato. Il Consiglio di Amministrazione di TAV SpA assunse all'unanimità la decisione “di dar corso agli atti finalizzati allo scioglimento del rapporto contrattuale per l'intera linea Verona-Venezia” dopo che Iricav Due si era attestato per la realizzazione della tratta Padova-Mestre (24 km) su una richiesta superiore del 34% (1.200 miliardi di Lire del 2000), rispetto al prezzo ritenuto congruo da TAV SpA (870 miliardi di lire del 2000).

La decisione assunta con l'art. 131 della legge Finanziaria 2001 portò finalmente chiarezza almeno sul sistema contrattuale dell'AV.

Ma sotto il Governo Amato per garantire un percorso non accidentato alle grandi opere e in particolare all'Alta Velocità non si esitò ad intervenire sulla normativa che regola la Conferenza di servizi. Con la legge n. 340/2000 vengono introdotte semplificazioni e accelerazioni dei processi decisionali che: prendono in ostaggio la Valutazione di Impatto Ambientale; limitano lo spazio di manovra delle

amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e del patrimonio storico-artistico e riducono il potere dei comuni minori e di tutte quelle amministrazioni che concorrono alle decisioni.

Negli articoli da 9 a 12 della legge 24 novembre 2000 n. 340 viene stabilito che le CDS concernenti opere sulle reti ferroviarie vengono convocate dal solo Ministero dei Trasporti e della Navigazione; viene chiesto alle amministrazioni preposte alla tutela di esprimersi in CDS già sul progetto preliminare; viene stabilito che la VIA debba avvenire tassativamente entro 90 giorni dall'inizio della procedura sulla valutazione di impatto ambientale; viene deciso che la conclusione del procedimento autorizzativi può avvenire a maggioranza in presenza di dissenso di singole amministrazioni. Unica mitigazione è che la decisione va al Consiglio dei Ministri, quando il dissenso è espresso dalle amministrazioni di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute.

E' curioso e non certo casuale, che siano proprio gli aspetti contrattuali e i processi decisionali oggetto dell'azione del Governo Berlusconi appena insediato nel 2001 e che uno dei primi atti normativi sia proprio la Legge Obiettivo, seguita - agli inizi del 2002 - dal Collegato alla prima finanziaria della nuova legislatura sia la legge n. 166/2002 che resuscita i General Contractor per l'AV, come abbiamo ricordato all'inizio di questo nostro excursus.

Vale la pena concludere questa vicenda circolare, almeno per il momento, ricordando come il comma 1 dell'art. 11 della Legge n. 166/2002 abroga l'art. 131, comma 2, della Legge Finanziaria 2001 e stabilisce il proseguimento, "*senza soluzione di continuità*" delle concessioni rilasciate alla TAV SpA e dei "*sottostanti rapporti di general contracting*", per la progettazione e sola costruzione delle tratte ferroviarie ad Alta Velocità ancora da iniziare (Milano-Verona, Verona-Venezia e Milano-Genova), che erano state revocate formalmente, appunto, dal già richiamato, art. 131 della L. n. 388 del 23/12/2000).

Ad oggi solo la linea *Dorsale* ad AV è in costruzione- come anche i nodi di Bologna, Firenze, Roma e Napoli. Sulla Padova-Mestre si è dato via ai lavori di quadruplicamento e si stanno per avviare i cantieri sulla Milano-Torino; le tratte Milano-Verona e Verona-Padova sono in fase di approvazione; le Delibere CIPE sul Terzo Valico Milano-Genova e sulla tratta internazionale della Torino-Lione sono già state approvate. E' stato inoltre presentato alla VIA il progetto, ancora del tutto indefinito, della tratta Brennero-Verona. Su tutte le tratte della *Trasversale* e dalla Milano-Genova sono nati o stanno nascendo, come abbiamo visto, contenziosi amministrativi.