



# *Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*

Convegno Business International – Roma, 12 novembre 2007

**Luigi Giampaolino**

**“Nuovi poteri di intervento ed attività di controllo per garantire la concorrenza”.** \*

## **Premesse – Nuove attività dell’Autorità**

Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n.163/2006) non solo ha assegnato all’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ben più ampi compiti di vigilanza, estendendo a servizi e forniture i precedenti compiti in materia di lavori – e modificandone, conseguentemente, la denominazione in Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture -, ma ha anche cambiato in modo incisivo lo scenario di fondo nel quale tale istituzione è chiamata ad operare, con la messa a punto di regole con la più marcata ispirazione ai noti principi comunitari a garanzia della libera concorrenza.

Il precedente approccio del legislatore verso la correttezza delle procedure amministrative e dell’impiego oculato delle pubbliche risorse è evoluto ora, in linea con la normativa comunitaria, in una disciplina volta anche e soprattutto alla funzionalità del mercato ed all’efficienza competitiva delle imprese, in cui il ruolo dell’amministrazione si pone al servizio di queste nuove esigenze.

---

\* Intervento alla XVIII Tavola Rotonda con il Governo Italiano “Risanamento, competitività, sviluppo ed equità: Governo, opposizione ed imprese a confronto”, organizzata da *Business International*. Roma, Westin Excelsior Hotel 12 e 13 novembre 2007

In molte occasioni, ed in particolare nell'ultima relazione annuale al Parlamento, con attenzione a questo nuovo quadro normativo, ho manifestato la preoccupazione per l'impatto di alcuni istituti fortemente improntati a massimizzare la competitività (dialogo competitivo, accordi quadro, ecc.), che, ove non adeguatamente regolati e applicati, potrebbero conseguire effetti del tutto opposti a quelli prefissati.

Sono queste preoccupazioni, a volte non esplicitate, che spiegano e giustificano le ripetute sospensioni e correzioni della normativa poste in essere anche dopo l'emanazione del Codice, anche se è auspicabile che tale travagliata normazione trovi presto il suo equilibrato e completo assetto, essendo la certezza delle regole fondamentale sia per la celerità ed efficacia dell'azione amministrativa, sia per assicurare un'effettiva competitività tra gli operatori economici.

E' evidente, in tale contesto, l'esigenza di un'azione dell'Autorità volta a fornire il proprio apporto nella definizione e nell'attuazione del nuovo quadro normativo: da un lato intensificando la collaborazione con il Parlamento e con il Governo (collaborazione che non restringe, ma valorizza la sua istituzionale posizione di indipendenza), dall'altro fornendo agli operatori del settore, con atti di regolazione e determinazioni, opportuni indirizzi perché la concreta applicazione delle nuove norme sia in linea con le finalità delle stesse.

Ancora più evidente è l'esigenza di garantire, con l'attività di vigilanza, la libera concorrenza nei mercati di riferimento, e, conseguentemente, la qualificazione ed il contenimento della spesa pubblica.

La vigilanza sull'attività amministrativa delle stazioni appaltanti non può, quindi, esaurirsi all'accertamento del mero rispetto formale delle norme - che spesso, tra l'altro, introducono nuovi istituti non ancora testati e supportati da disposizioni regolamentari -, ma deve estendersi alla verifica che i provvedimenti adottati, e i comportamenti che questi inducono negli operatori economici, conseguano concreti risultati in termini di efficienza, di contenimento della spesa pubblica e di garanzia della libera concorrenza degli operatori.

La vigilanza oggi necessaria si configura, pertanto, come azione complessa, interdisciplinare, connotata da un'attenzione qualificata ai diversi aspetti del problema (tecnici, giuridici, economici, sociali, ambientali, ...), che si può conseguire solo attraverso un ampliamento delle professionalità e competenze all'interno dell'Autorità ed il coinvolgimento, nell'istruttoria, dei vari soggetti interessati con specifiche audizioni.

D'altra parte l'Autorità, nel campo dei lavori pubblici, aveva già avviato una significativa maturazione in tal senso della propria attività, affrontando le problematiche sempre più in modo completo e approfondito, al fine di individuare non solo il singolo inadempimento, ma la criticità del sistema e i necessari correttivi.

