



KOSOVO, AUTOSTRADA AD OGNI COSTO

Il Kosovo sta costruendo un'autostrada per connettersi all'Albania: un'opera da un miliardo di euro, il 25% del budget kosovaro del 2010. Secondo Andrea Capussela, ex direttore dell'ufficio economico dell'ICO, il progetto è economicamente insostenibile, segnato da procedure d'appalto poco trasparenti, e rischia di portare Pristina alla bancarotta

Il Kosovo sta costruendo un'autostrada a quattro corsie, che percorrerà i 105 chilometri che separano la capitale Pristina dal confine con l'Albania. Lì si ricongiungerà con la nuova autostrada che collega Tirana e il porto di Durazzo, sul Mediterraneo. La grande opera costerà oltre un miliardo di euro, ovvero il 25% del PIL del Kosovo nel 2010. Di questa autostrada si è scritto molto. Qui spiegherò perché a mio modo di vedere si tratta di un progetto inutile, traballante ed economicamente insostenibile, che oltretutto evidenzia gravi lacune nei meccanismi di governo e di controllo nel Paese.

I flussi commerciali fra Kosovo e Albania sono limitati: negli ultimi cinque anni, le importazioni dall'Albania sono state in media meno del 3% del totale, le esportazioni circa il 12% (di un totale molto modesto, visto che il volume delle esportazioni oscilla fra il 5 e il 10% di quello delle importazioni). La tratta in questione non è nemmeno cruciale dal punto di vista dei trasporti: dall'Albania arriva in Kosovo solo il 5% delle importazioni (il 40% dalla Macedonia, il 12% dal Montenegro e l'11% dalla Serbia). I flussi relativi al traffico presentano uno scenario analogo. Inoltre l'autostrada, che conduce al porto di Durazzo si propone come alternativa alla tratta che arriva al porto di Salonicco, ma Durazzo rimane un porto molto più piccolo e meno efficiente, che oltretutto soffre di insabbiamenti.

È vero che l'autostrada favorirà sicuramente l'integrazione economica e non ci sono particolari rischi geo-politici connessi alla tratta, a differenza di quello che succede con Serbia e Macedonia. Ma sarebbe bastato migliorare, ad una frazione dei costi, la strada a due corsie già esistente: l'autostrada a quattro corsie avrebbe potuto aspettare finché la crescita dei flussi commerciali e del traffico l'avessero resa necessaria. Questo progetto è privo di giustificazione economica, e non è un caso che i capitali privati se ne siano tenuti alla larga.

Il governo ha intrapreso i lavori senza una pianificazione, uno studio di fattibilità o uno stanziamento di fondi. L'unica base del progetto sta nel suo valore "patriottico". Ma si tratta di un gesto patriottico che il Paese non può permettersi: il programma che il Kosovo aveva stipulato con il Fondo monetario internazionale nel giugno 2010, e da cui è irresponsabilmente uscito pochi mesi dopo, rappresentava un tentativo di salvare il budget nazionale da questa immensa spesa. Fallito questo tentativo, il destino del bilancio del Paese rimane incerto.

A causa della decisione di costruire l'autostrada, il governo rischia una crisi di bilancio, ha dovuto tagliare capitoli di spesa molto più necessari e produttivi (ad esempio il malandato sistema scolastico, con scuole che lavorano su tre o anche quattro turni al giorno) e distoglie investimenti che dovrebbero andare al settore privato per stimolare una crescita sostenibile. Per sottolineare la gravità della situazione, ricordo che in Kosovo la disoccupazione è al 45% (75% quella giovanile), il 45% della popolazione vive in povertà e il 13% in povertà estrema (ovvero non ha un reddito sufficiente per nutrirsi in modo adeguato).

Nemmeno l'implementazione del progetto è stata brillante. Lo svolgimento della gara d'appalto è stato molto lacunoso. Le offerte delle imprese concorrenti non potevano essere comparate sulla base di criteri oggettivi: la seconda classificata, l'austriaca Strabag, ha offerto un prezzo fisso di 1,3 miliardi di euro per l'intera autostrada (circa 140 km dal confine con la Serbia a quello con l'Albania), mentre la vincitrice (un consorzio fra la statunitense Bechtel e la turca Enka) ha offerto un prezzo variabile per il segmento fra Pristina e il confine albanese (circa 110 km). E l'appalto è stato negoziato dopo il conferimento, quando il potere negoziale del governo era minore: infatti nel corso dei negoziati il preventivo è salito di oltre il 60%, da circa 400 a 659 milioni di euro. Il

(Continua a pagina 2)

TRICOLORE

Direttore Responsabile: Dr. Riccardo Poli - Redazione: v. Stezzano n. 7/a - 24052 Azzano S.P. (BG)

E-mail: tricoloreasscult@tiscali.it

www.tricolore-italia.com



(Continua da pagina 1)

contratto proposto da Bechtel-Enka contiene inoltre clausole molto punitive che non erano contemplate dalle regole del bando.

