

COMMISSIONE VIII
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

10.

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 DICEMBRE 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANGELO ALESSANDRI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **ROBERTO TORTOLI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Alessandri Angelo, <i>Presidente</i>	3	Tortoli Roberto, <i>Presidente</i>	4, 5, 6
Audizione di rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sui temi relativi alle modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali ed ai meccanismi del loro periodico adeguamento (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Camanzi Andrea, <i>Consigliere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture</i>	6
Alessandri Angelo, <i>Presidente</i>	3	Giampaolino Luigi, <i>Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture</i>	3, 5
		Viola Rodolfo Giuliano (PD)	4

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-Repubblicani: Misto-LD-R.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ANGELO ALESSANDRI

La seduta comincia alle 14,15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavoro, servizi e forniture sui temi relativi alle modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali ed ai meccanismi del loro periodico adeguamento.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2 del Regolamento, l'audizione di rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavoro, servizi e forniture sui temi relativi alle modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali e ai meccanismi del loro periodico adeguamento.

Ringrazio il presidente Giampaolino per essere intervenuto personalmente e gli do subito la parola.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavoro, servizi e forniture.* Signor presidente, le siamo particolarmente grati per questa audizione, che ci consente di interloquire con la Commissione ambiente su una problematica, che soprattutto negli ultimi due anni, è stata oggetto di una

costante attenzione da parte dell'Autorità. Nel 2006, vi sono state ben tre segnalazioni da parte dell'Autorità per la vigilanza, che hanno evidenziato molti — se non tutti — problemi che sono stati poi oggetto dei successivi interventi legislativi.

Si tratta di tre segnalazioni in cui sono state evidenziati la criticità dei lavori con affidamento *in house*, la mancanza di un sistema graduale di penali, il forte ritardo nell'attuazione dei piani economico-finanziari e i mancati investimenti.

Anche nell'ultima relazione al Parlamento, abbiamo richiamato l'attenzione su questi problemi e abbiamo poi salutato con favore l'approvazione della legge n. 286 del 2006, che ha sostanzialmente affrontato e risolto molti di questi problemi, prevedendo un sistema graduato di penali, la revoca delle convenzioni in caso di particolari inadempimenti, la risoluzione del rapporto per inadempimento, la revisione della tariffa sulla base dei dati di traffico statisticamente consolidati — formula poi recepita nella Convenzione —, le modalità di vigilanza da parte del concedente, gli accantonamenti e i benefici finanziari, l'accensione di linee di credito a garanzia dell'esecuzione delle opere, il recupero dell'*extra* traffico e il divieto del ricorso all'*in house providing*. In sostanza, tutti quei problemi che, con le citate segnalazioni del 2006, erano stati evidenziati dall'Autorità e sottoposti all'attenzione del Parlamento e del Governo venivano affrontati e in parte risolti con la legge n. 286 del 2006.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ROBERTO TORTOLI

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavoro, servizi e forniture.* Vi

sarebbe da fare qualche osservazione su questi temi e alcuni di essi richiederebbero un'ulteriore approfondimento, come ad esempio il divieto generalizzato dello strumento dell'*in house providing*. Non sarà certo questa Autorità a considerare in maniera sfavorevole questo divieto, ma occorre ricordare che esso rappresenta un'eccezione nell'ambito dell'ordinamento sia comunitario sia nazionale e che, in quanto tale, deve essere conciliato e temperato ai fini di garantire l'efficienza dei lavori.

Si tratta, dunque, di creare un sistema improntato alla flessibilità e qui viene subito in rilievo il *leit motiv* di tutta la nostra relazione, che sottolinea la necessità di sottoporre questo settore, che presenta questo tipo di problematiche che non possono essere risolte con soluzioni così drastiche, all'attenzione continua di un'Autorità di regolazione « terza », specialmente se ci si pone in una prospettiva di liberalizzazione del settore.

Lo stesso ragionamento vale per il problema della modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali e dei meccanismi per il loro periodico aggiornamento, che è oggetto specifico di questa audizione; problema che ha trovato una soluzione diversa rispetto a quella evidenziata nella convenzione approvata per legge e ha dato luogo a un nuovo meccanismo che, abbandonato quello del *price cap* previsto nella precedente normativa, richiede anch'esso un'attenta considerazione e non può non essere seguito momento per momento.

I vari elementi di questo meccanismo, come la rilevazione del traffico, le opere di miglioramento e tutti gli altri componenti della formula tariffaria possono e devono reggere, a condizione che siano attentamente seguiti e vigilati.