Oggi, si sta portando avanti questo nuovo orientamento dell'attività, più attento al "mercato" e al rispetto sostanziale e non solo formale delle regole, in linea con l'evoluzione normativa e le esigenze del Paese, anche attraverso un'impegnativa riconversione e riorganizzazione interna.

Significative nel confermare, nel campo delle infrastrutture, l'attenzione dell'Autorità ai diversi aspetti del problema, in particolare a quelli della qualificazione e del contenimento della spesa pubblica, sono alcune indagini recentemente effettuate o in corso di esecuzione.

Si fa riferimento, in particolare, all'indagine sulle infrastrutture stradali e autostradali, che si è addentrata negli aspetti legati alla attuazione del programma di realizzazione delle opere, agli investimenti e ai ricavi delle società concessionarie autostradali, alle tariffe dei pedaggi autostradali, alla tutela della concorrenza in tale settore.

Analogamente si può far riferimento all'indagine in corso sul sistema ferroviario AV/AC, la cui realizzazione è, per la parte più rilevante, affidata a *general contractors*, per effetto di convenzioni, risalenti ai primi anni '90 tra TAV S.p.A. ed i maggiori esponenti dell'imprenditoria pubblica e privata; l'indagine sta ponendo attenzione alle criticità di detto sistema di realizzazione.

## **Indagine sulle infrastrutture stradali e autostradali**

L'indagine relativa alle infrastrutture stradali e autostradali ha di fatto interessato tutti gli aspetti del sistema di realizzazione di dette infrastrutture: l'evoluzione del quadro normativo e lo sviluppo delle reti in Italia, l'attività dell'ANAS quale stazione appaltante di interventi, nonché l'attività dell'ANAS quale soggetto vigilante sulle concessioni autostradali, i pedaggi autostradali.

Senza elencare tutti i dettagli dell'indagine, tra l'altro per linee essenziali riportati nella Relazione al Parlamento 2006, si richiamano, a titolo esemplificativo, alcune attività particolarmente significative, che hanno posto in evidenza alcuni limiti e criticità del sistema.

Si ricorda che, in relazione alle concessioni autostradali, l'Autorità ha riferito al Parlamento sia mediante atto di segnalazione, sia nel corso di due audizioni parlamentari tenutesi con riferimento ad un'indagine riguardante la concessione stipulata tra ANAS e Società Autostrade per l'Italia e, successivamente, in merito agli accertamenti effettuati su altre otto società concessionarie, che non avevano attuato significativamente il piano di investimenti previsti nelle convenzioni di concessione.

In particolare, per dette società, contro un importo complessivo degli investimenti in nuovi interventi previsti nel periodo 2000-2005 di 6,8 miliardi di euro, l'Autorità aveva rilevato che gli investimenti effettivamente realizzati ammontavano a soli 3,78 miliardi di euro, per una percentuale pari al 55% circa.

Meno rilevante si era presentata, invece, la situazione degli investimenti per la manutenzione ordinaria: nello stesso periodo 2000-2005 era prevista per 2,58 miliardi di euro, mentre le manutenzioni effettivamente realizzate ammontavano a 2,54 miliardi di euro; alcune società avevano realizzato un importo per manutenzioni superiore rispetto a quelle del piano, a differenza di altre che non avevano pienamente rispettato il piano, anche se per una percentuale modesta.

Le contestazioni mosse dall'Autorità hanno, comunque, tenuto conto anche delle ragioni delle Società concessionarie e di circostanze oggettive che hanno posto

ostacoli ad una piena attuazione degli investimenti: l'esecuzione delle opere previste nelle convenzioni ha, infatti, subito un rallentamento prevalentemente a causa del protrarsi di procedimenti autorizzatori (V.I.A. e varianti urbanistiche).

Ancora oggi, con riferimento alla cosiddetta "Variante di Valico", permangono problemi per quanto riguarda il tratto Barberino – Firenze Nord.

Altre motivazioni del ritardo di esecuzione hanno riguardato l'adeguamento dei progetti alle norme sopravvenute, l'impossibilità di reperire le cave per l'approvvigionamento degli inerti, l'individuazione di discariche per i materiali di scavo.

Anche le interferenze con altre strutture viarie e/o ferroviarie hanno rallentato l'attuazione delle opere.

