

Particolare rilievo assume la mancata comunicazione alla Corte di tutti gli atti conclusivi dei controlli eseguiti nonché la carenza di «suggerimenti» per migliorare la gestione dell'Ente.

9.12. Infine, va ricordato che la mancanza di un **audit finanziario** influisce complessivamente sulla gestione finanziaria dell'Ente e la corretta conoscenza dei profili economici-finanziari ed **accresce la «debolezza»** del sistema di gestione, in materia di rispetto della regolarità e legalità della gestione. Tali inconvenienti, consentono al personale di porre in essere comportamenti che hanno dato origine, anche di recente, ad apposite inchieste penali, come comprovano gli eventi di Palermo, Perugia, Ancona, sui quali stanno indagando le competenti Procure della Repubblica con riserva della Corte di riferirne gli esiti nella prossima relazione a causa dell'obbligo di rispettare il «segreto istruttorio».

9.13. Di nessun rilievo, anche per la mancata trasmissione dei risultati della loro azione, si è appalesata l'azione degli Ispettori.

PAGINA BIANCA

10. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

a) Premessa

10.1. Nel richiamare le «criticità» e «negatività» - segnalate in precedenza - in particolare nei paragrafi 1, 2, 3 e 4 - va ricordato che la **mancata predisposizione** da parte del Consiglio del programma annuale di attività e dei connessi atti di gestione, fa venir meno il **«cardine» parametrico** su cui impostare la valutazione della gestione. In proposito merita ricordare che dal 1994 si riscontra la carenza:

- del programma di attività;
- della determinazione delle piante organiche delle diverse strutture;
- dei criteri di nomina e di preposizione agli uffici dei dirigenti;
- del completo invio alla Corte delle circolari o, comunque, delle istruzioni ovvero di altro atto a contenuto generale, idonei alla conoscenza del quadro operativo della gestione;
- dell'invio al magistrato della Corte di buona parte dei rapporti, relazioni o altri atti redatti dal «controllore interno» (solo alcuni atti, peraltro non significativi, sono stati trasmessi).

10.2. La Corte ritiene doveroso raccomandare che la **partecipazione dei privati per la realizzazione delle opere infrastrutturali, pienamente condivisa ed auspicata per dare effettività e concretezza al «principio di sussidiarietà», deve articolarsi sulla base della preliminare valutazione economica per evitare di aderire ad un'impostazione in cui al privato siano concessi determinati «privilegi» illustrati in precedenza.**

Nello scenario europeo, in quest'ultimo decennio, le carenze infrastrutturali hanno concorso ad affievolire l'indice di «**competitività**», di vitale importanza nell'attuale fase di «**globalizzazione**» dell'economia.

10.3. Il **consistente ed anomalo volume** dei «**residui passivi**» - stabiliti al 31 dicembre 2000 a L. 21.474,1 mld; la **posizione di monopolio** costituita a favore delle concessionarie private; la difficoltà di rinvenire il «**valore d'impresa**» nella complessa interazione ANAS-privati; la **difficoltà di dare «effettività»** alla normativa europea e nazionale; la **non conciliabilità** con le regole del libero mercato dell'azione dei privati nel settore infrastrutturale; la progressiva riduzione delle riunioni del Consiglio, sintomo della sua «**devitalizzazione**»; la **rinuncia** alla funzione di «**regolazione**» dello scenario in cui l'attività delle concessionarie deve attuarsi per assicurare il felice connubio pubblico-privato; la «**limitatezza**» dei controlli ispettivi e del controllo interno concretano una fisionomia aziendale non armonizzata con il modello di «ente pubblico economico», ispirato ai principi e criteri aziendalistici.

