

3. LA CONTABILITÀ SPECIALE

Quale strumento gestionale per la realizzazione di programmi o di interventi di comune interesse di più amministrazioni, enti ed organismi pubblici può essere adottata una contabilità speciale, intestata al funzionario responsabile, costituita dalle somme versate in tesoreria dalle amministrazioni firmatarie dell'accordo per formare fondi necessari per sua attuazione. Nella fattispecie la contabilità speciale è stata aperta a nome del commissario straordinario delegato.

Malgrado il diverso punto di vista della Direzione generale per la politica regionale unitaria nazionale del MiSE, è convincimento dello scrivente che la gestione della contabilità speciale debba avvenire in regime di cassa, anche alla luce del parere della Ragioneria generale dello Stato, secondo il quale per la stipula di contratti i commissari "hanno a disposizione le risorse effettivamente trasferite nella contabilità speciale, che rappresentano, quindi, la copertura finanziaria al momento disponibile dell'opera delegata". Ciò impedisce al commissario di assumere "impegni" di spesa senza avere in cassa la somma corrispondente, ovvero aver ricevuto dai sottoscrittori dell'accordo di programma le risorse necessarie per la sua attuazione.

4. ANAGRAFICA DELL'ACCORDO DI PROGRAMMA

Regione	TOSCANA
Decreto nomina del Commissario	DPCM 10 dicembre 2010
Data sottoscrizione Accordo	3 novembre 2010
Importo complessivo dell'Accordo	€ 126.573.395,00
Data sottoscrizione 1° Accordo integrativo	3 agosto 2011
Importo complessivo rimodulato a seguito del 1° Accordo integrativo	€ 119.873.395,00
Data sottoscrizione 2° Accordo integrativo	9 novembre 2012
Importo complessivo a seguito del 2° Accordo integrativo ⁽¹⁾	€ 118.682.711,00
Importo programmato per il periodo ⁽²⁾ :	
- 2011	€ 55.414.495,00
- 2012	€ 46.619.200,00
- 2013	€ 17.840.000,00
Risorse trasferite alla contabilità speciale:	
- 2011 ⁽³⁾	€ 25.200.000,00
- 2012 ⁽⁴⁾	€ 12.538.461,54
Risorse impegnate ⁽⁵⁾ :	
- 2011	€ 24.470.266,00
- 2012	€ 698.040,00
Importo accantonato con obbligazioni giuridicamente vincolanti ⁽⁶⁾ :	
- 2011	€ 512.013,29
- 2012	€ 16.670.054,66
Importo pagato nel periodo:	
- 2011	€ 478.617,75
- 2012	€ 7.953.263,81

(1) In corso di registrazione alla Corte dei Conti. La cifra è inferiore di 38.684,00 euro rispetto a quella risultante da un corretto conteggio, che dovrebbe risultare pari a 118.721.395,00 euro.

(2) Da cronoprogramma, art. 3, DPCM 10.12.2010 (nomina), relativo all'importo previsto dall'Accordo di programma.

(3) 18.000.000,00 € in maggio, 7.200.000,00 € in novembre.

(4) 1.038.461,54 € in settembre, 11.500.000,00 € in dicembre.

(5) Riservate in contabilità speciale a seguito di atti del commissario.

(6) Contratti e analoghi

5. CRITICITÀ IDROGEOLOGICHE IN AMBITO REGIONALE

Le tabelle che seguono forniscono un quadro sintetico della situazione toscana.

Regione Toscana		
Superficie	km²	22 994
Comuni	n	287
Abitanti	n	3 745 786

Ripartizione geografica del territorio		
Tipologia	Toscana	Italia
Territorio montano	25,1%	35,2%
Territorio collinare	66,5%	41,6%
Territorio di pianura	8,4%	23,2%

Rischio idraulico			
Comuni soggetti	n	263	92%
Superficie totale soggetta	km²	2 530	11%
Superficie totale soggetta a rischio idraulico molto elevato	km²	973	4,2%

Legambiente, Protezione civile, Regione Toscana, ARPAT

Per quanto non abbia un significato diretto, si deve rilevare che la superficie soggetta ad allagamenti supera l'intera superficie di pianura.

Rischio da frana			
Numero dei fenomeni franosi (ISPRA 2009)	n	39 517	
Comuni soggetti	n	249	87%
Superficie totale soggetta	km²	1 464	6,4%

Legambiente, Protezione civile, Regione Toscana, ISPRA

Danni provocati dalle frane		
Eventi con danni segnalati	n	3 919
Infrastrutture e trasporti		48,9%
Nuclei abitati e case sparse		18,7%
Corsi d'acqua		21,0%

Elaborazione CRESME su dati ISPRA (censimento frane 2007)

A fronte di un territorio pari al 7,6% di quello nazionale, in Toscana le aree in frana rappresentano l'8% del dato complessivo, anche se con un indice di franosità (6,4%) leggermente inferiore a quello medio nazionale pari a 6,9%. Circa la metà delle infrastrutture è minacciata da fenomeni

franosì. Un quinto delle frane incombe su corsi d'acqua, minacciando così di innescare anche fenomeni di straripamento.

Complessivamente un cittadino su otto vive in un'area soggetta a elevata criticità idrogeologica. Considerato che il costo aggiornato dei danni prodotti in Italia dal dissesto idrogeologico nel periodo 1944-2012 è stato valutato in 900 milioni di euro all'anno, l'ordine di grandezza per la quota toscana può essere indicato in quasi 70 milioni di euro all'anno.