Infatti, come riportato dalla stampa, i consulenti legali del governo (l'agenzia britannica Eversheds) avevano concluso che l'offerta di Bechtel-Enka “non rispettava” le regole del bando ed era “nulla di più di una stima non vincolante”. Avevano quindi consigliato di non firmare il contratto presentato, giudicato parziale ed “estremamente pericoloso”. Il governo ignorò la consulenza, costata 1,7 milioni di euro, e firmò il contratto nell'aprile 2010.

Ma il governo doveva sottoporre il contratto alla Banca mondiale e al FMI, con cui stava negoziando un programma. A soli due mesi dall'annuncio del preventivo di 659 milioni di euro, il governo accettò una stima della Banca mondiale che fissava il costo dell'autostrada ad almeno un miliardo di euro: il prezzo al chilometro aveva superato l'offerta della Strabag ed era ora il più alto nella regione, ma piuttosto alto anche per gli standard dell'UE. Il prezzo potrebbe salire ulteriormente a causa di revisioni del progetto, costi extra o penali. La stima ammetteva che “il contratto non protegge adeguatamente il budget da sforamenti del preventivo, mentre i ritardi nella costruzione farebbero scattare penali e aumenti di spesa non trascurabili”.

A queste condizioni, il prezzo finale dipende dalle valutazioni di Bechtel-Enka in merito alla quantità necessaria di ghiaia, asfalto o cemento o alla durezza del terreno. Per questo motivo, il contratto consente al governo di monitorare i lavori e controllare, ad esempio, quanto cemento è necessario, quanto ne viene usato, di che qualità e a che prezzo. Ma i lavori sono cominciati ad aprile 2010, e il governo ha incaricato una ditta per i controlli solo ad agosto 2011. Nel frattempo, ha riportato la stampa, il consorzio avrebbe gonfiato i costi del cemento.

Quanto salirà il preventivo, si può solo immaginare. Il nome Bechtel riporta in mente i controversi appalti dell'Iraq, ma qui citerò due precedenti molto vicini e significativi dei pericoli di assegnare appalti a prezzo variabile con procedure non competitive.

Bechtel-Enka ha costruito parte del segmento albanese dell'autostrada con un appalto molto simile a quello ora stipulato in Kosovo. La stima iniziale ammontava a 418 milioni di euro, il prezzo finale a quasi un miliardo, con un ragguardevole margine di profitto del 44%. Secondo un dispaccio dell'ambasciata statunitense a Tirana del 22 settembre 2006, poco dopo il conferimento dell'appalto, “la Banca mondiale considera il processo di selezione [...] non competitivo e sta facendo pressioni [sul ministero dei Trasporti in Albania] perché riapra il bando. La Banca mondiale vuole anche che [il ministero] converta il progetto in un'autostrada a due corsie per ridurre i costi”. Sono gli stessi problemi riemersi in Kosovo quattro anni dopo: appalti irregolari e costi eccessivi. Il titolo del dispaccio è “Impedimenti all'offerta Bechtel per la costruzione di segmento chiave dell'autostrada fra Kosovo e Durazzo”, e l'ambasciata conclude che il consorzio “dovrebbe collaborare con [il governo albanese] per risolvere ogni dubbio della Banca mondiale”. Questo è ciò che hanno fatto, presumibilmente con successo.

Secondo un dispaccio del 27 giugno 2008, il ministro dei Trasporti che aveva firmato il contratto e tre funzionari furono accusati di aver “aggirato le procedure legali per avviare il progetto” (le indagini per corruzione furono chiuse e poi riaperte; presumibilmente sono ancora in corso), “la stima iniziale di 450 milioni di euro è stata da tempo sorpassata” e, più precisamente, l'Albania “ha finora investito 640 milioni di euro e il costo potrebbe arrivare a 800 milioni”. Come il Kosovo, l'Albania non ha effettuato studi di fattibilità, fatica a sostenere i costi e ha recentemente dichiarato di non essere in grado di sostenere il progetto.

Bechtel si è aggiudicata anche l'appalto per un'autostrada di 415 km in Romania, stavolta senza nemmeno un bando pubblico. Ad agosto 2011, erano stati costruiti 54 km e il governo aveva pagato 1,3 miliardi di euro. Il primo ministro, responsabile della firma, è sotto processo per corruzione, e il nuovo governo ci ha messo anni per rinegoziare l'appalto e tagliare le perdite: l'accordo è che Bechtel costruirà altri 60 km per 3.8 miliardi di euro, e il resto dei lavori verrà assegnato tramite un nuovo bando.

A differenza di Albania e Romania, il Kosovo era ed è sotto la supervisione dell'Ufficio Civile Internazionale (ICO) guidato da Pieter Feith, all'epoca anche Rappresentante speciale dell'UE in Kosovo. L'Ufficio ha vasti poteri correttivi e un mandato che copre le politiche economiche e fiscali (all'epoca, ero a capo dell'unità econo-

(Continua a pagina 3)



(Continua da pagina 2)

mica). Parallelamente, l'UE ha inviato in Kosovo la missione EULEX per lo stato di diritto, anch'essa dotata di poteri esecutivi per combattere la corruzione ad alti livelli.

