

COMMISSIONE PER IL CONTROLLO CONTABILE E DI LEGALITA'
SULLE AZIONI POSTE IN ESSERE IN FAVORE DELLE
POPOLAZIONE DEL SUD EST ASIATICO COLPITE DAL MAREMOTO DEL 26.12.04.
(art. 1, comma 4, dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3392 dell'8.1.05)

3° REPORT

1. Nei giorni dal 20 al 23 maggio 2005 due componenti della Commissione si sono recati in Sri Lanka per una verifica in loco dello stato di attuazione dei progetti di cui alle convenzioni stipulate tra il Dipartimento della Protezione Civile e le ONG; la verifica – tesa a comprendere, in vista dell'esame dei rendiconti, le attenzioni contabili poste localmente in essere e le difficoltà operative incontrate nell'attuazione dei progetti – ha nel contempo consentito di accertare lo stato dell'arte relativo ai progetti in questione.

La visita, attuata in collaborazione con il nucleo di esperti operanti presso la Missione della Protezione Civile in Sri Lanka, ha riguardato iniziative collocate nel distretto di Galle e in località Negombo.

In particolare :

-“Riabilitazione strutture igienico sanitarie danneggiate” e “riabilitazione edifici e ripristino sede di MoH”, in località Hikkaduwa; **ONG : CISP**

-“ Interventi di prima emergenza per l'assistenza ai gruppi più vulnerabili nei centri sfollati”, in località Hikkaduwa; **ONG : COSV**

- “Riattivazione del Teaching Hospital di Mahamodara” e “ Strutture e infrastrutture per la pesca”, in località Galle; **ONG : Alisei**

- “ Riabilitazione d'emergenza delle strutture danneggiate e riabilitazione di 100 case parzialmente danneggiate”, in località Welligama, Matara; **ONG : Movimondo.**

- “ Ricostruzione e riabilitazione di strutture di servizi destinati alle famiglie dell'area di Negombo” in località Negombo; **ONG : VIS**

2. In considerazione dello scopo della visita - che era sostanzialmente conoscitivo e non finalizzato a stilare graduatorie di merito – le osservazioni che seguiranno avranno un carattere generale (con qualche necessario riferimento specifico).

COMMISSIONE PER IL CONTROLLO CONTABILE E DI LEGALITA'
SULLE AZIONI POSTE IN ESSERE IN FAVORE DELLE
POPOLAZIONE DEL SUD EST ASIATICO COLPITE DAL MAREMOTO DEL 26.12.04.

(art. 1, comma 4, dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3392 dell'8.1.05)

In via generale, dunque, le visite si sono svolte in un clima di franchezza e collaborazione; l'impressione tratta dai colloqui e soprattutto dagli accessi nei vari cantieri è quella, complessivamente, di una macchina in movimento, in qualche caso a pieno regime di giri, con iniziative ben articolate, strutturate e avviate ad esito positivo, nei termini degli originari progetti (è il caso del Teaching Hospital di Galle o delle abitazioni di Negombo); in altri casi con lentezza, a motivo di una serie di difficoltà.

I colloqui con i responsabili locali dei progetti si sono pertanto incentrati sulle difficoltà incontrate dalle ONG nell'attuazione di taluni progetti e sulle ragioni del rilevato disallineamento temporale tra lo stato di attuazione di quest'ultimi progetti e le previsioni originarie.

In particolare tale disallineamento riguarda la realizzazione di latrine, ma soprattutto i progetti di riabilitazione delle case danneggiate e maggiormente quelli della costruzione delle nuove case (in questo quadro fa eccezione il progetto di Negombo, come si è detto).

3. A proposito delle "latrine" va precisato, per chi non conosce i costumi locali, che di norma le abitazioni nei villaggi costieri non sono dotate di servizi; la "latrina" è invece collocata all'esterno dell'abitazione. Ovviamente non esiste alcuna rete fognaria e originariamente, prima dello "tsunami", molte latrine non disponevano neppure di una fossa asettica.

Nella prima fase, secondo le indicazioni fornite dalle stesse amministrazioni locali, si è ritenuto che il maremoto avesse distrutto un numero di latrine pari alle abitazioni censite come danneggiate; da ciò i progetti di ricostruzione/riabilitazione per un numero elevato di latrine.