Elevata criticità idrogeologica - 2011			
Comuni soggetti	<i>n</i>	97,6%	280
Superficie totale soggetta	<i>km²</i>	11,1%	2 542
Popolazione residente	<i>n</i>	12,8%	479 162
Famiglie residenti	<i>n</i>	12,8%	206 394
Patrimonio edilizio sottoposto	<i>n</i>	Abitazioni	229 701
	<i>n</i>	Edifici res.	92 347
	<i>n</i>	Non res.	12 974

Elaborazioni CRESME su dati ISTAT e MATTM

Erosine costiera					
Sviluppo costiero	<i>km</i>	Italia	7 911	Toscana	582
Costa rocciosa	<i>km</i>	4 138	52%	366	63%
Costa armata	<i>km</i>	592	8%	16	3%
Spiagge	<i>km</i>	3 181	40%	200	34%
In erosione	<i>km</i>			72	36%
In ripascimento	<i>km</i>			128	64%

ENEA

Non deve trarre in inganno il rapporto apparentemente favorevole tra spiagge in erosione e spiagge in ripascimento, poiché il fenomeno erosivo è molto più incisivo di quello di crescita, che spesso registra tassi di pochi centimetri all'anno. Una ricerca bibliografica, effettuata per conoscere la variazione complessiva della superficie costiera della Toscana, ha riproposto da varie fonti la cifra di 214 000 m² come superficie perduta. Il dato fornisce la somma di fenomeni che si sono sviluppati in tempi e per lassi diversi, pertanto, pur confermando la prevalenza dei fenomeni erosivi, non consente di dare al bilancio un riferimento cronologico unico.

6. ORGANIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ COMMISSARIALI

6.1. Ufficio del commissario e struttura operativa

L'ufficio del commissario ha sede presso l'Autorità di bacino del fiume Arno¹, in Firenze, di cui si avvale con apposita convenzione per il supporto tecnico, giuridico, amministrativo-contabile, e logistico. Buona parte della propria attività, comunque, è svolta dal commissario nel proprio ufficio dell'Università di Pisa, messi a disposizione dal dipartimento di afferenza, dove sono conservati il protocollo e gli atti.

¹ Organismo misto stato-regione, il cui Comitato istituzionale è presieduto dal ministro dell'ambiente.

Del personale in servizio presso l'Autorità di bacino del fiume Arno, quello che affianca all'attività di istituto quella per il commissario, ricorre, se necessario, al lavoro straordinario nei limiti fissati dal DPCM 20.07.2011 e beneficia di una quota del 10% degli incentivi previsti dall'art. 92, comma 5, del D.lgs. n.163 del 2006, la cui ripartizione è stabilita dalla suddetta convenzione.

In particolare fanno parte dell'ufficio del commissario:

- il dirigente amministrativo dell'Autorità di bacino del fiume Arno, che coordina le attività dell'ufficio e provvede agli adempimenti amministrativi e alla gestione della contabilità speciale;
- il *coordinatore dell'ufficio legislativo*, che fornisce consulenza giuridica e attività di segreteria;
- un funzionario tecnico ingegnere, che segue gli interventi a prevalente rilevanza idraulica;
- un funzionario tecnico geologo, che segue gli interventi sulle frane;
- un tecnico informatico, che provvede degli adempimenti informatici e alla gestione del sito web.

Per gli aspetti legati agli appalti e ai contratti l'ufficio si avvale della consulenza del responsabile del Servizio gestione gare di appalto della Provincia di Massa Carrara.

L'Autorità di bacino ospita nel proprio spazio informatico il sito web del commissario, che dà notizie sull'Accordo di programma e sull'andamento della gestione commissariale. Il sito fornisce inoltre informazioni, strumenti e recapiti utili ai responsabili del procedimento per rendere più agevole il loro compito. www.adbarno.it/commissario/

È fatto ampio ricorso a strumenti informatici e ad archivi condivisi, raccolti in un unico spazio accessibile per via telematica (VPN) a tutti gli operatori, indipendentemente dall'ubicazione del posto di lavoro.

6.2. Attuazione degli interventi

Per l'attuazione degli interventi il commissario ricorre all'istituto dell'avvalimento, utilizzando di preferenza i soggetti competenti in via ordinaria, pur conservando la titolarità e l'esercizio della propria funzione; approva tutti gli atti che producono spesa e provvede direttamente ai pagamenti, con la snellezza e semplicità amministrativa tipica della contabilità speciale di cui è titolare. Questa procedura inoltre affranca la gestione dei finanziamenti dai vincoli del patto di stabilità interno.

Il monitoraggio degli interventi di cui all'art. 9 dell'Accordo di programma (ReNDiS) è effettuato direttamente dall'ufficio del commissario.

6.3. Costi di gestione

Il DPCM 20.07.2011 dà facoltà ai commissari di gravare sul quadro economico di ciascun intervento una somma non superiore all'1,5% dell'importo dell'intervento, per sostenere le spese legate all'espletamento del proprio incarico, senza incidere sulla quota a copertura dei compensi.

In relazione all'entità dell'Accordo di programma il costo della gestione commissariale, inclusi i compensi del commissario, è stato stimato a suo tempo nello 0,8% dell'importo complessivo degli interventi. Prudenzialmente sul quadro economico di ciascuno di essi viene fatta gravare una quota dell'1%.

Dopo due anni di attività, l'incidenza dei costi della gestione commissariale, compresi i compensi del commissario, può essere stimata in circa lo 0,5 % dell'importo degli interventi.

Tale quota non tiene conto del rimborso del trattamento economico corrisposto al commissario dall'Università di Pisa, ai sensi dell'art. 17 del DL 195 del 2009. In attesa di sapere se il rimborso debba gravare, come gli altri costi di gestione, sulle risorse destinate all'attuazione dell'accordo di programma, una cifra pari al rimborso per gli anni 2010-2012 è stata accantonata dal commissario nella contabilità speciale.