Due opere di grande rilevanza economica ed importanza strategica, poi, (Raccordo autostradale tra la A4 e la Valtrompia - Raccordo autostradale A4 Montebello Vicentino e la A31 Thiene) risultavano stralciate dal piano in quanto oggetto di procedura di infrazione della Commissione Europea contro l'Italia e l'ANAS, per le modalità di affidamento al concessionario delle opere in questione.

Dalle valutazioni sulla insufficienza degli investimenti realizzati, le indagini dell'Autorità hanno interessato anche il piano tariffario e l'aggiornamento dello stesso.

Le convenzioni, infatti, hanno previsto le modalità di aggiornamento delle tariffe secondo parametri collegati, oltre che all'inflazione programmata, alla qualità del servizio e agli investimenti.

Nel corso del quinquennio 2000-2005 è stato osservato un incremento tariffario superiore all'inflazione, senza che fossero stati attuati tutti gli investimenti previsti nei piani, nonché un effettivo aumento dei ricavi previsti per le concessionarie determinato da volumi di traffico superiori a quelli previsti all'atto della sottoscrizione delle convenzioni.

Alla luce delle predette valutazioni l'Autorità, pur dando atto di come l'ANAS, per la sola Società Autostrade per l'Italia, avesse effettuato dal 2002 al 2005 n. 281

ispezioni, che avevano portato ad altrettante contestazioni, e che, pertanto, avesse svolto, a partire dal 2002, con regolarità la vigilanza sulla manutenzione ordinaria e sulle tariffe, ha riscontrato la necessità di un'azione più incisiva, ottenuta anche con modifiche alla convenzione, volte a rendere più efficiente l'attività di vigilanza in questione.

In particolare:

- ha evidenziato l'opportunità di inserire nelle convenzioni norme volte a rendere più stringenti gli obblighi derivanti dalle previsioni dei Piani Finanziari; tra queste, in particolare, l'introduzione di sanzioni intermedie in caso di mancato rispetto del PEF da parte del concessionario, risultando estrema e, sostanzialmente, di difficile applicazione, l'unica sanzione prevista di revoca della concessione per grave inadempimento;
- per quanto riguarda il sistema tariffario, ha segnalato l'esigenza di rivedere in profondità le modalità di applicazione del metodo *Price Cap*; ha ritenuto indispensabile omogeneizzarne l'applicazione per tutte le società concessionarie (eventualmente estendendo a tutte la formulazione analitica individuata con la IV convenzione aggiuntiva del 2002, stipulata dall'ANAS con Autostrade per l'Italia S.p.A.), così come fissare parametri numerici la cui variabilità da un soggetto concessionario all'altro fosse contenuta entro limiti accettabili; ha segnalato l'opportunità che la maggior parte dei valori numerici da inserire nella formula tariffaria (*Price Cap*) derivi da analisi scientifiche (ad esempio di tipo statistico) condotte su dati obiettivi; ha indicato, infine, quale improcrastinabile, l'effettuazione del *clawback* per le società concessionarie per le quali sia trascorso un quinquennio dalla stipula della convenzione;
- ha posto in particolare evidenza come le previsioni relative al volume di traffico inserite nelle convenzioni del 1997 e del 1999 si fossero rilevate sottostimate e stessero generando extraprofiti di anno in anno crescenti; appariva, pertanto, necessario procedere, in sede di aggiornamento

quinquennale del piano finanziario, ad una revisione delle previsioni di traffico sulla base del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica 2001, così come fatto nel caso della convenzione del 2002 con Autostrade per l'Italia S.p.A., con risultati più aderenti alla realtà.

L'attività dell'Autorità ha riguardato anche, con attenzione all'aspetto della tutela del concorrenza, gli affidamenti dei lavori da parte delle concessionarie autostradali. Infatti, è emerso come l'affidamento di lavori a imprese proprie e/o controllate da parte dei concessionari autostradali avesse limitato la concorrenza nel settore, caratterizzato dall'elevato importo degli interventi appaltati. L'indagine, condotta congiuntamente all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha portato alla redazione di un atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento.