Attualmente, questa convenzione copre solo alcune delle concessioni, mentre ne restano fuori altre. L'auspicio dell'Autorità per la vigilanza è che tale convenzione venga estesa e applicata anche alle altre concessioni, per garantire una parità di trattamento e nella convinzione che, come l'Autorità ha segnalato prima dell'inter-

vento legislativo, questo sia conveniente per la parte pubblica come per il mercato.

La Commissione sa bene che il recente decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, ha sospeso questa disciplina e dunque l'aggiornamento delle tariffe e che non rientra né nella disponibilità né nelle funzioni dell'Autorità per la vigilanza esprimere pareri in ordine a questa scelta politica. Quello che, invece, appare necessario ribadire è che tutti i problemi che l'Autorità aveva evidenziato nel corso del 2006 con ben tre segnalazioni e che avevano visto la loro regolamentazione con la richiamata disciplina legislativa, devono essere seguiti con attenzione da un soggetto terzo... Non vorrei usare la parola « Autorità » per non arrogarmi pretese di titolarità, ma, sul piano istituzionale, non posso non rappresentare che, dal momento che il settore ha necessità di regolazione e di vigilanza e che tali attività non possono che essere svolte da un soggetto terzo, l'Autorità che ho l'onore di rappresentare ha dimostrato di poter svolgere in questi sensi le sue funzioni.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Giampaolino. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

RODOLFO GIULIANO VIOLA. Ringrazio il presidente per le sue osservazioni, delle quali faremo tesoro. A me sembra che l'atteggiamento del presidente Giampaolino tenda a rilevare gli aspetti che in questo momento, a legislazione vigente, si ritiene debbano trovare una diversa risposta, senza entrare nel merito delle scelte che li hanno prodotti.

Condivido l'esigenza di estendere a tutte le concessionarie autostradali le nuove modalità introdotte per l'adeguamento delle tariffe, per non creare disparità di trattamento, ma resta il fortissimo dubbio — espresso, mi pare, dalle sue parole pur senza accenti draconiani — di come questo possa tradursi in un reale vantaggio per l'utenza, anche rispetto alle questioni della regolazione degli appalti.

La settimana scorsa, in questa sede, abbiamo affrontato questo tema con il

presidente di ANAS, Pietro Ciucci, il quale ha affermato che gli appalti per i singoli tratti autostradali sono posti in essere con una gara di evidenza pubblica, senza utilizzare il meccanismo dell'*in house*. Questo è positivo, anche se il vero tema è rappresentato dalla concessione in quanto tale, che dovrebbe essere oggetto di appalto. Il nuovo sistema non garantisce più questo e io considero fondamentale tale rilievo critico, poiché la verità è che si stanno concedendo tratte autostradali importantissime (2.000 chilometri) per trent'anni a un unico concessionario.

A questo si deve aggiungere il vostro rilievo — lei, presidente Giampaolino, è stato preciso nelle sue affermazioni, pur senza riferimenti autoreferenziali —, circa la necessità di predisporre un meccanismo efficace di controllo, proprio per tentare di ridurre il più possibile gli effetti negativi della normativa che è stata emanata.

Questi rilievi sintetizzano la posizione che il Partito Democratico ha espresso ancora qualche giorno fa, come si può rilevare anche dai verbali della Commissione.

Vorrei porre una sola domanda per conoscere il vostro parere rispetto al ruolo dell'ANAS, che, in qualche misura, nell'audizione della scorsa settimana, ci ha fatto capire di non ritenere necessaria la creazione di una nuova Autorità di vigilanza in questo settore. A noi pare, invece, che o c'è il coraggio di rivedere quanto è stato fatto sul piano normativo, sebbene questo è alquanto difficile, come anche da voi affermato, oppure diventa necessario creare una *Authority* fortissima, che sia in grado di entrare nel meccanismo di controllo e che abbia forti poteri, anche di revoca, rispetto ai progetti e quindi al meccanismo di concessione realizzato.

Vorrei sapere dunque quale è e quale dovrebbe essere, a vostro avviso, naturalmente, il ruolo dell'ANAS in questo contesto, e quali dovrebbero essere le attribuzioni e i compiti fondamentali di un'Autorità di settore, rispetto al quadro normativo vigente, per poter essere efficace.

Infatti, dato che quanto vorremmo diverge da ciò che è possibile realizzare,

vorremmo — e questa è la posizione del Partito Democratico — quantomeno determinare un miglioramento della situazione attuale.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Giampaolino per la replica.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*. L'onorevole Viola ha colto una mia *defaillance* circa la ricostruzione dell'istituto dell'*in house providing*, perché tale strumento è ammissibile nel caso in cui sia presente una concorrenza a monte, mentre, se questa viene a mancare, la procedura dell'*in house* è una questione chiusa in partenza.