7. SITUAZIONE DI CASSA DELLA CONTABILITÀ SPECIALE

Risorse economiche provenienti dal Ministero dell'Ambiente				
Data	Importo corrente (per l'anno 2012)	Importo cumulato (anno 2012 + precedente periodo)	Speso	Residuo
18.09.2012	1.038.461,54			
10.12.2012	11.500.000,00	30.538.461,54	2.751.826,32	27.786.635,22
	12.538.461,54			

Risorse economiche provenienti dalla Regione Toscana				
Data	Importo corrente (per l'anno 2012)	Importo cumulato (anno 2012 + precedente periodo)	Speso	Residuo
14.11.2011	0,00 ⁽¹⁾	7.200.000,00	5.680.055,24	1.519.944,76

(1) Con decreti dirigenziali 6314 e 6489 del 21 dicembre 2012 la Regione Toscana ha stabilito di trasferire alla contabilità speciale del commissario rispettivamente 5.582.711,00 euro e 2.000.000,00 di euro. Ad oggi tali fondi non sono ancora stati accreditati.

8. ARTICOLAZIONE DELLE ATTIVITÀ E RELATIVO STATO DELLA SPESA

Descrizione attività	Importo speso corrente (per l'anno 2012)	Importo speso cumulato (anno 2012 + precedente periodo)
struttura commissariale compensi compresi	66.331,51	94.723,17
attività di attuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico previsti in Accordo.	7.886.932,30	8.337.158,39



9. PROSPETTO CONTABILITA' SPECIALE



Il Commissario straordinario delegato

COMMISSARIO DELEGATO: Prof. Ing. Pier Gino Megale D.P.C.M. del 10 dicembre 2010

Attuazione dell'accordo di programma del 3 novembre 2010 tra Ministero dell'Ambiente e la Tutela del Territorio e del Mare e la Regione Toscana finalizzato alla programmazione e al finanziamento di interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico

RENDICONTO N. 1

Esercizio finanziario 2012

CS RISCHIO IDROGEOL TOSCANA

Contabilità speciale n. 5588 aperta il 28 aprile 2011

FONDI RICEVUTI ENTRATE		IMPORTI EROGATI USCITE	
Giacenza di cassa al 01/01/12	€ 24.721.382,25	Tipologie di spesa:	
1) Fondi Comunitari	€ 0,00	1) Redditi da lavoro dipendente	13.462,16
2) Fondi Statali	€ 12.538.461,54	2) Consumi intermedi	19.715,68
3) Fondi Regionali	€ 0,00	3) Interessi passivi	0,00
4) Fondi di Enti Locali	€ 0,00	4) Trasferimenti a Regioni	5.810,72
5) Tariffe e proventi per servizi	€ 0,00	5) Trasferimenti a Enti Locali	151.213,37
6) Accensione prestiti	€ 0,00	6) Investimenti diretti	7.705.124,83
7) Altro	€ 0,00	7) Trasferimento in c/capitale	0,00
		8) Rimborso prestiti	0,00
		9) Versamenti erariali	45.001,71
		10) Versamenti previdenziali	12.935,34
		11) Altro	0,00
		Totale uscite	7.953.263,81
		12) Titoli inestinti e accantonamenti di tesoreria	0,00
Totale al 31/12/12	€ 37.259.843,79	Disponibilità di cassa	29.306.579,98
		Totale a pareggio	37.259.843,79

Firenze, li _____

IL DIRETTORE
DELLA RAGIONERIA TERRITORIALE DELLO STATO
DI _____

IL COMMISSARIO DELEGATO
(Prof. Ing. Pier Gino Megale)

10. STATO DI ATTUAZIONE DELLE ATTIVITA'

10.1. DGR 1172/2011 e 2° Atto integrativo all'accordo di programma

Agli inizi la Regione Toscana ha manifestato una forte propensione a gestire la propria quota di cofinanziamento dell'Accordo di programma direttamente, al di fuori della contabilità speciale del commissario (vedi relazione annuale 2011).

L'Accordo di programma, così come il primo atto integrativo, prevede che 20.138.684,00 euro di finanziamento regionale gravino su fondi FAS 2007-2013, linea 3.4.1.

Malgrado le perplessità del commissario, manifestate in tutte le sedi, la Regione Toscana ha convenuto col Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di gestire direttamente, tramite l'agenzia regionale ARTEA, la parte finanziaria relativa a tale quota di finanziamento. Il meccanismo riservato agli interventi gestiti tramite ARTEA comporta la diretta individuazione da parte della regione della stazione appaltante, che riveste il ruolo di ente attuatore in sostituzione del commissario e provvede alla nomina del responsabile del procedimento.

Questa procedura è stata avviata alla fine del 2011 con la Delibera GR n. 1172 del 19.12.2011, che ha individuato, tra quelli previsti dall'accordo, 17 interventi da finanziare con fondi FAS per un totale di 6.279.000,00 euro.

Successivamente, a seguito delle richieste del commissario sostenute dal parere negativo dell'Avvocatura distrettuale dello Stato sulla legittimità della procedura avviata con la DGR 1172/2011, la procedura stessa è stata ratificata tramite un secondo atto integrativo all'Accordo di programma, sottoscritto in data 9 novembre 2012. L'atto integrativo prevede che le risorse PAR-FAS stanziata dalla regione per il finanziamento dell'accordo siano gestite dalla Regione Toscana tramite ARTEA, come sopra indicato. Tali risorse coprono il finanziamento di 42 interventi, compresi i 17 previsti dalla DGR 1172/2011 e le procedure relative sono state avviate. Alla data attuale l'atto integrativo è ancora in corso di registrazione presso la Corde dei conti, in attesa di chiarimenti.

