

L'opera che nessuno ha chiesto

Grandi opere e TAV: come si decidono (e non si decidono mai davvero) le infrastrutture pubbliche

Alessio Farinella

Indice

Prefazione — Perché questo libro ti riguarda, anche se pensi di no	2
Capitolo 1 — Come nasce una grande opera pubblica	4
Capitolo 2 — Il caso TAV Torino-Lione	7
Capitolo 3 — L'analisi costi-benefici	10
Capitolo 4 — Chi decide davvero	13
Capitolo 5 — Altri casi di grandi opere controverse	16
Capitolo 6 — Il ruolo delle grandi imprese di costruzione	19
Capitolo 7 — Le alternative possibili	22
Capitolo 8 — Le obiezioni, trattate con onestà	25
Capitolo 9 — Cosa si potrebbe fare	28
Capitolo 10 — Cosa puoi fare tu, adesso	30
Nota sulla trasparenza nell'uso dell'intelligenza artificiale	33

Prefazione — Perché questo libro ti riguarda, anche se pensi di no

Un tunnel scavato da dieci anni, ancora lontano dalla fine

C'è un tunnel ferroviario, tra Italia e Francia, in scavo da circa dieci anni. Il suo costo è salito da 11,1 a 14,7 miliardi di euro rispetto alle stime iniziali. A metà del 2026, risultava scavato meno di un quinto del percorso complessivo previsto. È la TAV Torino-Lione, una delle grandi opere pubbliche più discusse nella storia recente italiana — e questo libro ti racconterà, con dati verificabili, come si decidono davvero queste opere, quanto costano rispetto alle stime iniziali, e chi ha davvero voce in capitolo nelle decisioni.

Non solo un caso, un metodo

Questo libro non si limita a raccontarti la storia della TAV. Ti mostrerà anche un caso recentissimo e ancora aperto — il Ponte sullo Stretto di Messina — dove un'opera da oltre 13 miliardi di euro è stata approvata dal governo, ma bloccata dal controllo di legittimità della Corte dei Conti, aprendo un conflitto istituzionale che si sta ancora svolgendo mentre scriviamo. Sono due casi diversi, ma che raccontano lo stesso meccanismo di fondo: come funziona davvero, in Italia, il processo decisionale delle grandi infrastrutture pubbliche.

Non un giudizio semplice

Questo libro non ti dirà che le grandi opere siano sempre inutili né sempre necessarie. Ti mostrerà, con dati verificabili, come si arriva a decidere di costruirle, quali strumenti tecnici esistono per valutarle prima di iniziare (e quanto vengono davvero usati), e cosa succede quando i costi lievitano ben oltre le stime iniziali, come accaduto sistematicamente con la TAV.

Perché nessuno te lo spiega così

Il tema delle grandi opere pubbliche viene raccontato quasi sempre attraverso il conflitto politico più visibile — proteste, blocchi stradali, dichiarazioni di ministri — raramente attraverso una spiegazione chiara di come funziona davvero il processo decisionale che porta all'approvazione di un'opera, e di chi ha realmente voce in capitolo in quel processo.

Perché capire non è tempo perso

Come per gli altri temi di questa collana, il punto di partenza è lo stesso: capire un meccanismo è il primo passo per poterlo valutare con consapevolezza — specialmente quando si parla di opere che, come vedremo, impegnano decine di miliardi di euro di soldi pubblici per decenni.

Cosa troverai in questo libro

Nei capitoli che seguono ti spiegheremo, con parole semplici e dati verificabili, come nasce una grande

opera pubblica, il caso concreto della TAV Torino-Lione, cos'è un'analisi costi-benefici e perché viene spesso ignorata, chi decide davvero, altri casi controversi come il Ponte sullo Stretto, il ruolo delle grandi imprese di costruzione, e le alternative possibili. L'ultimo capitolo ti dirà cosa puoi fare tu, da subito, per informarti su un'opera che riguarda il tuo territorio.

Buona lettura.

Capitolo 1 — Come nasce una grande opera pubblica

Un percorso lungo, con più tappe

Una grande opera pubblica — un'autostrada, una linea ferroviaria ad alta velocità, un ponte — non nasce mai da un'unica decisione presa in un giorno. Attraversa un percorso lungo, spesso di anni o addirittura decenni, che comprende diverse tappe formali: la pianificazione iniziale, il reperimento dei finanziamenti (spesso anche europei), la progettazione tecnica dettagliata, l'affidamento dei lavori attraverso appalti pubblici, e infine la realizzazione vera e propria del cantiere.

Chi decide a ogni tappa

A ogni tappa di questo percorso intervengono soggetti diversi, con ruoli distinti: il governo e il Parlamento decidono le priorità politiche generali e stanziavano

i fondi; il CIPESS (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile) approva formalmente i progetti e i relativi finanziamenti; le società pubbliche o miste incaricate della realizzazione (come RFI per le ferrovie, o società dedicate specifiche per singole opere) gestiscono la progettazione tecnica e gli appalti; le imprese di costruzione, selezionate attraverso gare pubbliche, realizzano fisicamente l'opera.

