

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

Risoluzione del Consiglio

OGGETTO: Da AV ad AV/AC. Indagine relativa agli interventi gestiti da TAV S.p.A.

A) **Le istruttorie avviate dalla Autorità**

4) (...) nell'adunanza del 27.3.2007, l'Autorità, preso atto dell'istruttoria sulla tratta AV/AC Bologna-Firenze (a seguito di **esposto dell'associazione di volontariato Idra œ R/1243-06**), ha deliberato ulteriori accertamenti su tale tratta.

B) **Risultanze istruttorie**

Gli interventi hanno subito, in corso di esecuzione, notevoli incrementi di costo e del tempo di realizzazione. Di seguito si riportano, in corrispondenza delle fasi contrattuali più significative, le variazioni del "Prezzo Forfetario" e del "Termine di Ultimazione Sostanziale", nonché le motivazioni degli incrementi per le tratte Roma-Napoli e Firenze-Bologna.

Tratta Bologna-Firenze

	Convenzione 15.10.1991	Atto integrativo 7.5.1996	Accordo 20.12.1999	Accordo bon. transattivo 1.12.2000	Addendum atto integrativo 23.2.2007	Stato al 31.7.2007
Motivazioni incremento		Redazione prog.esecutivo	Inserimento Tratto a sud progr.71+500	Definizione riserve (148,7 a fronte 2060)	Varianti: sic. galleria (169,6) e varie (851,9)	(varianti ordinate e ins. in contabilità)
Prezzo Forfetario	1.053,57	2.044,65 (*)	2.999,65 (**)	3.148,35 (**)	4.170,28 (**)	4.189,20 (**)
T.U.S.	Da stabilire in atto integrativo	Nov. 2002	22.12.2006	30.6.2009	30.6.2009	30.6.2009

(*) Non è compreso il tratto a sud della progr. 71+500

(**) Valuta al 31.3.1996

Il maggiore incremento di costo si è registrato nella fase del passaggio dalla progettazione di massima a quella esecutiva: il prezzo forfetario, comprensivo del tratto a sud della —progressiva. Km 71+500—, prima stralciato nell'atto integrativo del 1996 e successivamente reinserito con accordo del 20.12.1999, è quasi triplicato in tale fase.

Ulteriori aumenti si sono registrati per effetto della definizione di riserve e per l'introduzione di varianti in corso d'opera.

(...) sempre per la suddetta tratta, il G.C. ha avanzato in via precauzionale rilevanti richieste risarcitorie in relazione al procedimento presso il Tribunale Penale di Firenze, che vede imputati alcuni dirigenti del soggetto esecutore, ai quali sono stati contestati reati ambientali connessi con il danneggiamento e depauperamento delle risorse idriche.

D) **Principali rilievi.**

1) **Convenzioni** - Le convenzioni tra TAV e G.C. sono state stipulate senza riferimento ad un'adeguata progettazione, neanche di massima, ma sulla base di un importo presunto dell'opera (come indicato dall'art.8.2.2 delle convenzioni); anche nei casi in cui la progettazione esecutiva ha successivamente ridefinito un importo dell'opera considerevolmente maggiore di quello presunto (nel caso della Bologna-Firenze tale passaggio ha comportato un costo quasi triplicato) e, quindi, un'opera sostanzialmente diversa, TAV non si è mai avvalsa della facoltà di recesso.

2) **Progetti esecutivi** - Anche i progetti esecutivi hanno spesso mostrato un livello carente di approfondimento (...).

3) **Processi Autorizzatori** - (...)i progetti di massima consegnati, tra l'altro, successivamente alla sottoscrizione della convenzione, non assicuravano la fattibilità dell'opera.

