

che ipotesi una congerie disarticolata di interventi collegati solo dalle disponibilità finanziarie da "captare" sul momento.

a) Modalità della contrattazione

Le risultanze dell'indagine condotta sui modi della contrattazione hanno evidenziato il tendenziale abbandono del sistema dell'asta pubblica, la quale ha raccolto il 16% di adesioni da parte delle amministrazioni locali, che hanno per lo più optato per la licitazione privata, la quale mostra invece elevati indici di utilizzo (59%).

Si registra invece un diverso andamento solo nei comuni della Sicilia (asta pubblica 75%), del Piemonte (58%) e del Molise (53%) (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetti n. 16 e 17).

Perdura quindi l'elusione del pubblico incanto, sistema ritenuto dal legislatore in grado di assicurare la più ampia partecipazione delle offerte e tempi procedurali più rapidi rispetto ad altre forme correnti di affidamento.

In effetti, le recenti vicende giudiziarie hanno dimostrato che il sistema dell'asta pubblica non è sempre riuscito ad evitare forme di collusione né a garantire l'imparzialità nella ricerca del contraente e del pubblico interesse.

Merita menzione la recente sentenza del T.A.R. Lombardia n. 1718/96 che ha riaffermato la necessità di escludere dalle aggiudicazioni di opere pubbliche le imprese i cui amministratori risultino coinvolti nei reati di corruzione o turbative d'asta nell'ambito delle vicende di Tangentopoli e che abbiano patteggiato la misura della pena.

La maggiore discrezionalità insita nel sistema ha portato ad un maggior impiego della licitazione privata, anche se l'istituto ha subito di recente profonde modifiche, sia in via normativa che giurisprudenziale.

In origine, il detto sistema presentava i caratteri di una "gara ristretta" cui potevano partecipare determinate imprese selezionate dalla stazione appaltante in relazione a particolari requisiti tecnici ed economici richiesti dall'oggetto della gara.

Attualmente, la licitazione privata ha perso tali caratteri distintivi in quanto, ai sensi dell'art. 23, comma 1, della legge n. 109 del 1994, come modificato dall'art. 8 della legge n. 216 del 1995, l'amministrazione appaltante ha l'obbligo di estendere l'invito a "tutti i soggetti che ne abbiano fatto richiesta e che siano in possesso dei requisiti di qualificazione previsti nel bando".

E' di tutta evidenza che l'innovazione attribuisce al sistema maggiore trasparenza, ma nel contempo gli fa assumere la fisionomia propria della procedura "aperta": in pratica, sostanzia una duplice asta che pone non poche difficoltà operative alla amministrazione appaltante.

L'evoluzione normativa, che ha ridotto il potere discrezionale di cui le amministrazioni godevano in passato, si è avuta anche a seguito delle numerose censure mosse dalla giurisprudenza amministrativa, che in più occasioni ha annullato le procedure di selezione dei contraenti sotto il profilo del vizio di arbitrarietà ed irrazionalità delle scelte.

Quanto alle altre tipologie contrattuali, si deve osservare che, nonostante il disfavore dimostrato sia in sede comunitaria che nazionale verso l'istituto della trattativa privata, essa continua ad essere utilizzata da un numero rilevante di enti: 461 (sui 619 interpellati) sono i comuni che hanno fatto ricorso a tale modulo di contrattazione, spesso in concomitanza con altre procedure; in numerosi casi l'uso di tale sistema appare prevalente, mentre in altre occasioni, per il vero limitato, risulta come unico metodo di contrattazione impiegato dall'ente (a titolo esemplificativo si citano tra gli altri i comuni

di Campobasso, Volterra, Follonica, Guastalla, San Felice sul Panaro, Medicina, Camaio-re, Acqui Terme, Seriate, Castel Goffredo, Vairedo, Novate Milanese, Uboldo, Mori, Ronchi dé legionari, Porto S. Giorgio, S. Giustino, ecc.) (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n. 18).

Non infrequenti appaiono il frazionamento delle commesse e la divisione in lotti dei lavori, attribuiti poi attraverso la trattativa privata allo stesso imprenditore: il sistema, che elude la concorrenza comunitaria, è stato in più occasioni censurato dalla Corte anche per le carenze riscontrate in sede di controlli preventivi e di verifiche di conformità degli interventi realizzati.

Deve rilevarsi che il valore delle opere per le quali è stata adottata la trattativa privata risulta pari ad 1/5 di quelle affidate tramite la licitazione privata.