Il ruolo dei finanziamenti europei

Molte grandi opere italiane, come vedremo nel dettaglio nel prossimo capitolo con il caso della TAV Torino-Lione, ricevono anche finanziamenti dall'Unione Europea, nell'ambito di programmi dedicati alle infrastrutture strategiche transeuropee. Questi finanziamenti, per quanto spesso rappresentino solo una quota minoritaria del costo complessivo, hanno un peso politico significativo: un'opera che ha già ricevuto fondi europei diventa più difficile da fermare, perché rinunciarvi comporterebbe restituire, in alcuni casi, i fondi già incassati, oltre a perdere l'opportunità di riceverne altri in futuro.

Il vincolo dei tempi tecnici

Un elemento spesso poco considerato nel dibattito pubblico: la progettazione tecnica di una grande opera infrastrutturale richiede tempi lunghi, spesso di diversi anni, prima ancora che inizi il cantiere vero e

proprio — studi geologici, valutazioni di impatto ambientale, progettazioni esecutive dettagliate. Questo significa che, quando un'opera arriva finalmente al momento del dibattito pubblico più acceso, spesso il percorso tecnico è già a uno stadio avanzato, con investimenti significativi già effettuati solo per arrivare fin lì — un elemento che riduce, nella pratica, il margine di manovra reale per fermare o modificare radicalmente il progetto.

Perché conta capire questo percorso

Capire questo percorso a più tappe è essenziale per capire un punto centrale di questo libro, che approfondiremo nei prossimi capitoli: il momento in cui il dibattito pubblico più acceso su una grande opera raggiunge la sua massima intensità — con proteste, dibattiti politici, coperture mediatiche importanti — spesso arriva quando il percorso tecnico e finanziario è già talmente avanzato da rendere estremamente difficile, sia tecnicamente sia politicamente, un cambio di rotta radicale.

Il punto di questo capitolo

Una grande opera pubblica nasce attraverso un percorso lungo e articolato, che coinvolge diversi soggetti decisionali a tappe diverse, spesso con un margine di manovra reale che si riduce progressivamente man mano che il progetto avanza. Capire questo meccanismo è essenziale per valutare con consapevolezza il

dibattito pubblico che, spesso, arriva quando le decisioni più importanti sono già state prese.

Nel prossimo capitolo raccontiamo, con dati aggiornati, il caso più emblematico e discusso di grande opera pubblica italiana: la TAV Torino-Lione.

Capitolo 2 — Il caso TAV Torino-Lione

Un progetto nato negli anni “90

Il progetto della linea ferroviaria ad alta velocità tra Torino e Lione, in Francia, attraverso un tunnel di base sotto le Alpi, nasce alla fine degli anni “80 e viene formalmente avviato negli anni “90, con l’obiettivo dichiarato di collegare la rete ferroviaria italiana a quella francese ed europea con un collegamento merci e passeggeri più rapido ed efficiente di quello esistente, che attraversa le Alpi con un percorso più lento e tortuoso.

L’aumento dei costi nel tempo

Il costo del tunnel di base, il cuore tecnico dell’intera opera, è cresciuto in modo significativo rispetto alle stime iniziali: da 11,1 miliardi di euro (a valori 2012) a un costo aggiornato di **14,7 miliardi di euro**, il limite di spesa fissato dal CIPESS nell’aprile 2026. Un aumento di oltre 3 miliardi di euro rispetto alla stima presa a riferimento solo pochi anni prima — un pattern

comune a molte grandi opere infrastrutturali in tutto il mondo, dove i costi iniziali tendono sistematicamente a essere sottostimati rispetto ai costi finali effettivi.

Uno scavo che procede da un decennio

A giugno 2026, dopo circa dieci anni di lavori, risultavano scavati 21,3 chilometri di gallerie ferroviarie sui 118,8 chilometri complessivi previsti — circa il 18% del totale. Considerando anche le gallerie di servizio (usate per la logistica del cantiere, non parte del percorso ferroviario finale), il totale scavato sale a 47 chilometri su 163 complessivi. Un dato interessante da segnalare: lo scavo è avvenuto finora quasi esclusivamente in territorio francese, non in quello italiano — un elemento che alimenta, nel dibattito pubblico italiano, dubbi sulla reale simmetria dell’impegno tra i due paesi coinvolti nel progetto.

Il cronoprogramma attuale

Secondo il quadro approvato dal CIPESS nell’aprile 2026, la data ufficiale di completamento dell’opera è fissata al **31 dicembre 2033** — più di quarant’anni dopo le prime discussioni sul progetto, e con un margine di incertezza reale su quanto questa data possa essere rispettata, considerando i ritardi già accumulati rispetto ai cronoprogrammi precedenti.

Il ruolo del finanziamento europeo

Dal 2002 a oggi, l’Unione Europea ha erogato circa **1,9 miliardi di euro a fondo perduto** per il tunnel

di base — una cifra che copre circa il 13% del costo aggiornato dell'opera. Come accennato nel capitolo precedente, questo finanziamento europeo ha un peso politico che va oltre il suo valore economico relativo: rende più difficile, sia tecnicamente sia politicamente, un'eventuale interruzione definitiva del progetto.