10.2. Modalità di attuazione degli interventi e descrizione delle attività

È parso utile ricordare che l'attuazione di un intervento passa attraverso tre fasi:

- la progettazione, che culmina con l'approvazione del progetto, normalmente l'esecutivo, dopo aver raccolto tutti i pareri, prescrizioni e approvazioni richieste;
- l'*affidamento*, che si conclude col contratto d'appalto;
- l'*esecuzione* dei lavori e il loro collaudo.

Per redigere un progetto è sempre necessario disporre di adeguate risorse, perché, per quanto un'amministrazione possa essere dotata di una struttura operativa robusta, alcune attività come rilievi, sondaggi, indagini e prove e certe prestazioni specialistiche non possono che essere necessariamente affidate all'esterno. Laddove, poi, l'amministrazione non possiede le competenze necessarie, il contributo esterno diventa predominante. Quindi anche la sola progettazione non può essere avviata senza un adeguato finanziamento.

Il tempo per disporre di un progetto "cantierabile" dipende dall'entità delle attività propeedeutiche, dalla complessità del progetto e dai tempi di approvazione, che per progetti di complessità ordinaria sono i più lunghi. A questi si aggiungono i tempi per l'affidamento delle prestazioni esterne. In pratica si oscilla complessivamente tra i 4 e gli 8 mesi.

I tempi minimi di appalto sono fissati dalla legge, ma nella pratica possono variare in funzione del numero dei concorrenti e dal criterio di aggiudicazione prescelto. Ottimisticamente possono essere valutati in non meno di 4, 5 mesi. Quindi la firma del contratto di appalto, anche per lavori di modesta entità, non può avvenire prima di 8 mesi dall'inizio della progettazione, ma casi più articolati si può superare abbondantemente un anno, sempre che siano disponibili le risorse necessarie.

Il tempo di esecuzione dei lavori dipende, ovviamente, dalla loro entità, salvo imprevisti.

Come accennato al punto 6.2 il commissario attua gli interventi avvalendosi di preferenza e ove possibile dei soggetti competenti in via ordinaria. Questa scelta, condivisa fin dagli inizi con la Regione Toscana, avrebbe permesso di avviare più opere contemporaneamente, ripartendo gli interventi tra più soggetti diversi. Purtroppo il flusso finanziario insufficiente a garantire copertura a tutti gli interventi previsti dal cronoprogramma non lo ha permesso. Di tale circostanza, ai sensi dell'art. 3 del DPCM di nomina, è stata data formale comunicazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con nota 3 marzo 2012, prot. n. 280/2012.

L'avvalimento, disposto con ordinanza e perfezionato con apposita convenzione con l'ente avvalso, è disciplinato dal Regolamento di avvalimento approvato con decreto commissariale 21 novembre 2011, n. 5, e modificato e integrato con decreti 30 marzo 2012, n. 23, 5 luglio 2012, n. 50 e 29 ottobre 2012, n. 78. Il regolamento definisce il ruolo e gli impegni dell'ente avvalso, il processo di realizzazione degli interventi, i limiti di spesa per la progettazione e le attività tecniche, le procedure dei pagamenti e il supporto tecnico e amministrativo fornito dal commissario. Il quadro riassuntivo del processo di attuazione degli interventi è riportato in allegato.

Di norma l'avvalimento riguarda la progettazione e la realizzazione dell'intervento, compreso l'appalto. Tutti gli atti che producono spesa sono approvati dal commissario che, assumendone così la titolarità, provvede direttamente ai pagamenti.

Nella prima fase operativa della gestione commissariale, cioè a partire dall'accreditamento in contabilità speciale della prima tranches dei finanziamenti (maggio 2011), con l'ordinanza di avvalimento venivano accantonate per intero le risorse previste per ciascun intervento, avviando con residui di cassa insufficienti a garantire anche la copertura dei lavori, i progetti di altri interventi, in attesa di ulteriori trasferimenti.

Purtroppo l'incertezza sui tempi di trasferimento delle risorse, e non solo, ha rallentato l'attività di progettazione, per cui il proposito di disporre di progetti esecutivi all'atto dei successivi trasferimenti non è stato sempre rispettato. Ha contribuito anche il fatto che gli accrediti sono avvenuti senza alcun preavviso, cosa che ha impedito un minimo di programmazione.

L'inaspettato trasferimento di risorse tanto statali che regionali (ciò è ascrivibile anche agli effetti del patto di stabilità) verificatosi a fine anno, ha fornito una significativa disponibilità di cassa, che ha indotto ad avviare nuovi interventi e a modificare le procedure.

A partire dall'inizio del 2013 l'ordinanza di avvalimento, individua l'ente avvalso, nomina il responsabile del procedimento (RUP), approva il progetto presentato dall'ente, generalmente il preliminare, e, sulla base del quadro economico, accantona e mette a disposizione la somma necessaria per redigere il progetto esecutivo. Nella fase che segue approva i disciplinari e i contratti delle attività affidate all'esterno dell'ente, verificandone la congruenza con le previsioni di spesa, e paga le conseguenti fatture su liquidazione del RUP. Successivamente approva il progetto esecutivo, verificato, validato e ratificato in linea tecnica dall'ente in avvalimento.

Soltanto dopo l'approvazione del progetto esecutivo, in funzione delle disponibilità di cassa, il commissario autorizza l'avvio della gara di appalto e accantona le somme necessarie previste dal quadro economico. Questa procedura rende più elastica la gestione dei finanziamenti e mette in competizione gli enti avvals, in quanto le risorse per la realizzazione delle opere sono destinate agli interventi che per primi possono andare in gara. Questa sollecitazione è avvertita soprattutto dalle amministrazioni comunali, più sensibili ai disagi del territorio.