Ho richiamato l'attenzione su questo aspetto perché, come Autorità, dobbiamo garantire la concorrenza in materia e sappiamo bene che tale strumento — l'*in house* — potrebbe essere considerato un elemento negativo. Nelle indagini svolte, però, ci siamo anche fatti carico di alcune esigenze tecniche in ordine a tale problema. Di qui, la nostra valutazione che la possibilità di accedere a questo particolare meccanismo di aggiudicazione deve essere attentamente seguita, soprattutto qualora il concessionario non sia stato scelto attraverso un meccanismo di concorrenza. Ed è proprio da questa riflessione che prendevo spunto per sostenere la necessità di una Autorità di regolazione di settore.

Per quanto riguarda il ruolo dell'ANAS ai fini di questa attività, potrei rispondere che si tratta di una *contradictio*, laddove la sola enunciazione del problema potrebbe evidenziarne l'antinomia, in quanto chi svolge un ruolo organizzatorio del sistema, come l'ANAS in veste di concessionario, non può poi svolgere un ruolo di regolatore del settore. Noi abbiamo sostenuto questa posizione nella relazione al Parlamento che ho richiamato all'inizio... Peraltro, io ho ricevuto una lettera un po' risentita dal presidente dell'ANAS.

Ma, d'altro canto, è istituzionale e, oserei dire, quasi elementare, che ciò non debba avvenire, in primo luogo perché, per

quanto riguarda gli aspetti della concorrenza in questo settore — e quindi per tutto quel che concerne le procedure, gli appalti, eccetera — vi è la necessità di sorvegliare il settore con terzietà e con effettiva capacità di intervento, anche sanzionatorio.

In secondo luogo, la necessità della presenza di un soggetto che regoli il settore si pone soprattutto in ordine agli altri elementi della concessione, in particolare a quello della determinazione delle tariffe. Questo richiede, come ho già detto, la presenza di un'Autorità che prescindendo sia dal concessionario sia, oserei dire, anche dalla parte pubblica. Trattandosi, infatti, nel caso del concessionario ANAS, di una società per azioni in mano ai protagonisti del settore, cioè ai Ministeri delle infrastrutture e dell'economia, una corretta visione del mercato e della concorrenza imporrebbe che fosse un'Autorità terza a sovrintendere a questo settore.

Aggiungo, solo per rispondere un momento alla puntuale domanda dell'onorevole Viola sulla funzione del concessionario ANAS, che tutto questo non può nemmeno pensarsi che possa accadere attraverso una separazione organizzativa interna, che, anche qualora questa separazione interna dovesse assurgere a un'autonomia tale da portare alla configurazione di una società *ad hoc*, resterebbe, comunque, nell'ambito di una condizione di non terzietà; resterebbe, comunque, nell'ambito di un parte che è protagonista del settore e che in passato ha dimostrato — nelle nostre segnalazioni queste cose sono già dette e sono dette nella relazione al Parlamento — gravi carenze: i 1.800 milioni di euro non investiti e i 900 milioni di euro di guadagno dei concessionari sono dati da noi rilevati e da noi offerti alla riflessione del Parlamento e del Governo, donde poi la legge n. 86 del 2006.

ANDREA CAMANZI, *Consigliere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*. Vorrei esprimere solo un commento sul quesito specifico posto dall'onorevole Viola in merito alle caratteristiche che dovrebbero qualificare il ruolo regolatorio di un'eventuale Autorità di settore. Abbiamo dedicato un punto particolare in una delle citate segnalazioni a questo aspetto, introducendo degli elementi valutativi facilmente leggibili.

In estrema sintesi, la nostra esperienza ci induce ad affermare l'esigenza di passare da un modello di regolazione di tipo contrattuale, che prevede la fissazione di tutte le regole, una volta ogni 30 anni, nel testo della concessione — sperando di azzeccarle —, a un modello di regolazione economica del mercato basato su una trasparenza contabile e una contabilità regolatoria che valga non per ogni singolo concessionario, ma, con criteri uguali, per tutti i concessionari in tutto il settore, in modo tale che sia possibile fare delle comparazioni di efficienza fra un concessionario e l'altro.

PRESIDENTE. Ringrazio l'intera delegazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per il contributo offerto.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 23 gennaio 2009.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 0,35



16STC0002280