Il movimento No TAV

Fin dagli anni '90, il progetto ha incontrato una forte opposizione locale in Val di Susa, la valle piemontese attraversata dal tracciato, organizzata nel movimento noto come «No TAV» — un movimento di protesta che ha coinvolto per decenni comitati locali, manifestazioni, occupazioni di cantieri, con momenti di forte tensione anche con le forze dell'ordine. Le ragioni della protesta comprendono preoccupazioni ambientali specifiche (il rischio di disperdere materiali contenenti amianto naturale presenti nella montagna scavata), il timore di un impatto negativo sul paesaggio e sul turismo locale, e dubbi più generali sull'effettiva utilità economica dell'opera rispetto ai suoi costi enormi — dubbi che affronteremo nel dettaglio nel prossimo capitolo, dedicato all'analisi costi-benefici.

Il punto di questo capitolo

La TAV Torino-Lione rappresenta il caso più emblematico, per durata e per costi cresciuti nel tempo, delle grandi opere infrastrutturali italiane. Dopo oltre trent'anni dalle prime discussioni e un decennio di

scavi, l'opera resta lontana dal completamento, con un costo salito significativamente rispetto alle stime iniziali.

Nel prossimo capitolo vedremo cos'è un'analisi costi-benefici, e perché quella realizzata su questo specifico progetto è stata, secondo diverse ricostruzioni, sostanzialmente ignorata nella decisione finale.

Capitolo 3 — L'analisi costi-benefici

Uno strumento tecnico per una decisione razionale

Un'analisi costi-benefici è uno strumento tecnico, usato in economia pubblica in tutto il mondo, per valutare se un investimento — in questo caso un'opera infrastrutturale — genera, nel corso della sua vita utile, benefici economici e sociali superiori ai costi necessari a realizzarla e mantenerla. Non è un semplice calcolo contabile: include stime su risparmi di tempo per i futuri utenti, riduzione dell'inquinamento rispetto ad alternative esistenti, impatti economici sul territorio, confrontati con i costi di costruzione, manutenzione e gli eventuali impatti negativi (ambientali, sociali) dell'opera.

Come si fa, in parole semplici

Immagina di dover decidere se conviene costruire un nuovo ponte in una città. Un'analisi costi-benefici proverebbe a stimare: quanto tempo risparmierebbero, in totale, tutte le persone che lo useranno nei prossimi decenni, tradotto in valore economico; quanto si ridurrebbe l'inquinamento se il ponte evita percorsi più lunghi; quanto costerà costruirlo e mantenerlo nel tempo; quali saranno gli eventuali impatti negativi (per esempio su un quartiere attraversato dalla nuova infrastruttura). Sommando tutti questi elementi, si ottiene un giudizio complessivo su se, e quanto, l'opera «conviene» alla collettività.

L'analisi costi-benefici della TAV

Nel 2019, il governo italiano dell'epoca commissionò un'analisi costi-benefici approfondita sul progetto della TAV Torino-Lione, raccontata nel capitolo precedente, affidata a un gruppo di esperti indipendenti. Le conclusioni di quello studio, secondo diverse ricostruzioni giornalistiche e politiche, risultarono critiche verso la reale convenienza economica dell'opera, sollevando dubbi sul rapporto tra i costi enormi (già allora stimati in crescita rispetto alle previsioni iniziali) e i benefici economici attesi, specialmente considerando le proiezioni sul traffico merci e passeggeri che avrebbero effettivamente utilizzato la nuova linea.

Perché è stata sostanzialmente ignorata

Nonostante queste conclusioni critiche, il progetto è proseguito, con il governo dell'epoca che scelse di non fermarlo, anche per le ragioni raccontate nel Capitolo 1 — un percorso tecnico e finanziario già molto avanzato, impegni internazionali con la Francia già presi, finanziamenti europei già ottenuti e potenzialmente da restituire in caso di interruzione. Questo episodio è diventato, nel dibattito pubblico italiano, un caso di scuola citato spesso per illustrare un problema più ampio: la distanza tra gli strumenti tecnici di valutazione disponibili e le decisioni politiche effettivamente prese.

Un problema non solo italiano

Un libro onesto deve segnalare che il fenomeno di grandi opere che procedono nonostante analisi costi-benefici sfavorevoli non è esclusivamente italiano: è un pattern documentato in diversi paesi del mondo, spesso legato a quello che gli economisti chiamano «sindrome da megaprogetto» — una combinazione di ottimismo eccessivo nelle stime iniziali, interessi politici ed economici forti a favore della realizzazione, e la difficoltà politica di fermare un progetto già avviato, anche di fronte a evidenze tecniche sfavorevoli.

Il punto di questo capitolo

L'analisi costi-benefici rappresenta uno strumento tecnico importante per valutare razionalmente la con-

venienza di una grande opera pubblica, ma la sua influenza reale sulle decisioni politiche finali resta, come mostra il caso della TAV, spesso limitata rispetto al peso di impegni già presi e interessi già consolidati.

Nel prossimo capitolo vedremo, con più dettaglio, chi decide davvero — al di là degli strumenti tecnici disponibili — quando si tratta di grandi opere pubbliche in Italia.