E' interessante notare come le precedenti osservazioni dell'Autorità abbiano trovato riscontro nel D.L. n. 262 del 3 ottobre 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 286 del 24 novembre 2006, nonché nelle successive deliberazioni CIPE in materia di regolazione economica del settore autostradale.

Infine, è significativo osservare, come, non sia stato comunque interrotto il dialogo con le società concessionarie autostradali, in particolare con Autostrade per l'Italia S.p.A., le cui osservazioni e valutazioni sono state recepite nel corso di una recente audizione dei vertici della stessa presso il Consiglio dell'Autorità (3 ottobre 2007), nella quale questi hanno, tra l'altro, evidenziato una situazione migliore, rispetto a quella rilevata nel corso dell'indagine in argomento, per quanto attiene all'attuazione degli investimenti programmati.

### **Indagine relativa al sistema ferroviario AV/AC**

L'Autorità ha anche intrapreso un'approfondita indagine relativamente al sistema ferroviario AV/AC, mirata a comprendere eventuali criticità di tale sistema. Come ormai consuetudine, l'indagine è stata avviata con l'acquisizione di preliminari informazioni da parte di alcuni dei soggetti istituzionali ed economici coinvolti (R.F.I., AGI, COCIV), con audizione dei vertici degli stessi, e si sta sviluppando con

successivi approfondimenti.

Allo stato, pur trattandosi di indagine ancora in corso, possono anticiparsi alcuni elementi di criticità, che hanno caratterizzato la realizzazione di dette opere mediante il sistema di affidamento a general contractors, sistema che, è il caso di precisare, presenta sostanziali differenze con l'affidamento a contraente generale, previsto dall'attuale Codice dei contratti pubblici.

In primo luogo le convenzioni tra TAV e G.C. sono state stipulate senza il riferimento ad un'adeguata progettazione, neanche di massima (il progetto di massima doveva essere consegnato da Italferr al G.C. entro 90 giorni dalla stipula), indicando un importo presunto dell'opera ai soli fini di riconoscere al G.C., in caso di mancata stipula dell'atto integrativo per recesso di TAV, il 3% di detto importo presunto; erano rimesse ad una fase successiva, a cura del G.C., tutte le indagini, in particolare quelle geologiche; analogamente le convenzioni rimandavano l'acquisizione di tutti i permessi e autorizzazioni necessari alla Conferenza di servizi, da attivarsi a cura di TAV sulla base del progetto esecutivo redatto dal G.C. e approvato da Italferr.

In sostanza i progetti preliminari, a base del rapporto TAV/G.C. non assicuravano la piena fattibilità dell'opera. Tra l'altro gli stessi progetti esecutivi successivamente redatti hanno spesso mostrato un livello carente di approfondimento, come testimoniano alcune problematiche di carattere archeologico, derivanti da una mancanza di indagini preventive in siti ove era prevedibile il ritrovamento di resti archeologici.

Gli interventi hanno poi subito, nel corso degli anni, rilevanti modifiche, prima tra tutte la trasformazione del sistema previsto AV per passeggeri, ad un sistema AV/AC destinato anche al trasporto merci, con caratteristiche tecniche notevolmente diverse.

Di contro le Convenzioni stipulate tra TAV e G.C., lungi dal ricondurre in modo efficace i rischi esecutivi al G.C., si sono spesso dimostrate inefficaci in tal senso e contraddittorie; ne sono dimostrazione, il gran numero di varianti, la forte dilatazione



dei tempi esecutivi e l'enorme valore economico del contenzioso; a questo riguardo, le diverse valutazioni operate dai soggetti competenti nell'esame delle riserve (talvolta all'interno della stessa Commissione di collaudo) sembrano confermare la contraddittorietà dei contenuti delle Convenzioni.

In definitiva, già dalle fasi istruttorie ad oggi completate, emerge che l'affidamento a trattativa privata a general contractor, che il Consiglio di Stato nel primo parere n.570/1991 aveva ritenuto ammissibile qualificando i contratti come "contratti innominati di servizi e prestazioni", rientranti nei c.d. "settori esclusi", non ha conseguito quei risultati che lo stesso si proponeva, ovvero tempi e costi certi per la realizzazione di un'opera di eccezionale rilevanza tecnica ed economica.