10.4. Il perdurare della presente situazione non può permettere all'Ente quel «**salto**» di qualità, voluto dal Parlamento e dal Governo all'atto della trasformazione (1994) e nei ripetuti interventi in sede di vigilanza ministeriale.

b) Profili generali

10.5. In tale rinnovato quadro istituzionale ed operativo, tre sono i fronti sui quali l'Ente è chiamato a misurarsi nel breve e medio periodo:

- quello dell'«**accelerazione**» dell'esecuzione delle opere sulla base di una **programmazione** ad ampio raggio e condotta con rigorosi **criteri scientifici** fondata su un valido e moderno **piano d'impresa**, corroborato dal programma di attività e di una efficace e valida strategia organizzativa ed operativa (scenario e strumentazioni al presente fortemente carenti);
- quello del «**recupero**» della sua funzione di «**regolazione**» e di **monitoraggio** nei confronti delle concessionarie, il cui **volume finanziario** si colloca ad un livello **esponenziale** degli **stanziamenti** gestiti direttamente dall'**ANAS** (funzione questa esercitata in modo affatto inappagante con riferimento alla **tutela delle pubbliche finanze** e della **corretta gestione del servizio pubblico**);
- quello del «**federalismo stradale**» per consentire il «**passaggio**» rapido alle Regioni delle arterie, in buono stato di manutenzione, e per attivare, ove possibile, le «società» miste di servizi (attualmente non v'è alcuna iniziativa).

10.6. Non vi è dubbio che il Paese abbisogna, in **termini abbreviati**, di **rilevanti interventi infrastrutturali**, che dovrebbero essere posti in cantiere con un **intenso sforzo** organizzativo ed operativo, accompagnato da **qualificate professionalità** da valorizzare in un quadro moderno, ispirato ai **principi e criteri aziendalistici**, fondati sulla **responsabilità**. In tale scenario, si

deve prevedere ed attuare prontamente l'adozione di misure correttive per eliminare le **situazioni incompatibili** ovvero **non armonizzate** con il pronto e felice conseguimento degli obiettivi.

10.7. Il corrente anno potrebbe essere, ad avviso degli analisti, quello della completa maturità del **processo di globalizzazione** e dello **sviluppo europeo** mediante la prossima **circolazione** a regime **dell'euro**; processo che, ove impreparati, è suscettibile di **amplificare** gli attuali **effetti negativi** di un'azione ritardata e mal coordinata, a fronte anche di «instabilità», allorquando le imprese nazionali si troveranno di fronte aziende europee ed internazionali, preparate e fortemente competitive per l'esistenza di infrastrutture di rilievo.

10.8. Un'attenzione particolare va posta per l'implementazione nel Mezzogiorno delle opere infrastrutturali da **eseguire in tempi brevissimi** per recuperare i ritardi ultradecennali. Emblematico di tale fenomeno è il programma per l'**ammodernamento, della S.S. Reggio Calabria-Taranto**, la cui attuazione è prevista al termine di 20 anni dalla consegna dei lavori.

c) **Profili specifici**

10.9. Nel corso della presente relazione sono state enunciati alcuni risultati conseguiti dal «vertice» a partire dal 1994: risultati che è bene ricordare in sintetica successione nei seguenti termini:

- **lo sforzo del «vertice» per la ricostituzione dell'immagine dell'Ente**, fortemente compromessa a seguito

di **«tangentopoli»**; ricostituzione che avrebbe dovuto essere conclusa da molto tempo e che, invece, è ancora in corso di attuazione, come comprovano i recenti **avvenimenti** riscontrati dalla magistratura inquirente in **Sicilia**, in **Umbria** e nelle **Marche**;

- **l'accertamento**, anche se tardivo, dei **«residui passivi»**, attestati a L. 16.771 mld al 31 dicembre 1999 e a L. 21.474,1 mld al 1 gennaio 2001 con una sensibile tendenza alla crescita, sintomo di **scarsa «velocità»** operativa;
- **l'adozione di «misure urgenti»** - ormai da aggiornare - per eliminare le discrasie delle articolazioni delle strutture centrali e territoriali mediante l'immissione di nuove professionalità e l'elaborazione di un tessuto normativo per regolamentare - in prima attuazione - il modello organizzativo ed il sistema operativo tecnico, amministrativo e contabile;
- **l'organizzazione degli organismi** preposti alla sicurezza;
- la **riattivazione delle misure urgenti** in occasione di pubbliche calamità;
- **l'attuazione delle opere previste dal piano «Giubileo»**.