Successivamente è emerso che il numero delle latrine da realizzare era, ed è, inferiore a quanto inizialmente stimato (ad esempio, molte case danneggiate non avevano latrine e molte si trovavano nella c.d. "buffer zone" – entro 100 mt dal mare – nella quale è ora vietato costruire); sono stati poi definiti, dalle autorità locali, appositi "standards" per la realizzazione delle latrine, che oltre ad averne elevato il costo unitario (in relazione alle caratteristiche del manufatto e dei materiali da impiegare, nonché alla previsione di un serbatoio d'acqua per la funzionalità delle latrine stesse), ne hanno soprattutto differito i tempi di realizzazione.

Da quanto sopra sinteticamente rappresentato, unitamente alle difficoltà di rilocalizzazione delle case da ricostruire al di fuori della indicata fascia di rispetto, discende il rilevato disallineamento temporale rispetto ai progetti originari (alla data della visita non risultava ancora formalizzata la modifica di tali progetti, sia nel numero, sia nella scadenze temporali).

COMMISSIONE PER IL CONTROLLO CONTABILE E DI LEGALITA'
SULLE AZIONI POSTE IN ESSERE IN FAVORE DELLE
POPOLAZIONE DEL SUD EST ASIATICO COLPITE DAL MAREMOTO DEL 26.12.04.
(art. 1, comma 4, dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3392 dell'8.1.05)

4. Sui progetti di riabilitazione/costruzione delle case si registrano le maggiori difficoltà e sono emersi, nei colloqui con le ONG, elementi di criticità sostanzialmente comuni, taluni riconducibili a carenze nella progettazione iniziale, che è stata condizionata dalla comprensibile non adeguata conoscenza delle realtà locali o da informazioni errate o incomplete fornite dalle stesse amministrazioni locali, ovvero da variazioni introdotte progressivamente dalle stesse amministrazioni nelle normative e nelle specifiche tecniche costruttive; altri causati da problemi non previsti, né prevedibili, emersi “in corso d’opera”.

Sono risultati problematici i rapporti con le istituzioni locali, ed in particolare con il CECB (Central Engineering Consultancy Bureau), anche in considerazione delle molteplici strutture locali e centrali preposte ad ogni singola autorizzazione e la mancanza di un idoneo adeguamento delle stesse alla gestione di una così grave emergenza; parimenti problematici i criteri di localizzazione delle case da costruire e quelli relativi alla scelta delle case da riabilitare. Inoltre il meccanismo di identificazione dei beneficiari, stabilito dalle autorità governative, è risultato assai complesso, anche in ragione della mancanza di una struttura pubblica di registrazione delle proprietà immobiliari, e delle diffuse situazioni di illegittimità delle costruzioni dissestate o distrutte. Per cui, tenuto conto anche del tempo trascorso dall’evento calamitoso, la scelta di realizzare alloggi temporanei in vista di quelli permanente è apparsa meritevole di riconsiderazione, tanto più quando dei primi è prevista la realizzazione su aree di proprietà. E’ da rilevare peraltro come abbia determinato problemi la polverizzazione degli interventi sul territorio e la sovrapposizione nelle stesse aree di intervento di analoghe iniziative poste in essere o promosse da altri organismi a causa di un’insufficiente azione di coordinamento da parte delle autorità preposte; difficoltà sono sorte anche nel coordinamento degli interventi di riabilitazione sulle case con gli interventi governativi di valutazione dei danni ed erogazione di contributi monetari alle famiglie, etc. In definitiva, a parte la realizzazione di un certo numero di alloggi temporanei ed il richiamato progetto di Negombo, alla data della visita, nella quasi generalità dei casi erano ancora in corso le fasi propedeutiche all’avvio dei cantieri.

Come già sottolineato, gli alloggi multipiano di Negombo, in corso di realizzazione dal VIS, costituiscono una eccezione : ma proprio le ragioni di tale eccezione sottolineano l’oggettività e l’effettività delle difficoltà incontrate dalle altre ONG.

Ed infatti gli alloggi di Negombo sono localizzati tutti in una ben definita area, messa a disposizione dall’Urban Development Authority (UDA) ed i beneficiari – al momento ricoverati in

COMMISSIONE PER IL CONTROLLO CONTABILE E DI LEGALITA'
SULLE AZIONI POSTE IN ESSERE IN FAVORE DELLE
POPOLAZIONE DEL SUD EST ASIATICO COLPITE DAL MAREMOTO DEL 26.12.04.
(art. 1, comma 4, dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3392 dell'8.1.05)

una tendopoli prossima al cantiere – sono tutti identificati; questi ultimi, dopo aver condiviso con l'ONG le linee della progettazione generale e dei singoli edifici, all'attualità, partecipano attivamente alla realizzazione dell'opera, costruendo i mattoni destinati al cantiere. A tutto ciò si deve aggiungere il valore della consolidata presenza nel Paese dell'Opera Don Bosco, alla quale si appoggia VIS.