Le dette risultanze fanno ritenere che gli enti siano sensibili alle istanze di moralizzazione del settore e che tendenzialmente si stiano adeguando ai limiti di valore imposti dal legislatore per tale forma di affidamento, che conserva il carattere di eccezionalità.

Riguardo l'onere dell'amministrazione di motivare la scelta della trattativa privata, non v'è dubbio che la valutazione delle relative circostanze deve comunque essere effettuata negli atti amministrativi che escludono il ricorso alla gara.

D'altra parte, la tendenza alla procedimentalizzazione dell'istituto non rappresenta una novità della legge quadro, dal momento che sulla stessa direttrice si erano allineati tanto il legislatore comunitario, quanto la più recente giurisprudenza amministrativa.

Sull'argomento si sofferma anche la circolare del Ministro dei Lavori pubblici 7 ottobre 1996, nella quale si osserva che anche "in ossequio al principio affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 482 del 7 novembre 1995" sono stabiliti per la trattativa privata "ambiti più ristretti e rigorosi di quanto non prevede la normativa comunitaria".

Per ciò che concerne le altre procedure di affidamento, l'appalto - concorso è utilizzato in misura notevolmente più ridotta rispetto al passato: solo 68 enti su 619 hanno dichiarato di aver ricorso a tale procedura. Il dato è da attribuirsi ai numerosi ostacoli frapposti dalla legislazione comunitaria e nazionale all'adozione della detta procedura, che pone notevoli limiti alla discrezionalità delle amministrazioni statuendo l'obbligo tassativo della motivazione dei criteri di aggiudicazione che non trovano esclusivo fondamento sull'unico elemento del prezzo.

Percentuali molto limitate risultano per l'appalto - integrato (1%), che implica l'affidamento ad una stessa impresa della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dell'opera: l'aspetto innovativo di tale istituto ed il particolare tipo di opere cui si riferisce non hanno ancora permesso all'istituto un'adeguata diffusione.

Per ciò che concerne i criteri di aggiudicazione nell'ambito della licitazione privata, continuano a registrarsi valori elevati per le aggiudicazioni al "massimo ribasso" (43%), anche se gli enti hanno fatto ampio ricorso ai sistemi delle "medie", più volte condannati a livello comunitario e nazionale: a partire dal 1992, la casualità e l'automatismo dei detti meccanismi di selezione ha portato infatti a ritenerli prima ammissibili eccezionalmente e poi ad eliminarli a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 216 del 1995 (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetti nn. 19 e 20).

I detti sistemi, infatti, si presentano inidonei ad una selezione adeguata dei concorrenti e si prestano a favorire accordi fra le imprese in grado poi di orientare la media di riferimento.

D'altra parte, le aggiudicazioni al "massimo ribasso", pur ritenute in sede comunitaria e nazionale idonee ad assicurare il libero gioco della concorrenza, non hanno certo dimostrato, in questi ultimi anni, di poter assicurare alle pubbliche amministrazioni garanzie sulla qualità delle prestazioni offerte: in realtà l'eccessiva competizione tra le imprese ed il conseguente abbattimento dei prezzi di aggiudicazione hanno prodotto una profonda alterazione del mercato. E' sufficiente, a tale proposito, menzionare le numerose ipotesi di modifiche del prezzo contrattuale definite in corso d'opera per ovviare a condizioni contrattuali prive di fondamento economico e l'abbandono dei cantieri da parte delle imprese aggiudicatrici, impossibilitate a far fronte agli impegni assunti.

Il proliferare di "offerte anomale" ha indotto di recente il Ministro dei lavori pubblici a varare una nuova disciplina tendente a contenere i "maxi ribassi" che evidenziano la crisi strutturale del mercato. Con decreto ministeriale 28 aprile 1997 è stato previsto un nuovo meccanismo, ai sensi del quale debbono considerarsi "anomale" quelle offerte che superino "la media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse incentrate sullo scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superino la predetta media". Il calcolo, pertanto, deve essere effettuato con riferimento alla media dei ribassi e non alla media dei prezzi.

La circolare n. 1578/UI datata 19 maggio 1997, proveniente dallo stesso Ministero, ha poi precisato che l'esclusione automatica delle offerte anomale, definita nel precedente decreto, può essere applicata anche alle gare bandite prima dell'entrata in vigore di questo provvedimento: in tal modo viene data adeguata regolamentazione a quelle gare, per vero numerose, che erano rimaste prive di ancoraggio legislativo dopo la decadenza del decreto legge n. 670 del 1996.

b) I tempi ed i costi

Dalle verifiche relative alle schede-progetto, è risultata una ampia dilatazione dei tempi e dei costi originariamente previsti, attribuibile per lo più a perizie di varianti e suppletive apportate in corso d'opera al progetto originario.