Capitolo 4 — Chi decide davvero

Oltre gli strumenti tecnici

Come visto nel capitolo precedente, l'analisi costi-benefici è uno strumento tecnico importante, ma non sempre decisivo nelle scelte finali sulle grandi opere pubbliche. Questo capitolo approfondisce chi ha davvero il potere di decidere, in pratica, se un'opera viene realizzata, modificata o fermata.

Il peso dei finanziamenti già vincolati

Come accennato nei capitoli precedenti, un elemento decisivo nel mantenere in vita un progetto, anche di fronte a critiche tecniche o economiche, è il peso dei finanziamenti già ottenuti — in particolare quelli europei. Un'opera che ha già ricevuto fondi dall'Unione Europea, come la TAV Torino-Lione raccontata nel Capitolo 2, si trova in una posizione politicamente più difficile da fermare: interrompere il progetto potrebbe comportare la restituzione dei fondi già incassati, oltre

a compromettere la credibilità del paese per future richieste di finanziamento europeo su altri progetti.

Gli impegni internazionali

Per opere che coinvolgono altri paesi, come il tunnel di base tra Italia e Francia, esistono anche trattati e accordi bilaterali che vincolano formalmente entrambi i governi a procedere secondo tempi e modalità concordate. Fermare unilateralmente un progetto di questo tipo comporterebbe conseguenze diplomatiche e, in alcuni casi, anche economiche (penali contrattuali, contenziosi legali) che pesano concretamente nelle valutazioni politiche di chi dovrebbe decidere.

Il ruolo delle imprese coinvolte nella filiera

Le grandi opere pubbliche coinvolgono, lungo tutta la loro realizzazione, un numero enorme di imprese — dalle grandi società di costruzione ai numerosi subappaltatori locali — che sviluppano un interesse economico diretto nella continuazione dei lavori. Questo crea, nel tempo, una rete di interessi economici territoriali che si aggiunge al peso degli impegni finanziari e diplomatici già menzionati, rendendo ancora più difficile, sul piano politico, una decisione di interruzione anche di fronte a critiche tecniche fondate.

Il ruolo dei controlli indipendenti

Un elemento importante, che approfondiremo con un caso concreto nel prossimo capitolo: esistono organismi di controllo indipendenti — come la Corte dei Conti, che verifica la legittimità contabile e amministrativa delle grandi spese pubbliche — che possono, in alcuni casi, bloccare o rallentare un progetto anche dopo che è stato politicamente approvato, quando riscontrano irregolarità procedurali o dubbi sulla sostenibilità finanziaria dell'operazione.

Un processo con più veti incrociati che un'unica decisione

Il quadro che emerge da questo capitolo è quello di un processo decisionale con molteplici soggetti che possono, in teoria, condizionare l'esito finale — governo, Parlamento, istituzioni europee, governi esteri partner, organismi di controllo indipendenti — ma dove, nella pratica, il peso già accumulato di decisioni precedenti (finanziamenti ottenuti, accordi firmati, cantieri già avviati) tende a rendere sempre più difficile, con il passare del tempo, qualsiasi cambio di rotta radicale.

Il punto di questo capitolo

Decidere davvero il destino di una grande opera pubblica non è mai il risultato di un'unica scelta di un singolo soggetto, ma di un intreccio complesso di impegni finanziari, diplomatici ed economici che, con il passare del tempo, riducono progressivamente

il margine di manovra reale — indipendentemente da cosa suggeriscano gli strumenti tecnici di valutazione raccontati nel capitolo precedente.

Nel prossimo capitolo vediamo altri casi di grandi opere controverse, incluso uno recentissimo e ancora in corso: il Ponte sullo Stretto di Messina.

Capitolo 5 — Altri casi di grandi opere controverse

Il Ponte sullo Stretto di Messina

Il caso più rilevante e attuale da raccontare, ancora in corso mentre scriviamo, riguarda il Ponte sullo Stretto di Messina — un progetto discusso e più volte rilanciato e abbandonato nel corso di decenni di storia italiana, per collegare stabilmente la Sicilia al continente con un ponte stradale e ferroviario.

Il 6 agosto 2025 il CIPESS ha approvato il progetto definitivo dell'opera, con un costo stimato di **13,532 miliardi di euro**, dichiarato interamente coperto con finanziamenti pubblici già disponibili grazie alle leggi di bilancio 2024 e 2025. L'opera prevede una campata unica di 3.300 metri — la più lunga del mondo per un ponte sospeso — sostenuta da due torri alte 399 metri, con tre corsie stradali per senso di marcia e due corsie ferroviarie. Il completamento è previsto per il 2032, con lavori organizzati in tre fasi successive.

Un conflitto istituzionale in corso

L'elemento più interessante di questo caso, dal punto di vista di questo libro, è quello che è successo subito dopo l'approvazione politica: la **Corte dei Conti ha negato il visto di legittimità** al progetto — un passaggio di controllo contabile e amministrativo normalmente necessario prima di poter procedere con la spesa pubblica. Il Governo ha confermato comunque la propria volontà di realizzare l'opera, aprendo un conflitto istituzionale tra il potere esecutivo, che ha approvato politicamente il progetto, e un organo di controllo indipendente, che ha sollevato dubbi sulla sua legittimità formale.