Al momento della visita il cantiere si presentava attivo (benché fosse un giorno festivo), con diversificati livelli di realizzazione delle tredici palazzine.

Attivo si è presentato anche il cantiere relativo ai lavori di riabilitazione dell'Ospedale di Galle, (Alisei) che era stato severamente danneggiato dal maremoto. Questi lavori, sotto la direzione di un ingegnere della ONG, procedono speditamente, in economia.

In verità la formula dei lavori in economia (che è apparsa sapientemente utilizzata dalla ONG "incontro tra i popoli", a Wellawatte, il cui cantiere è stato oggetto di una visita "fuori programma") sembra anch'essa garantire buone possibilità di successo delle iniziative. Ed in effetti occorre considerare che le dimensioni complessive degli interventi di ricostruzione, che si estendono in tutto lo Sri Lanka e in un'area vastissima, lungo centinaia di chilometri di costa e per profondità variabili dalle centinaia di metri ai due/tre chilometri, sono tali da far oggettivamente ritenere che le imprese locali di costruzione (e connesse, come cementifici, etc.), verosimilmente dimensionate, per numero di aziende, impianti e addetti, su ben altre più ordinarie esigenze, non saranno in grado – almeno nel breve-medio periodo - di fornire una adeguata risposta ad una "domanda" quantitativamente straordinaria, proveniente dai numerosi organismi impegnati nella ricostruzione. In questo quadro, a parere della commissione, appare difficile formulare ipotesi in merito alla tempistica dei futuri appalti.

E' del resto emblematico quanto riferito dalla generalità degli operatori riguardo all'andamento crescente dei prezzi delle materie prime (cemento, etc.) e dei manufatti, a motivo di una offerta insufficiente, per limiti strutturali, a rispondere ad una domanda di beni dilatata in tempi brevissimi.

Come accennato, tuttavia, la formula dei lavori in economia (cfr. normativa italiana sui lavori pubblici), con il coinvolgimento attivo dei beneficiari (a Negombo realizzano i mattoni, a Wellawatte provvedono, sotto direzione, ai lavori di muratura; all'ospedale di Galle l'ingegnere Codini di Alisei organizza e dirige il lavoro dei salariati), può essere, laddove possibile in relazione alla tipologia dei manufatti edificandi e alla disponibilità di operai e mezzi, utilmente impiegata.

COMMISSIONE PER IL CONTROLLO CONTABILE E DI LEGALITA'
SULLE AZIONI POSTE IN ESSERE IN FAVORE DELLE
POPOLAZIONE DEL SUD EST ASIATICO COLPITE DAL MAREMOTO DEL 26.12.04.
(art. 1, comma 4, dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3392 dell'8.1.05)

5. Per quanto riguarda infine la componente “pesca”, si è preso atto che, alla data della visita, Alisei aveva in programma l'indizione a breve di una gara per le forniture (di motori fuoribordo e altro); presso il VIS, invece, erano già allestite numerose barche in vetroresina, con relativi motori fuoribordo ed era operativa l'officina per la riparazione dei motori. Alisei ha rappresentato oggettive difficoltà, soprattutto nell'approvvigionamento dei motori fuoribordo, tenuto conto che gli stessi devono avere caratteristiche tecniche di tipo particolare, conformi alle “tradizioni” della locale pesca marittima.

Anche in questa circostanza VIS si è avvalso dei consolidati rapporti che l'opera salesiana ha nei decenni intessuto nel Paese.

6. Tutte le ONG visitate ed operative nella zona di Galle sono apparse strutturate secondo schemi “tipici”: una sede con disponibilità di automezzi, uno o più responsabili di progetto, alcuni “espatriati” (di norma uno o più tecnici ed un logista), squadre tecniche e sociali di operatori locali specializzati e qualificati. Generalmente ciascuna ONG ha circa 15/20 persone dedicate ai progetti di rispettiva competenza, con salari mensili generalmente in linea con il mercato locale. Alcune ONG (in particolare CISP) sono apparse già ben strutturate localmente anche per quanto riguarda la tenuta della contabilità, secondo le regole adottate (normativa Echo); altre (COSV) hanno riferito di comunicare tutte le voci di spesa alle rispettive “centrali” e quindi di non avere, localmente, un preciso quadro riassuntivo della situazione delle spese stesse.

Va detto che in qualche circostanza (COSV, Movimondo) il numero degli addetti locali non è apparso coerente con lo stato delle iniziative.

Il Presidente
f.to Angelo CANALE

I Componenti
f.to Antonio De Santis

f.to Carlo Tixon