Nella maggior parte dei casi, le perizie di variante sono conseguenza di insufficienza ed inadeguatezza del progetto approvato, da imputare a difetto di indagini geognostiche preliminari, al mancato studio di impatto ambientale e ad errori relativi alla quantità e qualità dei lavori da realizzare.

Giova ricordare come, pur in assenza di un parametro generale che stabilisca quando l'importo delle varianti assume carattere patologico, la direttiva emanata il 2 agosto 1992 dal Ministro dei Lavori pubblici (circolare n. 4006/218 AA.GG.) individui come rilevante ai fini dell'esclusione dal conferimento di ulteriori incarichi di progettazione, il difetto progettuale che comporti, attraverso l'adozione di varianti, oneri aggiuntivi superiori al 20%.

D'altra parte, anche il rigido regime delle varianti disciplinato nella legge-quadro prevede la loro ammissibilità solo in base a specifici presupposti normativamente definiti, con responsabilità per danni dei progettisti sia interni che esterni nell'ipotesi di errori od omissioni del progetto esecutivo. L'applicazione del principio dovrebbe non solo limitare il ricorso alle varianti, ma comportare un maggiore coinvolgimento nella defini-

zione dei contenuti del progetto, con indubbi vantaggi in termini di esecuzione delle opere.

Nonostante le statuizioni che precedono, l'esame delle schede - progetto ha evidenziato ancora numerose ipotesi di ricorso a perizie di variante e suppletive.

Le cause che hanno dato origine alle perizie di variante sono emerse, in genere, subito dopo la fase dell'aggiudicazione ed hanno comportato un ritardo, talora notevole, del termine di effettivo inizio dei lavori per la necessità di predisporre il progetto esecutivo e di ottenere la conseguente approvazione della variante.

La formazione delle perizie di variante e suppletiva ha comportato spesso oneri aggiuntivi, cui è stato fatto fronte attraverso le economie derivanti da ribassi d'asta e talora con il ricorso ad ulteriori finanziamenti.

In alcuni casi, la lievitazione del costo delle opere è stata tanto consistente da provocare il mancato completamento del progetto originariamente previsto, per indisponibilità della copertura finanziaria.

Altre volte, invece, la realizzazione delle opere si è dilungata per anni senza arrivare alla sua conclusione: il monitoraggio relativo ai tempi di realizzazione delle opere pubbliche che erano in corso di esecuzione al 31 dicembre 1995 ha evidenziato che mediamente le opere risultavano ancora non ultimate dopo quattro o cinque anni dalla data di inizio dei lavori. E non mancano esempi di opere già iniziate da dieci anni ed oltre: a titolo esemplificativo si citano tra gli altri i comuni di Lecce (costruzione di opere murarie, inizio di lavori nel 1984), Padova (liceo artistico), Firenze (ristrutturazione di scuole), Ferrara (stralcio A2 Mura Estensi), Monfalcone (sistemazione di strade), Casal Monferrato (ristrutturazione di uffici giudiziari - 1985), Venezia (restauro del complesso ex chiesa e convento), Cossato (costruzione del mercato - 1986), Gorizia (acquisizione di aree PEEP), Venosa (costruzione della casa mandamentale), Sesto Fiorentino (costruzione di un impianto sportivo - 1987), Pistoia (sistemazione di uffici giudiziari), Fano (acquedotto - 1988).

Risulta inoltre dall'esame delle schede-progetto che il tempo contrattuale previsto tende talora ad aumentare, anche notevolmente, a seguito per lo più di modificazioni quali-quantitative dei lavori, di contenzioso relativo alle procedure di espropriazione delle aree o di controversie tra la stazione appaltante e le imprese esecutrici dei lavori.

Le opere che evidenziano una incidenza di nuovi prezzi superiore al 30% dell'importo contrattuale rappresentano circa il 30% delle schede analizzate: non v'è dubbio che il fenomeno mette a nudo ancora una volta le carenze della progettazione e dimostra che la decisione di investimento spesso risulta sottostimata rispetto ai costi finali e senza idonea valutazione, nella maggior parte delle ipotesi, del rapporto tra risultati attesi e conseguiti e risorse impiegate.