10.10 A fronte delle surriferite **«positività»** - come ampiamente riferito nel corso della presente relazione - persistono molteplici **«criticità»** afferenti principalmente:

- **al quadro istituzionale**;
- **al sistema delle concessioni autostradali**;
- **ai profili organizzativi** secondo i principi ed i criteri aziendalistici;
- **alle carenze del sistema di controllo** interno, ancora ancorato a prevalenti compiti di studio e di sperimentazione;
- **alla mancanza di un piano d'impresa**;

- **all'assoluta inadeguatezza della programmazione aziendale**, nei suoi diversi aspetti, a causa dell'inesistenza del programma d'attività e della tardività e dell'incompletezza dei programmi triennali ed annuali, attuati in misura estremamente ridotta (20-30%) con notevole incremento dei **«residui passivi»**;
- alla **«lentezza» di esecuzione** delle opere programmate e finanziate da vari anni;
- al **ricorso a consulenti esterni** per compiti riservati alla struttura;
- alla **mancaanza di una politica per la gestione delle risorse umane**, in termini qualificativi, a cagione dell'inesistenza degli organici e del prevalente ricorso alla dirigenza tecnica per compiti manageriali, senza adeguata preventiva verifica della sussistenza dei prescritti requisiti;
- alla **identificazione dei «managers»**, operata senza la preventiva elaborazione dei criteri di scelta, da ispirarsi al sistema imprenditoriale;
- all'**elevato costo del sistema di funzionamento** amministrativo, tecnico e contabile in relazione al volume della spesa impegnata ed erogata nel corso dell'esercizio.

10.11. Ulteriori gravi **«debolezze»**, già dettagliatamente esposte in precedenza, costituiscono un coacervo di situazioni ostative al ruolo e all'azione dell'Ente nei suoi delicati profili istituzionali, tecnico-amministrativi e di controllo generatrici di **«disarticolazioni»** e **«tardività»** degli interventi.

10.12. Nel momento in cui le infrastrutture viarie non si trovano in **«posizione di rilievo»** rispetto a quelle esistenti in molti Stati

dell'Unione Europea, i **gravi ritardi** di programmazione ed esecuzione delle opere viarie ovvero della inadeguata attività di «**regolazione**» e di **monitoraggio** delle concessionarie costituiscono elementi «frenanti» nei cui confronti vanno adottate adeguate misure per la loro immediata eliminazione.

10.13. Nei prossimi anni il volume del traffico sulle arterie viarie ed autostradali subirà un forte incremento (oltre il 40%), laddove, perdurando la presente situazione, l'Ente **diverrà sempre più impossibilitato** da un lato a **fronteggiare le nuove esigenze** e dall'altro a **risanare ed ammodernare un sistema di circolazione** su gomma che sia **al passo con quello degli altri Paesi europei**.

10.14. L'urgenza a provvedere impone rapidità di analisi e di scelta per continuare ad ancorare l'Italia all'Europa, sfruttando il **principio di sussidiarietà** in un valido connubio pubblico-privato, qualificato dalla **trasparenza** e da un proficuo sistema di «**regolazione**» e **monitoraggio**.

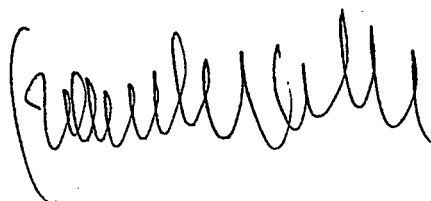
Ciò comporta l'introduzione e la **verifica della contabilità industriale ed analitica** e, quindi, la **rappresentazione**, in modo significativo, dell'**input** e dell'**output** ricollegati a ciascuna azione, quali **indicatori dei costi** sostenuti per l'effettuazione delle **singole «missioni»** da consentire, attuare e valutare nel rispetto delle regole concorrenziali di mercato.