4) **Rischi della fase progettuale-approvativa** - Di contro, per quanto riguarda la fase progettuale-approvativa, le convenzioni non hanno posto a carico del G.C. alcun rischio effettivo; il G.C. nel sistema TAV ha potuto, pertanto, certamente anteporre l'esigenza di pervenire ad un contratto (atto integrativo) più remunerativo, a quella di una tempestiva conclusione dell'iter progettuale-approvativo, in quanto non

responsabile per il protrarsi dei termini, se non per mera inadempienza nella redazione della progettazione esecutiva.

5) **Rischi della fase esecutiva** - Le statuizioni della Convenzione avrebbero dovuto comportare l'accollo al G.C. di qualsiasi conseguenza legata a circostanze che si sarebbero potute verificare in corso d'opera: imprevisti geologici, geotecnici, idrogeologici, nonché ritrovamenti archeologici (con l'attenuazione, in tale ultimo caso, della possibilità di proporre una variante collegata a tali ritrovamenti). Il Prezzo Forfetario avrebbe dovuto, pertanto, subire modificazioni solo in pochi e circoscritti casi. Tale casistica è stata interpretata in modo estensivo grazie alle clausole generali che ammettono varianti a carico di TAV per "comprovate esigenze tecniche" o per cause di "forza maggiore". Si è, infatti, riscontrato come gli interventi abbiano subito notevoli incrementi di costo e del tempo di esecuzione, sia per effetto di un gran numero di perizie di variante, sia per riserve avanzate dal G.C. Inoltre quanto sopra contraddice la definizione di "Prezzo Forfetario", convenuto con l'Atto Integrativo alla Convenzione, ove si stabilisce che esso è fissato tenuto "conto delle eccezionali caratteristiche e novità dell'opera da realizzarsi, nonché della rilevanza dei rischi".

6) **Attuazione della convenzione** - Nell'esecuzione delle opere si è costituita una sorta di struttura piramidale articolata ed allungata: TAV - G.C. - Imprese conferitarie - Imprese terze o Subappaltatori - eventuali sub-subappaltatori; con la conseguenza che su gran parte delle sub-tratte più soggetti hanno potuto trarre un utile ed, in particolare, il G.C. ha potuto lucrare un extra-profitto, sfruttando la sua posizione strategica di intermediario (...).

d) La necessità di introdurre varianti ed il conseguente iter istruttorio hanno anche determinato, come riscontrato nella tratta BO-FI, consistenti riserve del G.C., che ha principalmente lamentato il ritardo nello smobilizzo del cantiere in attesa della contrattualizzazione delle varianti ed i conseguenti maggiori oneri.

e) La distorta applicazione dell'accordo conciliativo ha costituito occasione ricorrente per l'esercizio dello ius variandi, incidendo su tutti i fronti essenziali della prestazione del G.C. (lavori, importi, termini di esecuzione); per tale via gli accordi raggiunti hanno assunto la veste di un istituto ibrido mediante il quale veniva da una parte composto il "contenzioso" legato a vicende varie e riconducibili all'anomalo andamento dell'esecuzione dei lavori determinato da fatti quasi mai imputabili al Consorzio e, dall'altra, formalizzate nuove obbligazioni contrattuali relative a ulteriori lavori da eseguirsi in variante.

E) Le infrazioni al Codice dei Contratti pubblici (Dlgs 163/2006)

Per quanto riguarda le tratte ferroviarie affidate ai G.Cs., si ravvisano gravi infrazioni ai principi della libera concorrenza e della non discriminazione, previsti dall'art.2 del Codice per effetto:

- degli atti successivi alle Convenzioni originarie del 1991; in particolare, si osserva, per la tratta Bologna o Firenze, come l'Atto Integrativo del 7.5.1996 abbia di fatto affidato al G.C. un'opera sostanzialmente diversa da quella a base della prima convenzione, per un importo pressoché triplicato rispetto a quello originario;
- del mancato appalto, da parte delle imprese conferitarie, della quota del 40% dei lavori ad esse assegnate, in violazione dell'art. 3.2 della convenzione base.

