



30 settembre 2014

# Sblocca Italia, Cantone: troppi poteri all'Ad Fs sulla Napoli-Bari. Bankitalia: da deroghe rischio corruzione

di Mauro Salerno e Massimo Frontera

Troppe deroghe e commissariamenti mettono a rischio trasparenza e concorrenza nel settore degli appalti e delle concessioni. È l'allarme comune arrivato dalle audizioni tenute oggi alla Camera sul decreto sblocca Italia.

**Anac.** Concentra troppi poteri in mano all'amministratore delegato di Fs la norma del decreto Sblocca Italia che assegna a Michele Elia il ruolo di commissario straordinario per la Napoli-Bari. Lo segnala Raffaele Cantone, presidente dell'Anac in audizione dalla commissione Ambiente della Camera. «Il punto più problematico - ha detto Cantone - riguarda il caso abbastanza fisiologico in cui non si raggiunga un accordo in sede di conferenza dei servizi». La legge prevede che «se l'intesa non si raggiunge vale la volontà del commissario». Ecco, «si tratta di una scelta problematica perché non dimentichiamo che il commissario è anche l'amministratore delle Ferrovie dello Stato, e di fatto l'ad Fs finisce per sostituirsi alle autorizzazioni ambientali». Cantone suggerisce di spostare in questo caso la decisione in ambito politico. Insomma, «c'è un meccanismo che non è un vero e proprio conflitto di interesse», perché Fs «è un'entità pubblica, una società privata ma a totale controllo pubblico», spiega Cantone. Però «è evidente che c'è un soggetto che ha interesse al compimento delle attività che è anche soggetto attuatore pubblico degli appalti».

Criticità vengono segnalate anche sulle concessioni autostradali con una norma che Cantone giudica «non del tutto comprensibile», anche se «di fatto» comporta una «proroga delle concessioni». Il presidente dell'Anac si sofferma, in particolare, sul meccanismo che affida ai concessionari la possibilità di presentare progetti nei tratti di interconnessione. Una misura di «sblocco» delle opere ma sottolinea che nel testo «non è chiaro chi approva il progetto». Cantone osserva peraltro che la misura comporta nuovi oneri per le società in una fase in cui «il trasporto autostradale è molto meno redditizio di quanto non lo sia stato in passato».

L'affondo di Cantone sulla materia delle concessionarie autostradali piace molto al **presidente dell'Ance, Paolo Buzzetti**. «Si tratta di una battaglia che conduciamo da anni - dice -. Il presidente dell'Anac va nella nostra direzione». La richiesta dei costruttori, ribadita a più riprese, è chiara: «Bisogna mandare in gara tutto quello che non è stato vinto tramite una gara. Dobbiamo fare chiarezza e aprire spazi su interventi che creano lavoro e occupazione».

Per Cantone poi sarebbe concreto il rischio-riciclaggio dalle novità sui project bond, trasformati da «nominativi a dematerializzati». Il presidente dell'Autorità anticorruzione rileva che con la dematerializzazione i project bond «possono diventare come azioni, diventano al portatore con rischi sul piano del rispetto della normativa antiriciclaggio». Cantone riconosce peraltro che i project bond previsti dal codice degli appalti «hanno funzionato pochissimo», uno strumento, ha considerato, «da libro dei sogni».

Ancora, pur giudicando positivo il meccanismo che riporta gli interventi di bonifica e di tutela ambientale nell'alveo dello Stato, Cantone chiede più trasparenza nell'assegnazione degli appalti.