La Corte ritiene che la situazione aziendale, per quanto **fortemente compromessa** in termini di **capacità programmatica e realizzatrice**, sia suscettibile di essere **recuperata** con l'adozione delle suddette misure correttive, elaborate nell'ottica dell'**ammodernamento** e dell'**accresciuta**

produttività e rapidità degli interventi per realizzare il «valore d'impresa», proprio degli enti pubblici economici.

A tal fine, la Corte raccomanda di rendere trasparente il sistema delle registrazioni e delle informazioni tecniche, amministrative e contabili, in modo da rappresentare in termini chiari, precisi e puntuali il cammino gestionale dell'ANAS - dalla programmazione all'esecuzione e connessa utilizzazione delle opere e degli altri interventi - attivando una proficua quanto indispensabile azione di monitoraggio nei confronti delle concessionarie. Solo con tale monitoraggio è possibile compiere la preliminare valutazione economica del ricorso all'**esternalizzazione** dell'intervento e di vigilare sull'equo corrispettivo dei **capitali** provenienti dai privati.

Rinnovamento, imprenditorialità, velocità di esecuzione, rispetto dei principi di sana gestione finanziaria (economicità, efficienza, efficacia), trasparenza, circolazione dell'informazione, correttezza dei comportamenti per la tutela del pubblico bene, monitoraggio delle concessioni in termini di concorrenza e di proficuità della spesa costituiscono i principali «cardini» su cui far ruotare il processo di una «nuova» configurazione istituzionale, programmatica, progettuale, operativa dell'ANAS: e ciò per recuperare i forti ritardi esistenti nel settore della viabilità e per fronteggiare la grave «emergenza» generatrice di scarsa competitività del Paese.



ALLEGATI
«RELAZIONE 1998-2000»

PAGINA BIANCA

COMUNICAZIONE INTERPRETATIVA
DELLA COMMISSIONE SULLE CONCESSIONI NEL DIRITTO EUROPEO
(2000/c 121/02) GUCE 29 APRILE 2000

PAGINA BIANCA

COMUNICAZIONE INTERPRETATIVA DELLA COMMISSIONE SULLE CONCESSIONI NEL DIRITTO COMUNITARIO

(2000/C 121/02)

In data 24 febbraio 1999, la Commissione ha adottato e pubblicato un progetto di comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario degli appalti pubblici ⁽¹⁾, sottoponendolo a una vasta consultazione. Tenendo conto dei numerosi contributi ⁽²⁾ pervenuti in seguito alla pubblicazione del progetto originario nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, la Commissione ha adottato la presente comunicazione interpretativa.

1. INTRODUZIONE

1. Le concessioni sono uno strumento che alcuni Stati membri usano da tempo, soprattutto per realizzare e finanziare grandi lavori d'infrastruttura, come collegamenti ferroviari o una parte rilevante di quelli stradali. Il coinvolgimento del settore privato è diminuito a partire dal primo quarto del XX secolo, quando gli Stati hanno cominciato a privilegiare la realizzazione e la gestione diretta di impianti e servizi destinati al pubblico.
2. Negli ultimi anni, taluni fattori, quali le restrizioni di bilancio e la volontà di limitare l'intervento dei poteri pubblici e di rendere partecipe il settore pubblico delle esperienze e dei modi di funzionamento di quello privato, hanno determinato il recupero di interesse per la concessione.
3. È bene ricordare subito che la Commissione non privilegia alcuna modalità di organizzazione della proprietà, sia essa pubblica o privata; l'articolo 295 (ex 222) del trattato CE garantisce infatti la neutralità nei confronti dello statuto, pubblico o privato, delle imprese.
4. Dato il ricorso sempre più frequente a questa forma di associazione con gli operatori, soprattutto per grandi lavori di infrastruttura e per taluni servizi, la Commissione, con la presente comunicazione interpretativa, ritiene necessario informare gli operatori interessati e i poteri pubblici sulle disposizioni che, allo stato attuale del diritto comunitario, ritiene applicabili alle concessioni. In effetti, la Commissione si trova spesso a dover trattare denunce per violazione del diritto comunitario in materia di concessioni, relative ad operazioni complesse in cui i poteri pubblici ricorrono alle competenze e ai capitali di operatori economici. Essa ha, perciò, circoscritto il concetto di «concessione», sviluppando orientamenti cui si è attenuta nell'istruzione di tali casi. La presente comunicazione interpretativa è, dunque, un atto di trasparenza necessario per chiarire l'attuale quadro giuridico alla luce dell'esperienza acquisita nei casi finora trattati.
5. Nella versione provvisoria della comunicazione interpretativa ⁽³⁾, la Commissione aveva manifestato l'intenzione di