A titolo esemplificativo, con la seguente tabella, si richiamano l'evoluzione del Prezzo Forfetario (importi in milioni di euro) ed il procrastinarsi del Termine di Ultimazione Sostanziale per la tratta BO-FI, dalla stipula della Convenzione tra TAV S.p.A. ed il *general contractor* Fiat S.p.A. dal 1991 ad oggi.

	Convenzione 1991	Atto integrativo 1996	Accordo 20.12.1999	Accordo bon. transattivo 1.12.2000	Addendum atto integrativo 23.2.2007	Luglio 2007 (ulteriori modifiche)
Prezzo Forfetario	1.053,57	2.044,65	2.999,65 (*)	3.148,35 (*)	4.021,58 (*)	4.040,5 (*)
T.U.S.		Nov. 2002	22.12.2006	30.6.2009		

(\*) Valuta al 31.3.1996

E' da precisare che restano ancora da definire riserve per un importo delle richieste estremamente rilevante (circa 700 milioni di euro alla data degli accertamenti effettuati); non sono, inoltre, compresi in tale valutazione importi esposti in via precauzionale dal G.C., in relazione ad un procedimento penale avente ad oggetto la presunta alterazione della falda idrica (importi dell'ordine di 1.500-3.000 milioni di euro).

### **Questioni ambientali**

Tra le motivazioni che hanno determinato incrementi di costo nella realizzazione

delle opere del sistema AV/AC, vi sono certamente anche le varianti introdotte per opere di mitigazione ambientale, che mostrano in tutta evidenza la difficoltà di affrontare e far convergere, nella fase progettuale-approvativa, le esigenze di realizzare l'opera con quelle di salvaguardare l'ambiente.

Come è noto le questioni ambientali, in un'opera di tale dimensioni, vengono affrontate in tre diversi momenti:

- il primo è quello della valutazione dell'impatto ambientale eseguita nell'ambito della stesura del progetto e nell'esame di questa da parte dell'apposita Commissione presso il Ministero dell'Ambiente ,alla quale è affidato il compito di istruire la documentazione e quindi di pervenire ad un parere di compatibilità, rimesso al Ministro dell'Ambiente, in qualità di soggetto competente alla decisione;
- il secondo momento è quello delle Conferenza dei Servizi, sede in cui vengono discussi tutti gli aspetti di carattere progettuale, ivi compreso l'aspetto connesso alla questione ambientale;
- il terzo momento è quello della realizzazione dell'opera, nella quale l'Osservatorio Ambientale segue i lavori, con attenzione al rispetto prescrizioni del VIA.

E' auspicabile che la prima fase si svolga con adeguati approfondimenti e siano assunti, quindi, impegni definitivi in sede di conferenza di servizi.

Da quanto è stato riscontrato, purtroppo, ciò non è avvenuto.

Le criticità, pertanto, inducono ad un esame, esteso alla generalità delle grandi opere infrastrutturali, finalizzato all'individuazione delle lacune della procedura.

In primo luogo appare essenziale un elevato approfondimento della progettazione, con idonei sondaggi e studi geologici, idrogeologici, prospezioni nel tempo circa i possibili effetti della realizzazione dell'opera: a titolo esemplificativo sono apparsi significativi nel caso della linea AV/AC richiamata gli aspetti connessi all'interferenza delle gallerie con le falde acquifere, aspetti che purtroppo, sono stati in gran parte rinviati alla fase costruttiva.

Non occorre dimenticare, infatti, che la Commissione preposta alla valutazione dell'impatto ambientale dell'opera si esprime sulla base degli elementi portati a conoscenza della stessa da parte del soggetto proponente; se questi sono carenti o incompleti, il parere della Commissione non potrà che essere limitato.

Alcune carenze, inoltre, possono riscontrarsi anche nella fase successiva, quella della conferenza di servizi, ove a volte si riscontra, da parte delle amministrazioni locali una maggiore attenzione al miglioramento dei servizi da mettere a disposizione della comunità amministrata, che non al livello di approfondimento raggiunto nello Studio di inserimento ambientale (SIA) e, quindi, alla esatta individuazione dei profili di rischio toccati dall'opera.

Spesso, infatti, le opere richieste dalle amministrazioni locali hanno ben poco a che fare con le problematiche ambientali, ma si risolvono in opere di compensazione, che, per loro natura, ammettono a priori un deterioramento del territorio.