Si ravvisano, inoltre, gravi infrazioni al principio della economicità del sistema di realizzazione, indicato dall'art. 2 del Codice, atteso che:

tutti i maggiori oneri esecutivi sono stati riversati in corso d'opera su TAV S.p.A., sebbene, come indicato nell'Atto Integrativo della prima Convenzione fosse espressamente indicato (all'art. 8.2) che, la valutazione del costo dell'opera tiene conto "delle eccezionali caratteristiche e della novità dell'opera da realizzarsi, nonché della rilevanza dei rischi";

pur non essendo stato possibile una generale quantificazione della differenza tra il corrispettivo all'impresa esecutrice ed il corrispondente erogato da TAV al G.C. e pur trattandosi di indici economici non pienamente comparabili, si è tuttavia rilevato che nella porzione di una tratta esaminata, il corrispettivo all'impresa esecutrice, per Km di tratta, è risultato fortemente inferiore a quanto mediamente corrisposto da TAV al G.C.;

si è proceduto ad un uso distorto dell'accordo conciliativo, strumento il più delle volte utilizzato per l'introduzione di consistenti variazioni dell'oggetto contrattuale, con ciò violandosi le diverse regole stabilite per le varianti contrattuali.

Si ravvisa, altresì, una infrazione al principio di cui all'art. 2 del Codice dell'efficacia del sistema di realizzazione, atteso che:

l'inconsistenza della progettazione posta alla base del rapporto contrattuale iniziale e la successiva carenza della progettazione esecutiva redatta dal G.C. hanno determinato una frequenza anomala delle varianti e una abnorme dilatazione dei tempi di esecuzione (ben oltre il termine novennale fissato dall'art. 12 del R.D. n. 2440/1923).

Roma, 19 dicembre 2007

I Consiglieri Relatori
F.to Alessandro Botto F.to Andrea Camanzi

Il Presidente
F.to Luigi Giampaolino

CORTE DEI CONTI

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

Risultanze del controllo sulla gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato contratti da FF.SS., RFI, TAV e ISPA per infrastrutture ferroviarie e per la realizzazione del sistema "Alta velocità"

15.12.'08

Sintesi

La relazione della Corte riguarda le risultanze del controllo esercitato sulla gestione dei debiti contratti dalla holding Ferrovie dello Stato e successivamente accollati allo Stato.

In parte detti debiti riguardano investimenti relativi alla rete tradizionale risalenti agli anni novanta, in parte afferiscono alla operazione Alta Velocità e sono conseguenti all'abbandono precoce del project finance, promosso dalla ormai disciolta Società Infrastrutture, nata nel 2002.

L'analisi della Corte ha messo in evidenza come, nel primo caso, sia stata posta in essere una sorta di cosmesi contabile al bilancio FF.SS., accollando all'Erario una consistente tranche del debito della holding, al fine di migliorarne indirettamente il conto economico.

Nel secondo caso, molto più complesso, è venuta **in evidenza la carenza istruttoria, che condusse ad adottare uno strumento di finanza innovativa come la istituzione di un patrimonio separato ISPA per finanziare le infrastrutture dell'Alta Velocità.**

La Corte ha posto l'accento sulle carenze metodologiche del processo decisionale che ha condotto all'adozione della complessa operazione: **nessuno studio di fattibilità attendibile aveva quantificato la vantaggiosità di tale operazione** rispetto al sistema creditizio tradizionale per realizzare gli investimenti.

Il patrimonio separato si è rivelato sostanzialmente inconsistente in quanto basato su **ricavi futuri stimati approssimativamente e, per di più, gravanti direttamente o indirettamente su risorse pubbliche** (sfruttamento delle tratte da parte di gestori, in prevalenza pubblici, di trasporti ferroviari, integrazioni a piè di lista caricate direttamente dalla legge sull'Erario).