trattare anche le altre forme di cooperazione usate per ricorrere al finanziamento e alle competenze privati. La Commissione, confortata dai contributi pervenuti, favorevoli a un tale approccio, ha rinunciato a occuparsi di forme di cooperazione prive di caratteristiche analoghe a quelle delle concessioni nel senso della presente comunicazione interpretativa. Difatti, la varietà delle ipotesi e il loro continuo sviluppo, quali si evincono dalle risposte ricevute al progetto di comunicazione interpretativa, impongono un'approfondita riflessione sulle caratteristiche comuni di questi fenomeni. Il dibattito su questa questione, avviato dalla pubblicazione del progetto di comunicazione interpretativa, deve dunque proseguire.

6. I contributi sulle concessioni hanno permesso alla Commissione di affinare l'analisi e di descrivere le caratteristiche proprie delle concessioni, distinguendole dagli appalti pubblici, soprattutto in ragione della delega di servizi d'interesse generale effettuata da questo tipo di cooperazione.
7. La Commissione ricorda che il presente testo non è volto all'interpretazione dei regimi specifici derivanti dalle direttive adottate in taluni settori, come, per esempio, l'energia o i trasporti.

La presente comunicazione interpretativa (nel prosieguo, la «comunicazione») preciserà, da un lato, le norme e principi del trattato che si applicano a tutte le forme di concessione e, dall'altro, le norme particolari previste dalla direttiva 93/37/CEE sugli appalti pubblici di lavori ⁽⁴⁾ (nel prosieguo, «la direttiva lavori») per le concessioni di lavori pubblici.

2. DEFINIZIONE E PROBLEMATICHE GENERALI DELLE CONCESSIONI

Le concessioni non vengono definite dal trattato CE. L'unica definizione rinvenibile nel diritto comunitario derivato è quella della direttiva lavori, che prevede un regime specifico per la concessione di lavori ⁽⁵⁾. Per contro, le altre forme di concessione non sono disciplinate dalle direttive relative agli appalti pubblici ⁽⁶⁾.

Ciò non significa, comunque, che le concessioni sfuggano alle norme e ai principi del trattato. Infatti, nella misura in cui si configurano come atti dello Stato aventi per oggetto prestazioni di attività economiche o forniture di beni, le concessioni sono soggette alle norme conferenti del trattato CE e ai principi sanciti in materia della giurisprudenza della Corte.

Al fine di delimitare l'ambito di applicazione della presente comunicazione e prima di precisare il regime applicabile alle concessioni, occorre innanzitutto delinearne i tratti distintivi. A questo scopo, è opportuno ricordare la nozione di concessione di lavori quale risulta dalla direttiva lavori.

2.1 LA CONCESSIONE DI LAVORI

2.1.1 La definizione della direttiva 93/37/CEE

Il legislatore comunitario ha inteso definire la nozione di concessione di lavori partendo da quella di appalto pubblico di lavori.