Sempre più, infatti, si cerca di risolvere i conflitti di natura ambientale tramite la negoziazione delle decisioni contestate con la possibilità di impiegare risorse aggiuntive in funzione compensativa di impatti (sociali, ambientali, economici e urbanistico-territoriali), come accompagnamento della realizzazione delle opere.

Si osserva che tali tipi di richieste, di per sé legittime, non dovrebbero mai porre in secondo piano l'esigenza primaria di tutela del territorio, perseguibile solo con un approfondito esame del territorio stesso e dell'impatto dell'opera.

In definitiva le questioni ambientali andrebbero prioritariamente risolte nella fase progettuale e l'opera stessa, nella sua concezione, dovrebbe contenere gli elementi necessari alla tutela e al rispetto dell'ambiente.

### **Indagine sulle modalità di gestione delle emergenze idriche e sullo stato di attuazione dei servizi idrici integrati.**

Altra indagine significativa, al fine di evidenziare l'interesse dell'Autorità all'intero settore dei contratti pubblici, di lavori, servizi e forniture, con particolare attenzione alla tutela della concorrenza e, in ultimo, ai benefici della stessa sull'utente

finale – il cittadino- è quella in corso sulle modalità di gestione delle emergenze idriche e sullo stato di attuazione dei servizi idrici integrati.

Come è noto, negli ultimi venti anni l'assetto idraulico del Paese è stato sviluppato unitariamente a quello geologico con disposizioni legislative tese a salvaguardare il territorio e la risorsa idrica. Con legge 183/1989, sono state istituite le Autorità di Bacino, ai fini della salvaguardia delle risorse idriche e della definizione ed aggiornamento periodico del bilancio idrico diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi. Con legge n. 36/94, recepita nei suoi contenuti nel D.Lgs 152/2006 (Codice dell'Ambiente), invece, è stato delineato il quadro delle modalità gestionali della risorsa idrica con l'obiettivo di ottimizzarne l'uso e di superare la frammentazione delle gestioni con l'introduzione del Servizio Idrico Integrato organizzato sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO).

Le risultanze dell'indagine hanno evidenziato quanto segue.

1. Il fabbisogno per uso civile è di gran lunga inferiore a quello per uso agricolo ed industriale. Pertanto, tranne che per situazioni ben circoscritte, l'emergenza idrica per uso potabile difficilmente si manifesta, interessando gli altri settori a maggior consumo.
2. La deroga alle norme sugli appalti prevista dai decreti emergenziali non è efficace ai fini della costruzione delle opere. Infatti, la deroga si risolve spesso mediante affidamenti con procedure negoziate, anziché con procedure aperte e/o ristrette che invece richiedono un maggior tempo di circa 60 giorni. A fronte di tempi di realizzazione delle opere di alcuni anni il risparmio in termini temporali appare davvero irrisorio. Pertanto, la gestione delle emergenze richiede, non tanto una disapplicazione delle norme (tramite deroghe per altro spesso generiche), quanto una riduzione drastica dei tempi indicati dalla normativa relativa ai processi autorizzatori.

3. L'emungimento eccessivo delle falde per scopi potabili (80%) potrebbe creare situazioni di crisi locali, nonché incidere sui processi geologici come frane e subsidenza in periodi di eccessiva siccità. Nel settore agricolo, la fatturazione dell'acqua, da parte dei consorzi gestori delle dighe, basata su criteri parametrici (superficie e/o coltura) e non sulla quantità d'acqua effettivamente utilizzata non incentiva l'adozione di sistemi di irrigazione che consentono un elevato risparmio idrico.
4. Il volume di acqua invasabile dalle dighe esistenti e da quelle in costruzione risulta sufficiente alle esigenze attese. Tuttavia, numerose dighe in costruzione, soprattutto nel Sud del Paese, sono interessate da sospensioni di lavori da più di un decennio e da conseguenti contenziosi con le imprese esecutrici. Si è potuto constatare che la causa principale delle sospensioni in corso è rappresentata dalla mancanza di ulteriori finanziamenti necessari per il completamento dei lavori e delle infrastrutture di derivazione, oltre alla esigenza di adeguare le carenze progettuali di opere iniziate negli anni 70' e 80'.
5. A distanza di diciotto anni dall'entrata in vigore della citata legge 183/1989, non tutte le Autorità di Bacino hanno elaborato il bilancio Idrico, fondamentale ai fini della ripartizione della risorsa sia, in condizioni ordinarie che di crisi.
6. L'attuazione dei provvedimenti contemplati dalla legge n.36/94 deve assicurare una corretta gestione della risorsa idrica, garantendo una rete di distribuzione efficiente, atteso che i costi di gestione e di investimento gravano sugli utenti. Dagli accertamenti preliminari si è rilevato:
  - la vetustà degli attuali impianti acquedottistici (età media 20-30 anni), che nei casi migliori presentano una perdita d'acqua del 30%. Questa situazione richiede un massiccio intervento di manutenzione da parte dei competenti gestori;