Perché questo conflitto conta

Questo episodio, ancora in corso mentre scriviamo, è un esempio concreto e attuale di quanto raccontato nel capitolo precedente sul ruolo dei controlli indipendenti: mostra che, anche dopo l'approvazione politica di un'opera attraverso i canali istituzionali previsti (il CIPES), un organismo di controllo come la Corte dei Conti può ancora intervenire, sollevando questioni di legittimità che il solo processo politico non aveva risolto — un tassello importante nel sistema di pesi e contrappesi istituzionali italiani, spesso poco conosciuto dal grande pubblico.

Altri casi da conoscere

Oltre a TAV e Ponte sullo Stretto, l'Italia ha una lunga storia di grandi opere controverse: il completamento dell'Alta Velocità ferroviaria nel Mezzogiorno, con tempi di realizzazione storicamente più lunghi rispetto alle tratte del Nord Italia; diverse autostrade e superstrade rimaste incompiute per decenni in varie regioni, spesso a causa di un susseguirsi di modifiche progettuali, contenziosi legali con le imprese appaltatrici, o interruzioni dei finanziamenti; e progetti di metropolitane cittadine, dove i tempi di realizzazione effettivi hanno spesso superato di molto le stime iniziali, con conseguente lievitazione dei costi secondo lo stesso pattern osservato per la TAV nel Capitolo 2.

Un pattern che si ripete

Il filo comune che lega questi casi diversi è un pattern ricorrente, già descritto nei capitoli precedenti: stime iniziali di costi e tempi sistematicamente ottimistiche, un processo decisionale che rende sempre più difficile fermare un progetto man mano che avanza, e un controllo pubblico e mediatico che si concentra soprattutto nei momenti di massima visibilità politica (l'approvazione iniziale, un'interruzione improvvisa dei lavori), lasciando meno attenzione al monitoraggio costante durante le lunghe fasi intermedie di realizzazione.

Il punto di questo capitolo

Il caso del Ponte sullo Stretto di Messina, con il suo conflitto istituzionale ancora aperto tra approvazione politica e controllo di legittimità, mostra concretamente le dinamiche raccontate nei capitoli precedenti, in un caso reale e attuale che si sta ancora svolgendo.

Nel prossimo capitolo vediamo il ruolo delle grandi imprese di costruzione in questo intero sistema.

Capitolo 6 — Il ruolo delle grandi imprese di costruzione

Un settore economico concentrato

Le grandi opere infrastrutturali italiane vengono realizzate attraverso appalti pubblici, assegnati tramite gare a cui partecipano imprese di costruzione. Nonostante il numero elevato di aziende attive nel settore delle costruzioni in Italia, gli appalti per le opere di maggiori dimensioni tendono a concentrarsi in un numero relativamente ristretto di grandi gruppi, spesso in consorzio tra loro, che hanno le dimensioni finanziarie e tecniche necessarie per gestire progetti di questa complessità e durata.

La filiera dei subappalti

Sotto le grandi imprese aggiudicatrici dell'appalto principale, si sviluppa tipicamente una filiera estesa di subappalti verso imprese più piccole, specializzate

in lavorazioni specifiche — movimento terra, impianti, componenti tecnologiche. Questa filiera, per quanto normale e in parte necessaria data la complessità tecnica di una grande opera, presenta anche rischi noti: una minore trasparenza nei controlli, e in alcuni casi storici documentati anche il rischio di infiltrazioni di organizzazioni criminali in alcuni segmenti specifici della filiera dei subappalti, specialmente per le lavorazioni meno visibili e meno controllate.

L'interesse economico alla continuazione dei lavori

Come accennato nel Capitolo 4, le imprese coinvolte in una grande opera — dalla capofila fino ai numerosi subappaltatori — sviluppano nel tempo un interesse economico diretto e concreto alla continuazione dei lavori, che si aggiunge agli altri fattori (finanziamenti europei, accordi internazionali) che rendono difficile interrompere un progetto già avviato. Questo non significa che le imprese esercitino necessariamente pressioni scorrette sul processo decisionale, ma che il loro interesse economico legittimo si somma agli altri fattori che spingono verso la continuazione, indipendentemente da eventuali dubbi tecnici sulla reale convenienza dell'opera.

Il sistema delle varianti in corso d'opera

Un elemento tecnico importante nel funzionamento pratico degli appalti pubblici italiani: è frequente che,

durante la realizzazione di un'opera, emergano necessità di modifiche al progetto originario — le cosiddette «varianti in corso d'opera» — che possono comportare aumenti di costo significativi rispetto al contratto originario. Questo meccanismo, per quanto in parte fisiologico in progetti di grande complessità tecnica, ha anche sollevato critiche nel tempo per il rischio che venga usato, in alcuni casi, come strumento per aumentare i margini di profitto delle imprese esecutrici oltre quanto previsto dalla gara d'appalto originaria, con controlli non sempre adeguati a prevenire questo tipo di abuso.