Il testo della direttiva lavori prevede che gli appalti pubblici di lavori «sono contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta tra un imprenditore e un'amministrazione aggiudicatrice (...) aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, l'esecuzione e la progettazione di lavori relativi ad una delle attività di cui all'allegato II o di un'opera (...) oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice» [articolo 1, lettera a)].

L'articolo 1, lettera d), della stessa direttiva definisce la concessione di lavori pubblici come «un contratto che presenta le stesse caratteristiche degli appalti pubblici di lavori, ad eccezione del fatto che la controprestazione dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo.»

Pertanto, come risulta da questa definizione, l'elemento distintivo determinante della nozione di concessione di lavori consiste nell'attribuzione del diritto di gestire l'opera come contropartita della sua costruzione; il diritto di gestione può anche essere accompagnato da un prezzo.

2.1.2 Delimitazione delle nozioni di «appalto pubblico di lavori» e di «concessione di lavori»

La Commissione ritiene che il criterio del diritto di gestione permetta di individuare alcuni elementi caratteristici per distinguere la concessione di lavori dall'appalto pubblico.

Anzitutto, il diritto di gestione consente al concessionario di percepire proventi dall'utente (ad esempio, in forma di pedaggio o di canone) per un determinato periodo di tempo. La durata della concessione rappresenta, pertanto, un elemento

importante della remunerazione del concessionario. Quest'ultimo non è quindi direttamente remunerato dall'autorità aggiudicatrice, ma ottiene da questa il diritto di percepire i proventi derivanti dall'uso dell'opera realizzata (7).

Il diritto di gestione implica anche il trasferimento della responsabilità di gestione. Tale responsabilità investe al tempo stesso gli aspetti tecnici, finanziari e gestionali dell'opera. Spetta pertanto al concessionario, ad esempio, effettuare gli investimenti necessari perché l'opera possa utilmente essere messa a disposizione degli utenti e sopportarne l'onere di ammortamento. Inoltre, il concessionario assume non soltanto i rischi inerenti ad una qualsiasi attività di costruzione, ma dovrà altresì sopportare quelli connessi alla gestione e all'uso abituale dell'impianto (8).

Da quanto precede si deduce che, in una concessione di lavori, l'alea relativa alla gestione viene trasferita al concessionario (9).

La Commissione constata l'esistenza di fattispecie sempre più numerose di appalti pubblici frutto di complesse operazioni giuridiche (10). Ecco perché il confine tra queste operazioni e la concessione di lavori pubblici può essere talvolta difficile da tracciare.

Secondo la Commissione, si è in presenza di appalti pubblici di lavori ai sensi del diritto comunitario quando il costo dell'opera grava sostanzialmente sull'autorità aggiudicatrice e quando il contraente non si remunera attraverso i proventi riscossi dagli utenti dell'opera.

La circostanza che la direttiva permetta che il diritto di gestione sia accompagnato da un prezzo non modifica questa conclusione. Si tratta di un'ipotesi che esiste nella pratica. Accade ad esempio che lo Stato sostenga parzialmente il costo di gestione della concessione affinché il prezzo delle prestazioni diminuisca per l'utente (pratica dei «prezzi sociali») (11). Tale intervento può avvenire secondo modalità diverse (somma forfettaria garantita, o somma fissa ma versata in funzione del numero di utenti, ecc.) e non conduce necessariamente alla modifica della natura del contratto, se il prezzo versato copre solo una parte del costo dell'opera e della sua gestione.

Infatti, rientrano sempre nella nozione di concessione le ipotesi in cui lo Stato paghi un prezzo in contropartita dei lavori effettuati, purché esso non elimini il rischio inerente alla gestione. Precisando che il diritto di gestire l'opera può essere accompagnato da un prezzo, la direttiva lavori indica che la remunerazione del concessionario deve provenire dalla gestione.

Anche se, in genere, l'origine del compenso — prelevato direttamente dall'utente dell'opera — è un elemento significativo, quello determinante è la presenza del rischio di gestione, legato all'investimento effettuato o ai capitali investiti, in particolare se l'autorità concedente paga un prezzo.