A ciò si aggiungono un evidente scollamento delle singole iniziative da un sistema di obiettivi e di priorità di medio-lungo periodo e la carenza di collegamenti delle decisioni di spesa con il complessivo processo allocativo delle risorse disponibili: la situazione potrà certo migliorare con l'introduzione della contabilità analitica e l'attribuzione ai vari centri di costo di budgets definiti, di cui dovranno rispondere i funzionari responsabili della realizzazione del progetto.

- Progettazioni

La redazione dei progetti preliminari, definitivi ed esecutivi compete con assoluta priorità agli uffici tecnici delle amministrazioni committenti, con l'unica deroga rappre-

sentata dalla "carenza in organico di personale tecnico, accertata e certificata dal legale rappresentante dell'amministrazione".

In quest'ipotesi, la progettazione può essere affidata a liberi professionisti esterni.

I comuni ed i rispettivi consorzi ed unioni e le comunità montane hanno la facoltà di costituire uffici consortili di progettazione e direzione dei lavori, e di avvalersi in qualità di stazioni appaltanti dei provveditorati alle opere pubbliche sulla base di apposite convenzioni (art. 5 sexies della legge n. 216 del 1995).

In effetti, l'affermazione della assoluta priorità della progettazione interna per tutti e tre i livelli di progettazione si è rilevata inadeguata alle effettive potenzialità degli uffici tecnici locali, mentre la costituzione degli "uffici consortili di progettazione" non risulta ancora affermata.

Né di più accessibile attuazione appare la possibilità di avvalersi dei provveditorati regionali alle opere pubbliche, sia per la difficoltà di definire i contenuti delle convenzioni sia per le difficoltà operative in cui già versano i detti organi.

Le gravi carenze di professionalità specifiche, rilevate più volte anche da questa Corte nell'ambito degli enti locali, hanno comportato l'inadeguatezza degli uffici tecnici a corrispondere ai compiti attribuiti loro dalla legge quadro ed il protrarsi del sistema, ormai da tempo diffuso nella prassi, di affidare la progettazione all'esterno.

Tale prassi appare confermata anche dagli accertamenti condotti dalla Sezione in ordine agli incarichi relativi alla progettazione di opere pubbliche: pur rilevando, rispetto al precedente esercizio, un aumento dell'incidenza delle progettazioni effettuate all'interno degli uffici tecnici, appare ancora significativo il ricorso a professionisti esterni (46%). Il fenomeno è particolarmente avvertito nei comuni dell'Abruzzo (87%), del Friuli Venezia Giulia (81%), del Trentino Alto - Adige (83%), della Sardegna (84%), della Lombardia (73%) e del Lazio (67%).

Al contrario, risulta nettamente prevalente la progettazione da parte degli uffici tecnici in Toscana (88%), in Val d'Aosta (81%), in Liguria (75%), in Umbria (77%) (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n. 21).

La rilevazione del resto è confermata anche se si pone attenzione al valore delle opere progettate: quelle affidate all'esterno mostrano valori più che doppi rispetto a quelle progettate all'interno degli uffici tecnici e i dati indicano inoltre che le opere di maggior impegno economico, e che richiedono particolari competenze, sono affidate a professionisti privati. L'osservazione trova riscontro nel dato relativo al valore medio delle progettazioni interne, che si attesta su 272 milioni di lire, rispetto al valore medio delle progettazioni esterne, che risulta notevolmente più alto: 634 milioni. La comparazione tra i vari enti ha posto in evidenza notevoli scostamenti dai detti valori nell'ambito delle singole regioni: risultano, in effetti, notevolmente alti i valori delle progettazioni esterne rilevati in Molise (3.092 milioni), in Trentino A. Adige (1.718 milioni), in Toscana (1.586 milioni) e nel Friuli Venezia Giulia (1.058 milioni) (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n. 22).

Quanto alle motivazioni addotte dalle singole amministrazioni per giustificare il ricorso alle progettazioni esterne, la maggior parte degli enti ha indicato la speciale natura dell'opera ed i particolari motivi di urgenza. Solo quindici comuni hanno denunciato carenze relative all'organico. In 189 ipotesi viene fatto riferimento a motivazioni che

non sempre vengono estrinsecate (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n. 23).

Deve inoltre rilevarsi che gli oneri relativi alle progettazioni non risultano, in alcuni casi, supportati da idonea copertura finanziaria: in 44 enti locali i detti oneri hanno dato origine a debiti fuori bilancio.