Il riferimento è agli articoli 33 e 34 del decreto. Nell'assetto disegnato dallo Sblocca Italia ci sono due figure, il commissario straordinario e il soggetto attuatore che «sono i dominus dell'operazione», rileva il presidente Anac. Insomma «un potere rilevante». Per questo Cantone chiede che i poteri del soggetto attuatore come stazione appaltante «vadano ridefiniti meglio» con «un rafforzamento dei meccanismi della trasparenza». «La norma su Bagnoli - ha sottolineato Cantone - prevede espressamente che nel caso non si raggiunga l'accordo in sede di conferenza dei servizi si passi alla scelta del presidente del Consiglio dei ministri, una scelta politica che ovviamente esprime indirizzi che soprattutto sul piano territoriale e ambientale sono particolarmente rilevanti». Alla luce di ciò «credo vada resa obbligatoria la trasparenza assoluta - dice il presidente Anac - imponendo che nei

bandi vengano inserite le clausole previste dalla legge Severino in materia di anticorruzione». Ma non basta. Poi «bisognerà lavorare a latere per contrastare il tema delle infiltrazioni mafiose - conclude Cantone- qui si tratta di lavori in cui c'è un ampio e significativo movimento terra e quindi è evidente che si tratta di cantieri per i quali c'è un rischio rilevante di infiltrazioni criminali».

L'intervento di Cantone è stato molto apprezzato in Commissione Ambiente. «Cantone ha dimostrato molta attenzione nel tenere insieme gli interessi generali con la lettura approfondita del decreto e ha indicato concretamente vari spunti per migliorare significativamente il provvedimento - ha detto il presidente della Commissione Ermete Realacci - in particolar modo per quanto riguarda i commissariamenti, le deroghe, gli appalti urgenti e le bonifiche».

**Banca d'Italia.** Banca d'Italia mette nel mirino le deroghe al codice degli appalti; e mette anche in guardia sulle numerose misure attuative previste dal provvedimento. Nella sua audizione, i rappresentanti di Palazzo Kock, guidati dal vicecapo del servizio di struttura economica della Banca d'Italia, Fabrizio Balassone, hanno evidenziato il «cospicuo ricorso a meccanismi derogatori rispetto alla disciplina ordinaria che regola l'affidamento e la realizzazione delle opere pubbliche, quali la nomina di commissari straordinari e le procedure speciali per gli interventi di prevenzione del rischio sismico e del dissesto idrogeologico e di messa in sicurezza degli edifici scolastici». «Soprattutto nelle procedure speciali - hanno sottolineato gli uomini della Banca d'Italia - si introduce un sistema generale di deroghe molto pervasivo al Codice dei contratti pubblici sulla base della mera certificazione del requisito della "estrema urgenza" da parte dell'ente interessato. Tale ricorso a meccanismi derogatori, pur motivato dal condivisibile obiettivo di ridurre i tempi in fase di aggiudicazione, si è già rivelato in passato non sempre pienamente efficace, con ripercussioni negative sui tempi e sui costi nella successiva fase di esecuzione dell'opera e vulnerabilità ai rischi di corruzione. Andrà garantita la massima trasparenza».

Bankitalia è stata critica anche con il rimando alle numerose misure attuative disposte dal Dl. «Da questo punto di vista - sottolineano gli uomini di Banca d'Italia - richiederà un attento monitoraggio l'emanazione della normativa di rango secondario a cui il provvedimento rinvia la concreta attuazione di numerose misure. Questa fase si è rivelata, anche nel recente passato, uno dei principali punti deboli degli interventi di riforma».

«L'istituzione di un fondo privato per la patrimonializzazione delle imprese - hanno rilevato inoltre i rappresentanti di Bankitalia - potrebbe accrescere l'offerta di capitale alle aziende che, pur in fase di ristrutturazione o comunque bisognose di apporti patrimoniali, presentino solidi fondamentali economici; potrebbe facilitare la realizzazione di operazioni di ristrutturazione del debito in presenza di numerosi creditori, agevolandone il coordinamento. Tuttavia, nell'attuale formulazione del provvedimento, non sono chiari gli incentivi che avrebbero gli intermediari privati a partecipare al fondo. La restrizione della sua attività a imprese che occupano più di 150 addetti contrasta con l'evidenza empirica secondo cui sono principalmente le imprese di minore dimensione a presentare livelli di patrimonializzazione contenuti».