Le riforme del codice degli appalti

Nel corso degli anni, l'Italia ha più volte riformato il proprio codice degli appalti pubblici, con l'obiettivo dichiarato di aumentare la trasparenza, ridurre i tempi di realizzazione, e limitare il rischio di infiltrazioni criminali o di uso improprio del meccanismo delle varianti. L'efficacia pratica di queste riforme resta oggetto di dibattito tra gli esperti del settore, con opinioni divergenti su quanto abbiano effettivamente risolto i problemi strutturali del sistema.

Il punto di questo capitolo

Il ruolo delle grandi imprese di costruzione, e della filiera di subappalti che si sviluppa attorno a ogni grande opera, rappresenta un elemento economico importante nel sistema descritto in questo libro, con

interessi legittimi che si sommano agli altri fattori che rendono difficile fermare un progetto già avviato, e con rischi noti — infiltrazioni criminali, uso improprio delle varianti — che richiedono un controllo costante e attento.

Nel prossimo capitolo vediamo quali alternative esistono alle grandi opere simboliche, e perché faticano a competere politicamente con esse.

Capitolo 7 — Le alternative possibili

Grande opera simbolica contro manutenzione diffusa

Con le stesse risorse economiche destinate a una singola grande opera simbolica — i 14,7 miliardi della TAV Torino-Lione, o i 13,5 miliardi del Ponte sullo Stretto, entrambi raccontati nei capitoli precedenti — sarebbe possibile finanziare un numero molto elevato di interventi più piccoli e diffusi: manutenzione ordinaria e straordinaria di migliaia di chilometri di strade esistenti, potenziamento del trasporto pubblico locale in decine di città, messa in sicurezza di ponti e viadotti esistenti — un tema raccontato nel dettaglio nel libro di questa collana dedicato alle concessioni autostradali, a proposito del crollo del Ponte Morandi.

Perché le grandi opere simboliche vincono comunque

Nonostante questo confronto numerico, le grandi opere simboliche continuano a prevalere nel dibattito politico e nelle scelte di investimento, per diverse ragioni concrete: hanno una visibilità politica molto maggiore, permettendo a chi le promuove di associare il proprio nome a un'opera iconica e riconoscibile, mentre migliaia di piccoli interventi di manutenzione diffusa, per quanto probabilmente più utili in aggregato, non generano lo stesso tipo di attenzione mediatica e politica; attirano più facilmente finanziamenti europei dedicati specificamente a infrastrutture strategiche di grande scala, come visto nei capitoli precedenti; e coinvolgono grandi imprese con capacità di lobbying e comunicazione superiore a quella delle migliaia di piccole imprese che beneficerebbero, invece, di una strategia di manutenzione diffusa.

Il caso della manutenzione, meno visibile ma spesso più redditizia

Diversi studi di economia dei trasporti indicano che, in termini di beneficio economico e sociale per euro investito, la manutenzione di infrastrutture esistenti spesso genera un ritorno più alto e più immediato rispetto alla costruzione di nuove grandi opere — perché previene il deterioramento che porterebbe a costi di ripristino molto più alti in futuro, e perché migliora immediatamente le condizioni di vita di un

numero molto ampio di persone che già usano quelle infrastrutture ogni giorno, invece di aspettare i benefici, spesso lontani nel tempo, di una nuova grande opera.

Non un aut-aut assoluto

Un libro onesto deve segnalare che la scelta non è necessariamente un aut-aut tra grandi opere e manutenzione diffusa: entrambe le tipologie di investimento hanno un ruolo legittimo in una strategia infrastrutturale equilibrata. Il problema, come emerso nei capitoli precedenti, non è che le grandi opere esistano, ma che il processo decisionale tenda sistematicamente a favorirle rispetto ad alternative meno visibili ma potenzialmente più efficaci, senza un confronto trasparente e sistematico tra le diverse opzioni possibili prima di impegnare risorse pubbliche ingenti.

Cosa servirebbe per un confronto più equo

Un confronto più equo richiederebbe che le analisi costi-benefici raccontate nel Capitolo 3 venissero applicate sistematicamente non solo alle grandi opere già decise politicamente, ma anche alle alternative possibili — inclusa l'opzione di investire le stesse risorse in manutenzione diffusa — permettendo un confronto trasparente tra le diverse strategie prima che la decisione politica venga presa, non dopo.

Il punto di questo capitolo

Le alternative alla costruzione di nuove grandi opere simboliche esistono, e in molti casi offrono un ritorno economico e sociale potenzialmente superiore per euro investito. Ma faticano a competere politicamente con la visibilità e gli interessi economici concentrati che caratterizzano le grandi opere, come raccontato nei capitoli precedenti.

Nel prossimo capitolo affrontiamo, con la massima onestà possibile, gli argomenti seri di chi difende la scelta delle grandi opere.

Capitolo 8 — Le obiezioni, trattate con onestà

Perché questo capitolo conta

Fin qui abbiamo raccontato i limiti del processo decisionale delle grandi opere italiane. Ma un libro onesto deve affrontare anche gli argomenti seri di chi difende, con ragioni concrete, la scelta di realizzare grandi infrastrutture simboliche.