- una sovrapposizione delle competenze di indirizzo e controllo con quelle della gestione con evidente contrapposizione di interessi; il diffuso affidamento del servizio a società “*in house*”, a società miste con soci privati individuati senza procedura di gara o ancor peggio con affidamenti diretti o a trattativa privata. La redazione dei piani di ambito ha subito, inoltre, ripetuti aggiornamenti dei piani stessi a causa di una carente ricognizione delle infrastrutture esistenti;
- il ritardo nella definizione, da parte di alcune Regioni, della convenzione tipo, prevista dalla legge, per all'affidamento dei servizi idrici, nonché nell'affidamento degli stessi da parte delle Autorità d'Ambito.

E' evidente, infine, nei casi in cui si è provveduto all'affidamento del servizio idrico integrato, la necessità di verificare il rispetto degli investimenti e dei tempi di attuazione degli stessi, in quanto la loro variazione può creare margini significativi tra la tariffa incassata e i costi sostenuti, a danno dell'utente.

Le disfunzioni del sistema, sopra segnalate, inducono l'Autorità a continuare l'attività di vigilanza sulle concessioni dei servizi idrici integrati.

### **Finanziamenti**

Uno dei problemi che affliggono il settore delle reti infrastrutturali, caratterizzato da rilevanti investimenti economici, è quello dei finanziamenti.

La già menzionata indagine relativa all'ANAS, nella verifica dell'attività della stessa quale stazione appaltante, non ha potuto prescindere da un esame del grado di attuazione degli interventi programmati.

Il riferimento, in questo caso, sono stati gli interventi previsti dal Contratto di Programma sottoscritto dall'ANAS con i Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Economia nel giugno 2005 e riferito agli anni 2003-2005. Nel 2006 è stato sottoscritto solo un atto aggiuntivo al predetto CP 2003-2005, in quanto le disponibilità finanziarie nel settore erano di modesta entità. La programmazione

futura è stata demandata ad un nuovo contratto di programma per il quinquennio 2007-2011.

In merito all'attuazione degli interventi che l'ANAS aveva programmato, nell'anno 2006 si è potuto constatare una fase di arresto per la mancanza delle risorse disponibili per attivare ulteriori e nuovi investimenti, poiché nel triennio 2003-2005 la Società ha avuto maggiori costi per circa € 3,8 miliardi. Ciò in relazione alla circostanza che gran parte delle risorse individuate come disponibili alla data del 18/12/2002 e come tali, poi, destinate alla copertura degli investimenti ricompresi nel Contratto di Programma erano state utilizzate per la realizzazione di varianti relative sia ad opere ultimate nel triennio 2003-2005, sia ad opere in corso di realizzazione, nonché per onorare il debito destinato al contenzioso ad esse pertinente ed altresì determinato dalla riattivazione di rapporti di antica contrattualizzazione e ritenuti esauriti. Inoltre, l'ANAS aveva dovuto destinare una somma pari a €900 milioni per consentire il raggiungimento del pareggio contabile a fronte del disavanzo maturato tra spese di funzionamento della società ed erogazioni riconosciute.

Ma al di là delle particolari ragioni per la carenza di finanziamenti nel caso specifico, è emerso come, soprattutto per l'attuazione di nuovi interventi o di interventi di adeguamento funzionale, che prevedono risorse ingenti e lunghi tempi di realizzazione, sia necessario assicurare finanziamenti certi in base a programmi finanziari di ampio respiro.