Il fenomeno è stato evidenziato in alcuni comuni del Molise (8.822 milioni), della Campania (4.793 milioni), delle Marche (1.787 milioni) e del Lazio (1.508 milioni).

L'entità dei debiti fuori bilancio, che ammonta complessivamente a 21.399 milioni, varia da un minimo di 44 milioni del comune di Cicciano (NA) ad un massimo di 8.822 milioni del comune di Campobasso (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetti nn. 24 e 25).

Il notevole contenzioso, che spesso consegue a tali situazioni, non può non riflettersi sull'efficienza e sull'economicità dell'azione amministrativa, con frequente lievitazione dei costi delle opere.

D'altra parte, non può sottacersi che anche la scelta del progettista è rimasta ancora affidata ad un'ampia discrezionalità delle stazioni appaltanti, nonostante il dettato legislativo per il quale gli incarichi di importo stimato pari o superiore a 200 mila ECU devono essere conferiti secondo le procedure concorsuali, mentre quelli di importo inferiore, sino all'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge, vengono conferiti sulla base dei "curricula" presentati dai progettisti.

Nella prima applicazione della normativa, gli enti locali hanno tenuto comportamenti ampiamente difforni sia nella pubblicizzazione degli incarichi sia nella valutazione dei "curricula": la maggior parte degli enti si è limitata alla pubblicità nell'albo pretorio ed al conferimento dell'incarico al professionista ritenuto "più affidabile".

Non v'è dubbio che le spese di progettazione debbono far parte del quadro economico dell'intervento ed essere finanziate "nell'opera connessa" con pari contabilizzazione, come dispone la vigente normativa sui lavori pubblici.

Nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 109 del 1994 che sancisce il principio della necessaria ed imprescindibile riferibilità della progettazione, quale opera di ingegno, ad un professionista iscritto all'albo professionale, va evidenziato che anche le progettazioni effettuate da enti pubblici, da consorzi, da aziende speciali, nonché da società di ingegneria debbono essere elaborate da soggetti regolarmente iscritti nei pertinenti albi professionali.

2.3.6 Nuove linee di tendenza in materia di finanziamento di opere pubbliche

In passato, gli oneri relativi ai finanziamenti erano spesso sottovalutati, in considerazione dell'accollo da parte dello Stato, totale o parziale, delle quote di ammortamento dei mutui contratti.

Il fatto che ora l'indebitamento gravi totalmente a carico degli enti locali, sta orientando l'attenzione degli enti stessi verso forme di finanziamento innovative, e verso il coinvolgimento di soggetti privati nella costruzione e nella gestione di opere pubbliche e servizi di utilità collettiva.

- L'emissione dei Boc

La facoltà degli enti locali di emettere prestiti obbligazionari per il finanziamento dell'attività di investimento si inserisce nel più ampio contesto della riforma dell'assetto

istituzionale, finanziario e contabile delle autonomie locali avviata dalla legge n. 142 del 1990.

D'altra parte, la significativa compressione del livello di dipendenza dai trasferimenti statali e l'ampliamento dell'autonomia finanziaria stanno comportando un maggior grado di responsabilizzazione degli amministratori ed il potenziamento di strumenti autonomi di reperimento delle risorse in grado di garantire il soddisfacimento dei bisogni della collettività amministrata in relazione a canoni di efficienza, efficacia ed economicità.

Le operazioni di emissione di prestiti obbligazionari, ampliando la gamma degli strumenti per il finanziamento degli investimenti, sono disciplinate nel dettaglio dalla legge n. 724 del 1994 e dai decreti attuativi, di cui ultimo il DM 5 luglio 1996 n. 420 (cfr. anche il capitolo di parte II sulla gestione della spesa per investimenti).

Sotto il profilo economico, è indubbio che il ricorso da parte degli enti locali al mercato produrrà dei vantaggi se il costo che gli stessi saranno chiamati a sostenere risulterà inferiore a quello che sopporterebbero se dovessero contrarre, per il medesimo finanziamento, un mutuo presso la Cassa DD.PP. o presso il sistema bancario. E' di tutta evidenza che la riduzione dei costi sarà determinata anche dall'attribuzione all'ente emittente della ritenuta fiscale sugli interessi corrisposti ai sottoscrittori; dalla maggiore remunerazione delle giacenze in relazione ai prevedibili flussi finanziari di utilizzo delle risorse per il pagamento degli stati di avanzamento dei lavori e delle forniture; dai minori "spreads" che le banche potranno richiedere per la più facile manovrabilità del debito cartolare rispetto ad operazioni di mutuo; dal minore "rischio di credito" che si traduce in minor premio richiesto dal mercato rispetto a quello di titoli simili.