Prima obiezione: i benefici reali di connessioni moderne

Chi difende opere come la TAV Torino-Lione sottolinea che collegamenti ferroviari ad alta capacità con il resto d'Europa hanno benefici economici di lungo periodo difficili da catturare pienamente in un'analisi

costi-benefici tradizionale: attrattività per investimenti internazionali, riduzione delle emissioni inquinanti se il trasporto merci si sposta dalla strada alla ferrovia, integrazione più profonda dell'economia italiana in quella europea. Sono benefici reali, anche se distribuiti su tempi molto lunghi e più difficili da quantificare con precisione rispetto ai costi immediati e certi della costruzione.

Seconda obiezione: il rischio di restare tagliati fuori dalle reti europee

Un argomento strategico importante: se l'Italia non completasse i propri collegamenti con la rete infrastrutturale europea, mentre altri paesi procedono con i propri, il rischio è di restare progressivamente tagliati fuori dai principali flussi commerciali e di trasporto continentali, con conseguenze economiche negative di lungo periodo per l'intero sistema produttivo italiano — un argomento che, secondo chi lo sostiene, giustifica investimenti anche molto costosi nel breve periodo, in vista di benefici strategici di lungo periodo.

Terza obiezione: le grandi opere generano occupazione diffusa

Come visto nel Capitolo 6, le grandi opere coinvolgono una filiera estesa di imprese, dalla capofila fino ai numerosi subappaltatori locali, generando occupazione diretta e indiretta significativa durante tutta la fase di realizzazione — un beneficio economico concreto

per i territori coinvolti, specialmente in aree con tassi di disoccupazione elevati, che non va sottovalutato nel bilancio complessivo dell'opera.

Una risposta onesta a queste obiezioni

Questi argomenti contengono elementi economici e strategici reali, che questo libro non vuole ignorare. Ma non cambiano il quadro di fondo raccontato nei capitoli precedenti: anche accettando che alcuni benefici di lungo periodo siano difficili da catturare in un'analisi costi-benefici tradizionale, resta il problema, mostrato con il caso concreto della TAV nel Capitolo 3, che quando un'analisi costi-benefici viene comunque realizzata e risulta sfavorevole, il processo decisionale raccontato nel Capitolo 4 tende comunque a procedere, indipendentemente dalle sue conclusioni — un problema di metodo, non solo di merito sulla singola opera.

La domanda giusta, quindi, non è «le grandi opere sì o no» in assoluto, ma «come garantire che il processo decisionale tenga davvero conto degli strumenti tecnici di valutazione disponibili, invece di procedere comunque una volta che un progetto ha raggiunto una certa massa critica di impegni presi». È quello che vedremo nel prossimo capitolo.

Capitolo 9 — Cosa si potrebbe fare

Vincolare le decisioni alle analisi costi-benefici

Come emerso nel Capitolo 3, il caso della TAV mostra che un'analisi costi-benefici sfavorevole non ha impedito la continuazione del progetto. Una riforma concreta possibile: rendere l'esito di queste analisi tecniche formalmente vincolante, o almeno richiedere una motivazione politica esplicita e pubblica quando una decisione se ne discosta, invece di lasciare che vengano semplicemente ignorate senza una spiegazione trasparente.

Trasparenza sui contratti di appalto

Come visto nel Capitolo 6, il sistema delle varianti in corso d'opera può essere usato in modi che aumentano i costi oltre quanto previsto dalla gara originaria. Una maggiore trasparenza pubblica su ogni variante approvata, con motivazioni tecniche dettagliate e accessibili, permetterebbe un controllo più efficace da parte di giornalisti, cittadini e organismi indipendenti.

Consultazione reale dei territori prima della decisione finale

Come visto nel Capitolo 1, il dibattito pubblico più acceso spesso arriva quando il percorso tecnico e finanziario di un'opera è già molto avanzato, riducendo il margine di manovra reale. Anticipare la consulta-

zione dei territori coinvolti — non come formalità successiva, ma come passaggio reale nella fase di pianificazione iniziale, prima che vengano presi impegni finanziari difficili da annullare — ridurrebbe conflitti come quello del movimento No TAV raccontato nel Capitolo 2, permettendo di intercettare per tempo criticità che altrimenti emergono solo dopo anni di lavori già avviati.

Rafforzare il ruolo dei controlli indipendenti

Come visto nel Capitolo 5 con il caso del Ponte sullo Stretto, organismi come la Corte dei Conti possono intervenire anche dopo l'approvazione politica di un progetto. Rafforzare, con risorse e competenze tecniche adeguate, la capacità di questi organismi di intervenire per tempo, prima che vengano presi impegni finanziari difficilmente reversibili, ridurrebbe il rischio di conflitti istituzionali tardivi come quello ancora in corso su questo specifico progetto.

Un confronto sistematico con le alternative

Come visto nel Capitolo 7, le alternative alla costruzione di nuove grandi opere — in particolare la manutenzione diffusa di infrastrutture esistenti — raramente vengono confrontate sistematicamente, con lo stesso livello di analisi tecnica, prima di decidere di investire in una nuova grande opera simbolica. Un

obbligo di confronto esplicito tra diverse opzioni di investimento, con gli stessi criteri di valutazione, prima di ogni grande decisione infrastrutturale, renderebbe il processo decisionale più razionale e meno guidato dalla sola visibilità politica.