Sicuramente i tempi della programmazione triennale, propri della usuale programmazione dei lavori (art. 128 del D.Lgs. n.163/2006), appaiono inadeguati per le reti infrastrutturali. La programmazione per tali opere deve svilupparsi su tempi più lunghi e, parimenti, debbono essere assicurati secondo tali termini i relativi finanziamenti.

Ciò in linea anche con le previsioni del Rapporto elaborato dal Gruppo ad alto livello sulla Rete Transeuropea di Trasporto (Rapporto Van Miert – 27 giugno 2003), che si spingono fino al 2020.

## **Project financing**

In tema di assicurare i necessari finanziamenti alla realizzazione di opere pubbliche, l’Autorità ha sempre posto particolare attenzione agli istituti che possano coinvolgere l’iniziativa privata; ci si riferisce in particolare al *project financing*, per il quale l’Autorità ha svolto, in questi anni, un ruolo propositivo nel delineare regole e procedure attraverso l’emanazione di atti di regolazione con cui sono state affrontate le fattispecie emerse in singoli casi oggetto di attività ispettiva.

E’ bene precisare come il ricorso a tale istituto, non può essere, però, visto come una diminuzione di responsabilità in carico alla pubblica amministrazione competente, sebbene l’investimento, quantomeno in modo rilevante, sia rimesso al privato.

La distorta applicazione di tale strumento può, infatti, conseguire effetti del tutto opposti a quelli prefissati, sia in termini di stimolare una sana competitività tra gli operatori economici, sia in termini di controllo della spesa pubblica.

In tal senso sono state significative recenti indagini dell’Autorità, quale, a titolo esemplificativo, quella svolta sul “Progetto Firenze Mobilità” a cura del Comune di Firenze; l’intervento è noto all’opinione pubblica soprattutto per le polemiche sorte nella realizzazione della più importante opera del p.f.: il parcheggio in Piazza caduti nei lager, a ridosso della Fortezza da Basso.

Gli elementi acquisiti hanno confermato come gli interventi previsti nel suddetto p.f. abbiano subito, nel corso della realizzazione, numerose e rilevanti modifiche di vario genere; in particolare:

- connesse ad aspetti tecnici e funzionali;
- dovute a prescrizioni della Soprintendenza BB.AA.;
- relative a nuove esigenze dell’amministrazione per circostanze diverse dalle iniziali previsioni;
- derivanti dalla necessità di compensare i maggiori costi sostenuti dal concessionario e le ridotte prospettive economiche di gestione dello



stesso, per effetto delle intervenute modifiche, con un corrispettivo o con nuove concessioni al promotore.

In sede di accertamenti ispettivi è emersa, in generale, una limitatezza dei progetti presentati in sede di gara, configurabili quali largamente preliminari ed, in alcuni casi, basati su presupposti non idoneamente valutati, quali la disponibilità delle aree interessate dai lavori.

Le modifiche hanno comportato la corresponsione al Concessionario di somme rilevanti per i maggiori oneri di costruzione; inoltre, il ritardo nella realizzazione delle opere ha determinato la perdita di ricavi di gestione, anche questi da rimborsare al concessionario.

A tali circostanze si aggiunga come sia risultato impossibile, per il Comune, rispettare alcuni impegni precedentemente presi, già a modifica di quelli della convenzione iniziale, che hanno comportato l'ulteriore necessità di compensare il Concessionario per la perdita di ricavi di gestione dei parcheggi e della pubblicità, con un evidente effetto progressivo.

I maggiori oneri hanno imposto all'amministrazione un impegno finanziario diretto ed immediato che il p.f. si riprometteva di evitare nella realizzazione delle opere pubbliche dallo stesso contemplate.

Stante la rilevanza degli oneri, il Comune ha eliminato l'intervento relativo al parco fluviale del Mensola, che presupponeva solo un costo per il concessionario; ha nuovamente assunto ulteriori impegni relativamente ai parcheggi da affidare in gestione; infine, ha ceduto al concessionario il diritto di superficie, per 99 anni, di alcune aree comunali, per la realizzazione di nuovi parcheggi interrati da destinare alla vendita o a all'uso a rotazione.