Positivo, invece, il commento sulle misure di rilancio dell'edilizia: «il rilancio dell'edilizia privata può fornire un contributo importante al miglioramento delle condizioni dell'economia italiana. L'impulso anticiclico può tradursi in un'espansione duratura solo se effettuato in coerenza con le prevedibili linee di evoluzione della domanda, prestando attenzione all'efficienza energetica delle strutture, alle loro condizioni di sicurezza e di decoro, ai vincoli derivanti dal consumo di suolo, già elevato nel confronto internazionale».

**Antitrust.** Il presidente dell'Antitrust Giovanni Pitruzzella condivide i dubbi di Cantone sulle concessioni autostradali. Il decreto, dice Pitruzzella «contiene aspetti delicati in una prospettiva concorrenziale». In particolare l'Agcm si riferisce alla norma secondo cui l'affidamento dei lavori e dei servizi di importo superiore alla soglia comunitaria, ulteriori rispetto a quelli previsti dalle vigenti concessioni, sia realizzato tramite procedure ad evidenza pubblica ai sensi del codice degli appalti. «La norma non appare di agevole comprensione», osserva Pitruzzella. La perplessità espressa da Pitruzzella si riferisce alla possibilità offerta alle società di avviare, entro fine 2014, procedure di modifica del rapporto concessorio anche attraverso «l'unificazione di tratte interconnesse». E la «possibilità di unificare titoli concessori, aventi scadenze differenziate, si potrebbe prestare ad accorpamenti idonei a eliminare del tutto e potenzialmente per periodi significativi un essenziale fattore concorrenziale del settore». Il Garante ricorda infatti che «nel settore autostradale le uniche forme di stimolo concorrenziale» sono costituite dalla gara per l'attribuzione della concessione e dalla «spinta all'efficienza derivante da forme di regolazione incentivante dei pedaggi». «In ogni caso - conclude - si dovrebbe valutare l'esclusione nell'ambito di applicazione della norma delle concessioni già scadute per le quali sono state avviate le procedure di selezione di gara».

**Aiscat.** Per l'Aiscat (l'associazione dei concessionari) attraverso le norme sulle concessioni, inserite nell'articolo 5

dello Sblocca Italia, il Governo intende perseguire «obiettivi di portata strategica, essenziali in un momento come quello attuale in cui più che mai si rendono necessarie riforme che rilancino la crescita del Paese». Gli obiettivi consistono nell'integrare le reti infrastrutturali, promuovere gli investimenti riducendo nella massima misura possibile gli stanziamenti pubblici, contenere il livello tariffario.

**Oice, no agli affidamenti in house.** Correzioni alla norma sulle concessionarie autostradali, precisazioni sulle terre da scavo e, soprattutto, un freno alle deroghe e agli affidamenti diretti, inseriti in diversi punti del decreto. Sono queste le modifiche chiave richieste dall'Oice nel corso della sua audizione. Le società di ingegneria, da un lato, hanno evocato grandi temi, come il rafforzamento dei poteri dell'Anac, la revisione dell'Avcpass e la lotta ai ribassi eccessivi. Dall'altro hanno chiesto una serie di modifiche puntuali al testo.

La prima riguarda gli affidamenti da parte dei concessionari autostradali. Non solo quelli sopra la soglia comunitaria, ma anche quelli al di sotto andrebbero banditi con le procedure regolate dal Codice appalti, «per esigenze di trasparenza». Sul tema degli affidamenti in house degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, l'Oice ribadisce quanto già chiesto da altri soggetti: «Si ritiene che, in un momento di particolare crisi del settore delle costruzioni e della progettazione, sia incoerente e dannoso percorrere la strada degli affidamenti in house. Tali affidamenti infatti, oltre a sottrarre importanti interventi ad un settore che ha visto un calo della domanda pubblica pari al 35% negli ultimi cinque anni, non sempre garantiscono l'interesse pubblico». La norma, quindi, va cancellata.