Conclusasi positivamente la procedura di gara, il commissario approva il contratto di appalto e il quadro economico rimodulato a seguito dell'aggiudicazione, paga gli stati d'avanzamento certificati dal RUP, approva eventuali varianti in corso d'opera, nomina se necessario il collaudatore e approva il collaudo o il conto finale e il certificato di regolare esecuzione.

Rispetto al trasferimento delle risorse agli enti appaltatori, la gestione di una contabilità speciale ha il vantaggio già accennato in precedenza di non dover sottostare ai vincoli del patto di stabilità. In più il pagamento diretto delle spese da parte del commissario è molto rapido, non più di 15 giorni dalla liquidazione, cosa che spinge le imprese a una maggiore produttività e riduce il conten-

zioso; ne sia prova il fatto che ad oggi nessuna delle imprese appaltatrici ha posto riserve in contabilità.

Si deve rilevare che non vi è alcun rapporto tra la natura o la dimensione dell'ente avvalso e l'efficienza operativa. Anzi molto spesso le amministrazioni più piccole sono più disponibili ad accettare l'avvalimento si dimostrano più efficienti e dinamiche di quelle di maggiori dimensioni, appesantite da meccanismi burocratici articolati in compartimenti stagni.

Nella tabella che segue sono riportati, con riferimento alla data di stesura della presente relazione e limitatamente a quelli attuati dal commissario, il numero degli interventi affidati in avvalimento e il loro valore complessivo distinti per tipologia di ente avvalso.

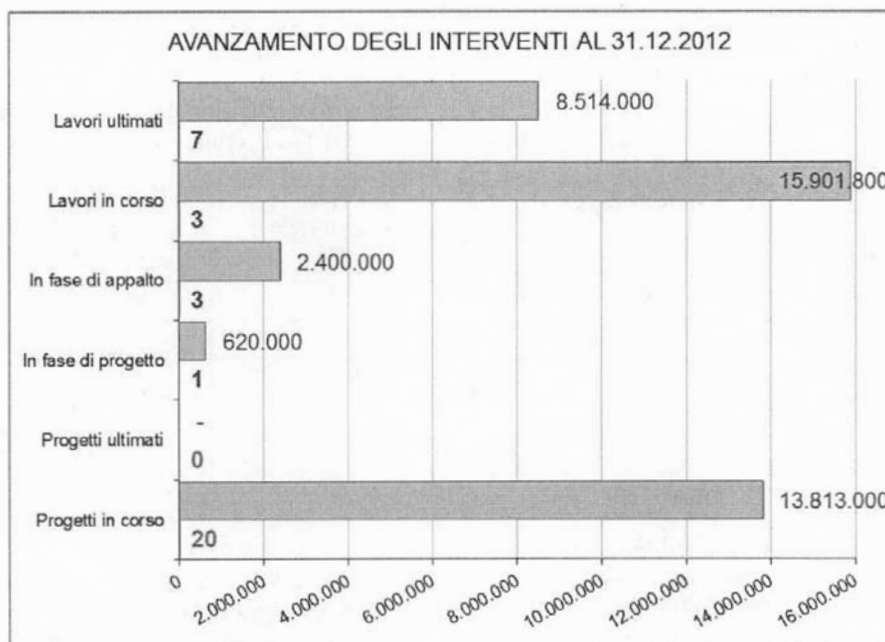
<i>Enti in avvalimento</i>	<i>n. interventi</i>	<i>importo complessivo</i>
<i>Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti</i>	15	10.934.000,00
<i>Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti</i>	6	6.060.000,00
<i>Unioni di comuni</i>		
<i>Consorzi di bonifica</i>	2	1.803.000,00
<i>Province</i>	19	32.951.800,00
<i>Uffici del genio civile (Regione Toscana)</i>	1	1.500.000,00
Totale	43	53.248.800,00

Salta all'occhio lo scarso coinvolgimento degli Uffici regionali del genio civile, di cui ci si sarebbe aspettata una maggiore disponibilità proprio in relazione alla straordinarietà del Piano. C'è da dire, però, che le emergenze prodotte dalle alluvioni in Lunigiana, all'Isola d'Elba e nel grossetano hanno costretto gli apparati regionali a mobilitare tutte le risorse tecniche disponibili. Le ripetute emergenze della Lunigiana giustificano, anche se solo in parte, i forti ritardi nella stesura dei progetti degli interventi affidati alla Provincia di Massa Carrara, per far fronte ai quali è in corso una redistribuzione degli avvalimenti.

10.3. Livello di attuazione globale degli interventi

A seguito della suddivisione in lotti di alcuni interventi e dei nuovi accordi sanciti dal Secondo atto integrativo, il numero complessivo degli interventi al 31.12.2012 è 86, di cui 42, finanziati con fondi PAR-FAS, sono gestiti attraverso ARTEA. Per essi il commissario esercita la funzione di impulso e controllo, ma non quella di soggetto attuatore che è affidata direttamente agli enti appaltatori. Gli interventi attuati dal commissario tramite contabilità speciale sono quindi 44.

<i>FASE DI ATTUAZIONE INTERVENTI</i>	<i>n. interventi al dicembre 2012</i>	<i>n. interventi al dicembre 2011</i>
<i>Attuati tramite ARTEA</i>	42	17
<i>Attesa di avvio</i>	10	42
<i>In corso di progettazione indagini comprese.</i>	21	19
<i>Progettazione ultimata</i>		
<i>In corso di appalto</i>	3	3
<i>In esecuzione</i>	3	4
<i>Lavori ultimati (collaudati e non)</i>	7	2
Totale interventi finanziati	86	87



Gli importi indicati nel grafico precedente e in quello che segue fanno riferimento alle somme previste per ciascun intervento dall'Accordo di programma.