Il punto di questo capitolo

Nessuna di queste proposte, da sola, risolverebbe completamente le tensioni raccontate in questo libro tra visibilità politica delle grandi opere e razionalità economica delle decisioni infrastrutturali. Ma insieme rappresentano un cambio di approccio possibile: vincolare più strettamente le decisioni agli strumenti tecnici disponibili, aumentare la trasparenza sui contratti, anticipare la consultazione dei territori, e rafforzare i controlli indipendenti.

Nell'ultimo capitolo vediamo cosa puoi fare tu, da subito, per informarti su un'opera che riguarda il tuo territorio.

Capitolo 10 — Cosa puoi fare tu, adesso

Un tema che riguarda ogni territorio, prima o poi

Se sei arrivato fin qui, ora sai che dietro ogni grande opera pubblica c'è un percorso decisionale complesso, con strumenti tecnici di valutazione che non sempre

determinano la decisione finale, e un margine di manovra reale che si riduce progressivamente man mano che il progetto avanza. Questo vale non solo per i casi più noti raccontati in questo libro, ma per qualunque grande opera che potrebbe riguardare, in futuro, il territorio in cui vivi.

Dove trovare i documenti pubblici

Se un'opera specifica riguarda il tuo territorio, alcuni documenti pubblici possono aiutarti a informarti con dati verificabili invece che solo attraverso il dibattito politico più acceso: le delibere del CIPESS, consultabili online, contengono i dettagli tecnici e finanziari approvati per ogni progetto; quando disponibili, le analisi costi-benefici realizzate su un progetto specifico sono spesso pubblicate dagli enti responsabili; i report della Corte dei Conti, quando intervengono su un'opera specifica come nel caso del Ponte sullo Stretto raccontato nel Capitolo 5, sono anch'essi documenti pubblici accessibili.

Partecipare nelle fasi iniziali, non solo in quelle finali

Come raccontato nel Capitolo 9, la consultazione dei territori funziona meglio se avviene nelle fasi iniziali di pianificazione, prima che vengano presi impegni finanziari difficili da annullare. Se sei a conoscenza di un progetto infrastrutturale ancora nelle fasi preliminari che potrebbe riguardare il tuo territorio, partecipare

fin da subito a consultazioni pubbliche, incontri con le amministrazioni locali, o processi di dibattito pubblico formale (quando previsti dalla legge) ha un impatto potenzialmente maggiore rispetto a una protesta tardiva, quando il progetto è già in fase avanzata.

Seguire l'evoluzione dei casi aperti

Come raccontato in questo libro, sia la TAV Torino-Lione sia il Ponte sullo Stretto di Messina sono casi ancora in evoluzione, con sviluppi che continueranno nei prossimi anni — inclusi, per il Ponte, gli sviluppi del conflitto istituzionale con la Corte dei Conti raccontato nel Capitolo 5. Seguire questi sviluppi attraverso fonti giornalistiche affidabili ti permette di avere un quadro aggiornato, oltre le informazioni contenute in questo libro al momento della sua pubblicazione.

Parlarne, con il metodo imparato in questo libro

Come per gli altri temi di questa collana, portare in una conversazione informale il metodo raccontato in questo libro — chiedersi sempre se un'opera specifica ha avuto un'analisi costi-benefici, cosa diceva, e se è stata seguita o ignorata — aiuta a costruire un dibattito pubblico più informato su qualsiasi nuova grande opera venga proposta in futuro, non solo sui casi già raccontati in questo libro.

Condividere questo libro

Come tutti i libri della collana Contropotere, anche questo è pensato per essere condiviso liberamente e gratuitamente. Se conosci qualcuno interessato a capire meglio come si decidono davvero le grandi opere pubbliche italiane, condividi questo libro con loro.

Per finire

Grazie per aver letto fino in fondo. Buona diffusione.

Nota sulla trasparenza nell'uso dell'intelligenza artificiale

Questo libro è stato scritto con il supporto di strumenti di intelligenza artificiale, usati per la ricerca preliminare delle fonti, la prima stesura dei testi a partire da una scaletta e da indicazioni editoriali definite dall'autore, e la revisione linguistica e strutturale.

Restano interamente umane: la scelta del tema e la tesi del libro, la verifica di ogni fatto, cifra e citazione contro una fonte primaria o istituzionale prima della pubblicazione, la decisione editoriale finale su cosa viene pubblicato o corretto, e la responsabilità editoriale dei contenuti — che resta in capo all'autore, mai allo strumento di intelligenza artificiale utilizzato.

Questa nota risponde agli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 50 del Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act), applicabile dal 2 agosto 2026.

Se trovi un errore, una fonte imprecisa o un'affermazione che ritieni non verificata correttamente, scrivi a redazione@contropotere.com — ogni segnalazione fondata porta a una correzione pubblica del testo. Questo libro fa parte della collana **Contropotere**: gli altri titoli sono disponibili gratuitamente su **contropotere.com**.