Sulle terre da scavo, l'associazione spiega che «è condivisibile l'intento di riordino e semplificazione della materia», ma «andrebbe attentamente considerato il rischio che, con ulteriori modifiche a livello di regole e procedure, si potrebbe determinare un effetto di rallentamento, se non di blocco dei cantieri». Quindi, servirà una disciplina transitoria. Infine, c'è il tema delle deroghe. Nel mirino finisce l'articolo 9: le eccezioni al Codice che introduce «andrebbero quanto meno sottoposte a controlli approfonditi da parte dell'Anac sia per le modalità di affidamento, sia per la garanzia di adeguati meccanismi di rotazione».

**Anci, più fondi per le opere pubbliche in deroga al patto di stabilità.** «L'Anci valuta positivamente il decreto 'Sblocca Italia', che contiene in sé la possibilità di rimettere in moto gli investimenti, dando nuovo slancio all'economia. Pur tuttavia si evidenziano alcune criticità, che potrebbero rendere ancora più efficace il testo di legge se sanate in sede di conversione». È quanto hanno detto i rappresentanti dell'associazione dei comuni, rilevando criticità per le misure incluse negli articoli 4 e 17 del decreto, sul rilancio dei cantieri di infrastrutture ed edilizia privata. In particolare, «le norme che consentono di far ripartire le opere appaiono restrittive, a causa della nozione di "immediata cantierabilità, propedeutica per l'esclusione delle opere stesse da Patto di stabilità"». «Per una reale ripartenza dei cantieri – dice l'Anci, è necessario specificare che l'esclusione dal Patto vale per tutte le opere per le quali siano state già avviate o siano in corso le procedure di gara, nonché prevedere l'attribuzione di ulteriori fondi, data l'esiguità dei 250 milioni previsti per il 2014».

Riguardo poi le semplificazioni edilizie, l'Anci «valuta positivamente» le misure anche per il contributo che ne potrebbe venire all'economia. «Al contempo però - fa notare ancora l'Associazione - sono diverse le disposizioni del Dl che, direttamente o indirettamente, determinano un impatto negativo sui bilanci dei Comuni e a cui bisogna porre rimedio'». Da qui una serie di osservazioni e le proposte dell'Anci, contenute nel documento presentato alla Camera, sulle criticità relative all'estensione dell'accezione di "manutenzioni straordinarie", ai permessi di costruire anche in deroga agli strumenti urbanistici e ai contributi per il rilascio dei permessi.

**Regioni: stralciare l'articolo sugli inceneritori.** Claudia Terzi, assessore all'Ambiente della Regione Lombardia - in rappresentanza delle Regioni - ha definito il decreto sblocca Italia «disomogeneo, con modifiche spot. Le Regioni non comprendono l'urgenza delle norme, principio che dovrebbe stare alla base di un decreto». Terzi comunque sottolinea come i temi siano «condivisi in generale, ma auspichiamo più collaborazione da parte del Governo e ribadiamo la nostra disponibilità a sedersi intorno a un tavolo per mettere mano ad alcune norme. Almeno in merito a quelle su cui ci sono aspetti di criticità, come per la prevista rete nazionale degli inceneritori. In particolare su questo il parere espresso dalla Terzi è negativo ed è «condiviso da tutte le Regioni dove sono localizzati la gran parte degli impianti, tant'è che tutte - Piemonte, Emilia Romagna, Lombardia e mi pare si sia aggiunto anche il Veneto - abbiamo chiesto lo stralcio dell'articolo».

Forti perplessità anche sulle norme che riguardano il parere sulle attività collegate all'estrazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale, Terzi sottolinea in particolare come la tempistica e le modalità previste dal decreto possano inficiare l'espressione di un giudizio corretto «su fasi profondamente diverse fra loro».

Vai ai testi delle audizioni depositati in commissione ([link](#))