Il trasferimento degli interventi ad ARTEA è avvenuto a seguito di provvedimenti assunti alla fine del 2011 per i primi 17 e del 2012 per i restanti 25. L'attività degli interventi ARTEA 2011

in realtà ha avuto inizio soltanto nel 2012 e quella degli interventi ARTEA 2012 soltanto nel 2013.

Mentre gli interventi attuati dal commissario sono modulati in base alla disponibilità di cassa, quelli gestiti tramite ARTEA sono totalmente finanziati.

Nella tabella che segue è riportata la fase di attuazione alla fine del 2012 degli interventi ARTEA e la fase di attuazione dell'Accordo di programma nel suo complesso.

<i>FASE DI ATTUAZIONE INTERVENTI</i>	<i>n. interventi tramite ARTEA</i>	<i>n. interventi TOTALE</i>
<i>Attesa di avvio</i>	25	35
<i>In corso di progettazione indagini comprese.</i>	3	24
<i>In corso di appalto</i>	2	5
<i>In esecuzione</i>	7	10
<i>Lavori ultimati (collaudati e non)</i>	5	12
Totale interventi finanziati	42	86

10.4. Ulteriori riflessioni sull'attuazione degli interventi tramite ARTEA

Con la gestione tramite ARTEA, che ricorre alla contabilità ordinaria ovvero in regime di competenza, una parte degli interventi inseriti nell'Accordo di programma perde i benefici della gestione commissariale (attuazione diretta, deroghe, ecc.) ed in particolare quelli economici. Col meccanismo dell'avvalimento il finanziamento delle opere non incide sul bilancio dell'ente appaltatore (patto di stabilità), bensì sulla contabilità speciale del commissario, che operando in regime di cassa non solo garantisce la copertura finanziaria, ma anche la tempestività dei pagamenti, che si riverbera positivamente anche sull'economia delle imprese.

Col meccanismo ARTEA, per esempio, l'accesso alla prima tranches del finanziamento è condizionato alla presentazione di un progetto esecutivo, il cui finanziamento deve essere anticipato dall'ente attuatore. Quando l'amministrazione non è in grado di produrre in proprio il progetto e non ha le risorse per anticiparne la spesa, è costretta a ricorrere a compromessi che il Codice dei contratti vorrebbe impedire. Il trasferimento delle risorse da ARTEA all'ente attuatore, oltre ad avvenire in tempi lunghi, spesso è insufficiente a coprire la spesa da giustificare per ottenere l'acconto successivo, per cui la stazione appaltante deve ricorrere ad anticipazioni di cassa o addirittura al credito.

È evidente che queste difficoltà sono più sentite dalle piccole amministrazioni, che magari non sono tenute al rispetto del patto di stabilità, ma per le quali l'entità del costo dell'intervento è rilevante rispetto al bilancio. Per questa ragione il commissario, preso atto della volontà dei sottoscrittori dell'accordo di procedere per questa strada, aveva suggerito, senza successo, di orientare il finanziamento PAR-FAS sugli interventi di maggiore entità di competenza provinciale.

11. PREVISIONE STATO DI AVANZAMENTO AdP PER L'ANNUALITÀ 2013

La tabella che segue riporta la previsione dello stato di attuazione degli interventi al 31 dicembre 2013. Sostanzialmente restano in dietro due interventi. Il primo è quello indicato come "Interventi per la sicurezza idraulica dei territori di fondovalle del fiume Arno"(n.1). In pratica si tratta di un contributo all'Accordo di programma per la sicurezza dell'Arno del 18 febbraio 2005 tra MATTM e Regione Toscana (Accordo 200 milioni). Gli interventi, da gestire tramite il commissario, devono essere individuati dal Comitato di controllo di tale accordo nell'ambito del programma relativo. L'articolazione degli interventi già programmati e la necessità di aggiornare la program-

mazione con nuovi interventi non ancora ben identificati, non ha ancora reso possibile definire la destinazione dei fondi.

Il secondo intervento è quello di difesa dall'erosione della spiaggia di Marina di Massa (n.89). Per quanto si tratti di un lotto di completamento in fase avanzata di progettazione, la sua realizzazione è pregiudicata dal trovarsi in parte in un'area SIN ed essere legato alla bonifica del sito.

La previsione è articolata in interventi attuati direttamente dal commissario e interventi realizzati con procedure ordinarie tramite ARTEA. Di questi, per quelli lanciati alla fine dell'anno 2012, la previsione deve considerarsi meno attendibile perché ancora in fase di progettazione. Ovviamente la previsione prescinde da "incidenti di percorso" quali, ad esempio, ricorsi in fase di affidamento.

Si precisa inoltre che il numero degli interventi sale da 86 a 91 per la ripartizione in lotti di opere individuate con un'unica voce in fase di stesura dell'Accordo di programma.