FMI, Commissione europea e Banca mondiale hanno avanzato seri dubbi sull'autostrada. Io condividevo queste preoccupazioni e le discussi svariate volte con il mio diretto interlocutore, il ministro dell'Economia. Ma dato che fu presto chiaro che il governo non ne avrebbe tenuto conto, chiesi a Pieter Feith di prendere posizione. Anche se il progetto era stato approvato da un governo democraticamente eletto e la popolazione ne era entusiasta, gli spiegai, era pur sempre non sostenibile dal punto di vista economico. Inoltre, l'appalto era stato assegnato in modo irregolare, il contratto poneva gravi minacce alle finanze pubbliche e il governo aveva ignorato i suoi stessi consulenti: tutte buone ragioni per verificare, come minimo, se il governo stesse negoziando nell'interesse dei cittadini.

Feith non seguì il mio consiglio. Il perché è spiegato in un'intervista rilasciata il 7 agosto al principale quotidiano del Kosovo. Alla domanda se fosse al corrente dell'appalto e dei relativi problemi, Feith rispose di no (la mia nota sull'appalto riporta però i suoi commenti scritti a mano). Alla domanda "Perché no?", rispose "Chiedete agli Stati Uniti".

Quindi gli Stati Uniti (Washington, l'ambasciata, la Bechtel o altri) l'avevano convinto a non interferire mentre il governo del Kosovo si apprestava a spendere una colossale quantità di denaro per un'autostrada inutile e appaltata con modalità controverse. Il parallelo con il caso albanese è evidente. In effetti avevo avuto la percezione, confermata dal ministro dell'Economia, che le pressioni a firmare quel contratto pericoloso venissero dall'ambasciata statunitense più che da Washington (che, a quanto pare, avrebbe saggiamente deciso di rimuovere l'ambasciatore).

Ci sono state voci di corruzione riguardo il ministro dei Trasporti e il primo ministro. I media serbi hanno lanciato accuse (non circostanziate) anche all'ambasciatore statunitense. Ho mandato un dossier a EULEX oltre un anno fa, ma non è stata aperto alcun procedimento. È in corso un'altra indagine che copre decine di progetti di costruzioni stradali, ma non questo. Alla fine, ciò che conta è che lo stato più povero d'Europa ha sprecato il 10-15% del proprio PIL, rischia la crisi di bilancio e nessuno protegge gli interessi dei cittadini: non l'opposizione, non i media che hanno reagito molto tardi e flebilmente, non gli organismi internazionali.

Questo episodio illustra l'estensione e la profondità dell'influenza degli Stati Uniti sul Kosovo. Ovviamente il Kosovo e la maggior parte della popolazione sentono riconoscenza per gli Stati Uniti. Quello che non sembrano notare è che gli Stati Uniti hanno fatto molto, ma certo non hanno speso il 10% del PIL per il Kosovo: al contrario di quanto detto dall'ambasciatore statunitense alla cerimonia per la firma, questo contratto non è un simbolo dell'amicizia fra i due paesi. Dimostra semmai che l'ICO, a dispetto del suo mandato multilaterale, è diventato una dépendance dell'ambasciata USA, che ne fa uno strumento dei propri interessi bilaterali. Incidentalmente, appare bizzarro che altri 24 stati lo finanzino e la Commissione europea continui a sostenere oltre la metà del suo budget.

Per finire, una parola sulla Bechtel e un'altra autostrada. È chiaro che per Bechtel-Enka l'autostrada in Albania e quella in Kosovo erano la stessa cosa: una volta portate le attrezzature in Albania, assicurarsi anche l'appalto in Kosovo avrebbe ridotto i costi e conferito un vantaggio su gran parte della concorrenza. Vantaggio di cui, purtroppo, il Kosovo non sembra aver beneficiato, dato che il processo di selezione non è stato molto competitivo.

Ora il Kosovo vuole costruire un'autostrada di 55 km verso Skopje, in Macedonia, impegnandosi però di fronte all'FMI a rimandare i lavori finché non potrà permetterselo senza mettere in crisi il bilancio. Sembra però che, nonostante le obiezioni del Fondo, il primo ministro intenda procedere non appena termineranno i lavori attualmente in corso. Chiaramente, Bechtel-Enka ha tutto l'interesse a concorrere anche per questo appalto, e questo sarà tanto più conveniente quanto più breve sarà l'intervallo di tempo fra un progetto e l'altro. Di conseguenza, al governo del Kosovo farebbero bene una stretta supervisione e un invito alla cautela nel decidere se e quando costruire un'altra costosa autostrada.

Andrea Lorenzo Capussela

Osservatorio Balcani e Caucaso, 2 dicembre 2011