Elemento preoccupante accertato dalla Corte è il mancato collegamento delle gestioni patrimoniali delle società pubbliche con quelle dello Stato: in particolare gli effetti sugli ammortamenti dei beni e sul patrimonio interessato alle traslazioni del debito non sono specificati od evidenziati in nessun documento a corredo del bilancio statale. Questo mancato collegamento impedisce chiarezza e trasparenza sugli effetti delle gestioni manageriali delle holding pubbliche, caratterizzate da ricorrenti deficit e da operazioni "pulizia" ciclicamente sopportate dall'Erario.

Elementi di forte rischio emergono dai rapporti negoziali attivi e soprattutto passivi ereditati dallo Stato: complesse clausole finanziarie penalizzano spesso la parte pubblica, la quale, anche a causa della insufficienza di un'azione conoscitiva di supporto, tende ad eseguire pedissequamente gli articolati contrattuali, senza valutare l'opportunità di azionare opzioni in essi contenute.

Manca un'azione costante di verifica sull'operato dei manager pubblici, dai quali si ereditano gli effetti delle decisioni, con il risultato che gravi errori da questi commessi non vengono valutati sotto il profilo di una ipotetica responsabilità sociale.

L'analisi critica della Corte si sofferma sul **mancato rapporto tra l'entità e la durata degli investimenti e quelle dei beni acquisiti attraverso il pertinente indebitamento.** A parte il fatto che nei bilanci privatistici delle Società interessate a tali operazioni mancano sovente strumenti certi per verificare il rispetto dei vincoli di destinazione dei prestiti (in molti casi vi è il fondato sospetto che gli stessi servano ad alimentare la copertura di costi correnti), non di rado la lunghezza di questi collide con i tempi di obsolescenza dei beni acquisiti.

Quel che è più grave, queste operazioni pregiudicano l'equità intergenerazionale, caricando in modo sproporzionato su generazioni future (si arriva in alcuni casi al 2060) ipotetici vantaggi goduti da quelle attuali. Sotto questo profilo la vicenda in esame è considerata dalla Corte paradigmatica delle patologiche tendenze – della finanza pubblica – a scaricare sulle generazioni future oneri relativi ad investimenti, la cui eventuale utilità è beneficiata soltanto da chi li pone in essere, accrescendo il debito pubblico, in contrasto con i canoni comunitari.

Dopo avere affermato il dovere di vigilanza e controllo degli uffici dell'Amministrazione statale sui debiti ereditati, la Corte raccomanda una maggiore trasparenza sulla illustrazione e gestione dei debiti accollati, sottolineando come tali operazioni, di regola eccezionali, stiano diventando ipotesi periodicamente ricorrenti per alleviare i deficit in costante espansione delle società gerenti i servizi pubblici.

La Corte sottolinea, altresì, l'esigenza di un raccordo trasparente tra le scritture patrimoniali dello Stato e delle Società partecipate, al fine di evitare la dispersione improduttiva di consistenti risorse pubbliche.

Viene rilevata, infine, l'esigenza di supportare con puntuali istruttorie ogni decisione in questo delicato settore, sia essa assunta in ambito societario, che legislativo o amministrativo. Le istruttorie non dovrebbero essere apodittiche o ripetitive di tessuti normativi criptici, ma caratterizzate da un preventivo studio delle alternative possibili, delle tecniche di valutazione adottate per le scelte effettuate, dei risultati attesi e dei possibili margini di scostamento.

In definitiva, la Corte raccomanda che la scelta delle modalità degli investimenti sia ispirata ai principi-guida dell'efficacia, secondo cui la fonte di finanziamento dovrebbe generare le risorse necessarie per farvi totalmente o parzialmente fronte e dell'efficienza, che dovrebbe indurre a scegliere la soluzione che ottimizza al massimo grado, a parità di risultati, il costo delle risorse. Ciò nella fondamentale prospettiva dell'equità intergenerazionale, in base alla quale i soggetti che beneficiano dell'investimento dovrebbero essere anche quelli chiamati a ripagarne i correlati debiti.