FASE DI ATTUAZIONE INTERVENTI	n. interventi PREVISTI al 31 dicembre 2013		
	Contabilità speciale	ARTEA	Totale
Attesa di avvio	1		1
Esecuzione studi ed indagini			
In corso di progettazione	1		1
Progettazione ultimata	3		3
Lavori in corso di appalto	4	1	5
In esecuzione	20	21	41
Lavori ultimati (collaudati e non)	21	19	40
Totale interventi finanziati	50	41	91

NATURA O PROVENIENZA DEL FINANZIAMENTO	Importo		
	MATTM	Regione Toscana	Totale
Accordo di programma	60.300.000,00	59.573.395,00	119.873.395,00
Interventi in attesa di avvio			- 11.218.000,00
Interventi in corso di progett.			- 22.000.000,00
Progetti ultimati			- 13.118.200,00
Fabbisogno 2013			73.537.195,00
Trasferiti alla contabilità spec.	30.538.461,54	⁽¹⁾ 7.501.553,09	38.040.014,63
In corso di trasferimento		7.582.711,00	7.582.711,00
Interventi ARTEA 2011		6.279.000,00	6.279.000,00
Interventi ARTEA 20112		13.807.395,00	13.807.395,00
CIPE delibera 6/2012	13.500.000,00		13.500.000,00
Totale disponibile	44.038.461,54	35.170.659,09	79.209.120,63
Esubero di cassa			5.671.925,63

(1) La cifra tiene conto 301.553,09 euro anticipati dalla Regione Toscana per il progetto dell'intervento di Follonica, che vengono acquisiti come contributo al finanziamento dell'Accordo di programma

Per valutare la concreta praticabilità della previsione in relazione alle disponibilità finanziarie, ferma restando la gestione delle risorse in regime di cassa, è stata stilata la tabella che precede. Le cifre esposte sono desunte dal Primo atto integrativo, pur tenendo presente nella sostanza il Secondo atto integrativo all'accordo di programma del 9 novembre 2012, già in attuazione da parte della Regione Toscana, che ha apportato inspiegabilmente qualche modifica agli importi degli interventi, per altro non significativa ai fini della loro attuazione, riducendo di qualche decina di migliaia di euro il contributo regionale.

Detratti dall'importo complessivo dell'accordo i finanziamenti relativi agli interventi che non sarà possibile appaltare nel corso dell'anno o già ultimati, il fabbisogno per 2013 risulta di circa 73,5 milioni di euro. D'altro canto la somma dei finanziamenti già disponibili, o perché trasferiti o in corso di trasferimento alla contabilità speciale ivi compresi i fondi CIPE, o perché impegnati a favore di ARTEA assommano a circa 79,2 milioni di euro, con un esubero di 5,7 milioni di euro. In realtà tale esubero rappresenta un volano indispensabile per la gestione dei fondi CIPE, la cui erogazione, prevista per stati di avanzamento della spesa, si protrarrà per tempi inconciliabili con l'urgenza del Piano e la dinamica dei cantieri.

12. CRITICITÀ

Premesso che il commissario ha a disposizione le risorse effettivamente trasferite nella contabilità speciale, l'erogazione, avvenuta soltanto a dicembre 2012 senza alcun preavviso, di nuovi finanziamenti oltre quelli già "impegnati" ha sicuramente rallentato l'attuazione degli interventi. Si deve anche riconoscere, però, che ragioni diverse, non soltanto finanziarie, tra le quali anche la lentezza di alcuni enti avvalsi, hanno impedito di dare un più incisivo impulso all'attuazione dell'accordo al momento dei nuovi trasferimenti, come avvenuto invece in settembre in occasione dell'accredito da parte del ministero.

Alcune di queste difficoltà sono state superate; altre permangono a causa di situazioni oggettivamente complicate (interventi 14, 26, 80). Si sta cercando di migliorare i risultati sia attivando, ora che è possibile, tutti gli interventi attuabili, sia individuando nuovi enti di cui valersi, per una redistribuzione degli avvalimenti.

Sicuramente costituisce un problema l'impiego dei fondi CIPE ex delibera n. 6 del gennaio 2012 sia per le modalità, sia per i tempi di trasferimento, anche in considerazione del fatto che le risorse assegnate, non impegnate entro il termine del **31 dicembre 2013**, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti saranno revocate. Malgrado il diverso parere della Direzione generale per la politica regionale unitaria nazionale del MiSE, permangono fondati dubbi sulla possibilità dei commissari, dotati di contabilità speciale, di operare in regime di competenza, impegnando risorse non disponibili in cassa. Per altro il commissario non può prescindere dai tempi di realizzazione dei lavori, evidentemente inconciliabili con quelli burocratici, e da altri obblighi di legge, in particolare quelli sulla programmazione della spesa (art. 9, DL 78 del 2009) e sui tempi di pagamento (DLgs 231 del 2002 come modificato dal DLgs 192 del 2012), che possono produrre danno erariale oltre che ingiusti disagi alle imprese.

La disponibilità di cassa, di cui al punto precedente, consentirà di avviare alcuni interventi il cui numero complessivo dipenderà dalla tempestività con cui, a fronte della rendicontazione, verranno accreditati alla contabilità speciale gli acconti che seguono l'anticipo.

La prossima scadenza del mandato dei commissari (quella dello scrivente cade il 9 dicembre del 2013) suggerisce di predisporre per tempo il trasferimento delle competenze, tenendo conto che ciò avverrà con attività in corso e con impegni assunti, da gestire senza provocare interruzioni delle attività di cantiere o delle procedure di affidamento. A tutto ciò si aggiungono gli adempimenti legati alla contabilità speciale. La preoccupazione nasce dalla lettura dei numerosi emendamenti pre-

sentati nel corso del 2012 nelle commissioni parlamentari e in aula al fine di superare le gestioni commissariali, ritenute da alcuni parlamentari inefficienti e inefficaci. Le disposizioni proposte per il trasferimento delle competenze non sembrano tener conto con sufficiente attenzione dei problemi in ballo.

Sull'argomento non è possibile incidere, salvo segnalando ancora una volta questa preoccupazione.

13. ANNOTAZIONI CONCLUSIVE

Le scarse disponibilità finanziarie iniziali non hanno permesso di dare corso al programma a suo tempo delineato. Sostanzialmente le risorse trasferite a maggio e a novembre del 2011, pari a 25,5 milioni di euro, e quelle trasferite a settembre del 2012, pari a 1 milione di euro, sono state tempestivamente impegnate. La maggior parte degli interventi finanziati sono in corso o ultimati. Fanno eccezione 4 interventi, di cui tre (2.400.000 euro complessivamente) in fase di appalto e uno (620.000 euro) in fase di ultimazione della progettazione per oggettive difficoltà del sito (San Gimignano) e per la necessità di conciliare l'intervento con altri cantieri limitrofi.

Le risorse trasferite, o in via di trasferimento, a dicembre del 2012, pari a 19 milioni di euro, saranno impegnate nel corso del 2013 man mano che si renderanno disponibili i progetti esecutivi, per i quali sono già stati formalizzati gli avvalimenti o sono in corso i contatti relativi. Fa eccezione un solo intervento da 70.000 euro per il quale non è ancora stato individuato l'ente avvalso.

Gli interventi PAR-FAS gestiti tramite ARTEA ai sensi del Secondo atto integrativo sono stati affidati agli enti attuatori, che operano nel rispetto delle procedure ordinarie stabilite dalla Regione Toscana.

Firenze 30 aprile 2013

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO DELEGATO
Prof. Ing. Pier Gino Megale



Il Commissario straordinario delegato

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 dicembre 2010

QUADRO RIASSUNTIVO DELLE FASI DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

Fasi del processo di attuazione		Atto	Rif.	Attività	Verifiche	C	M
n.	descrizione						
1	Individuazione dell'ente avvalso.	Ordinan.	2.2	Nomina del RUP Approvazione dei cronoprogrammi di progettazione e dei lavori Approvazione del progetto, se disponibile Accantonamento delle somme necessarie alla progettazione	Cronoprogrammi Progetto (come 3)	2 2 2 4	a
2	Convenzione di avvalimento	Conven.	2.4	Sono definiti i rapporti tra Commissario, ente avvalso ed altri soggetti pubblici o privati, coinvolti nell'attuazione dell'intervento		4	
3	Approvazione del progetto preliminare	Decreto	2.5	Approvazione da parte del Commissario	Localizzazione Compatibilità economica Quadro economico	2 2, 4 2, 4	
4	Avvio del progetto definitivo		2.8	Comunicazione da parte del RUP al Commissario dell'inizio dell'attività progettuale e di eventuali affidamenti a soggetti esterni		2 2, 4	a
5	Poteri di deroga	Decreto	2.6	Sono delegati dal Commissario al RUP in forma circostanziata		1, 2	
6	Approvazione del progetto definitivo		2.8	Approvazione in linea tecnica da parte dell'ente avvalso Comunicazione del RUP al Commissario		2	b
7	Approvazione del progetto esecutivo (definitivo in caso di appalto integrato *)	Decreto	2.9	Approvazione da parte del Commissario	Cronoprogramma Quadro economico Schema di contratto Validazione Facsimile bando o avvisi Lavorazioni ai fini del collaudo in corso d'opera	2 2, 4 3 2 3 2 *	

Fasi del processo di attuazione		Atto	Rif.	Attività	Verifiche	C	M
n.	descrizione						
8	Avvio delle procedure di affidamento	(Decreto)	2.10	Comunicazione al Commissario della nomina del direttore dei lavori	Disponibilità finanziaria Stato giuridico del DLL ai fini del collaudo in corso d'opera	4 2 *	
9	Approvazione e del quadro economico a seguito di aggiudicazione Approvazione del contratto	Decreto	2.11 2.12 2.16	Rimodulazione delle somme a disposizione per imprevisti	Quadro economico Cronoprogramma Economia di gara Entità del ribasso ai fini del collaudo in corso d'opera	2 2 2, 4 2, 4 *	c c
10	Inizio dei lavori		2.13	Comunicazione del RUP	Rispetto cronoprogramma	2	d
11	Nomina del collaudatore in corso d'opera		2.16	Nomina da parte del Commissario entro 30 gg. dalla consegna dei lavori			
12	Controlli e verifiche		2.17	Verifiche bimestrali			e
13	Sospensione e proroghe		2.14	Trasmissione da parte del RUP del verbale di sospensione o della concessione di proroga e segnalazione della ripresa dei lavori.	Aggiornamento del cronoprogramma	2	f
14	Varianti in corso d'opera al disotto del 5% dell'importo contrattuale		2.15	Trasmissione da parte del RUP della variate su supporto digitale		2	e, h
15	Varianti in corso d'opera al disopra del 5% dell'importo contrattuale	Decreto	2.15	Individuazione delle risorse Approvazione preventiva da parte del Commissario Trasmissione da parte del RUP della variate su supporto digitale		4 3 2	e, h
16	Ultimazione dei lavori		2.13	Trasmissione da parte del RUP del certificato	Rispetto cronoprogramma	2	
17	Nomina del collaudatore		2.16	Nomina da parte del Commissario entro 30 gg. dall'ultimazione			
18	Conto finale e collaudo	Decreto	2.16	Approvazione da parte del Commissario	Quadro economico finale Economie residue	2 4	g g

M: adempimenti legati al monitoraggio di cui al paragrafo 7 del Regolamento.

C: numero identificativo del contatto competente, di cui al punto 6.2 del Regolamento, a cui rivolgersi per informazioni e chiarimenti e a cui inviare, oltre che al Commissario, le segnalazioni, notizie ed atti trasmessi per via telematica.