La limitazione del rischio deriva da tutta una serie di vincoli posti dal legislatore a garanzia del buon fine dell'operazione, che vanno dall'impedimento a finanziare spese correnti alla richiesta di un piano economico-finanziario nel caso in cui il ricavato del collocamento dei titoli sia diretto alla realizzazione di opere pubbliche, destinate all'esercizio di servizi pubblici a rilevanza imprenditoriale; alla certificazione del bilancio; alla valutazione della "credibilità" dell'ente locale attraverso il ricorso a società di "rating" od a società di revisione.

In effetti, esclusa qualsiasi forma di garanzia da parte dello Stato o delle regioni per le emissioni degli enti locali, il pagamento delle somme relative al servizio del prestito è garantito a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli delle entrate del bilancio dell'ente emittente: garanzia che appare rafforzata dalle modifiche al d.l.vo n. 77 del 1995 ai sensi delle quali le delegazioni di pagamento costituiscono un vincolo ex lege, in grado di soddisfare comunque i sottoscrittori anche in presenza di eventuali creditori precedenti.

A rafforzare l'affidabilità dei nuovi strumenti di finanziamento e la tutela dei risparmiatori, si aggiunge l'obbligo di copertura dal rischio valutario.

D'altra parte, all'introduzione e all'espandersi di strumenti innovativi come le società per azioni delle imprese locali per la gestione di pubblici servizi va senza dubbio collegata la possibilità di emettere titoli convertibili in azioni e titoli con warrants, qualora l'ente locale abbia l'intento di collocare sul mercato anche internazionale quote di quelle imprese (art. 35 comma 5 della legge n. 724 del 1994). E' ovvio che la conversione in azioni potrà essere esercitata dai portatori delle obbligazioni secondo il rapporto di conversione e nel periodo stabilito dall'emittente.

Devesi comunque rilevare che ancora manca nel quadro normativo un legame tra titoli obbligazionari e risultati economici raggiunti attraverso la realizzazione del progetto finanziato, come ad esempio avviene per i *"revenue bond"* dei mercati anglosassoni: in tali paesi, gli enti locali sono costretti a confrontarsi con criteri di efficienza e di economicità nella progettazione dell'investimento, in quanto il pagamento degli interessi deriva dai proventi dell'investimento finanziario e quindi il costo è strettamente legato alla sua redditività.

Inoltre, l'attuale quadro normativo, se dispone di un insieme di misure idonee a garantire adeguatamente i sottoscrittori sul recupero del loro credito, non altrettanto opera nei confronti di uno smobilizzo anticipato e quindi non assicura la liquidità dei titoli obbligazionari, data l'attuale inesistenza di un mercato mobiliare secondario.

Non v'è dubbio che appare invece rafforzata la tendenza verso una maggiore autonomia e responsabilizzazione delle autorità locali nella gestione decentrata delle fonti di finanziamento e risulta aumentata la diretta partecipazione dei privati alla realizzazione di opere indispensabili alla crescita del benessere sociale.

- I riscontri emersi dagli accertamenti

I vincoli connessi alla normativa e la mancanza di un mercato secondario hanno senza dubbio rallentato l'emanazione dei titoli obbligazionari: gli accertamenti condotti dalla Sezione hanno in effetti evidenziato che su un campione di 630 enti interpellati solo un ente ha finora fornito risposta positiva mentre altri enti sono stati individuati "altrove" fra quelli interessati all'iniziativa e pertanto invitati dalla Sezione a trasmettere le deliberazioni all'uopo adottate.

Il primo ente locale, in Italia, ad aver finanziato, ai sensi della nuova normativa, un intero progetto con l'emissione di obbligazioni è stato il comune di Forlì. Con deliberazione n. 121 del 20 maggio 1996, è stata definita l'emissione di un prestito obbligazionario dell'importo nominale di 12.200 milioni per il finanziamento relativo al teatro comunale Astra.

L'emissione, curata dal Crediop che ha sottoscritto l'intero prestito, è stata valutata dopo un'analisi economica comparativa, che, secondo le notizie fornite, ha evidenziato gli innegabili vantaggi dell'operazione rispetto alla concessione di un mutuo di pari importo e durata da parte della Cassa DD.PP. o di altro istituto bancario.

Il sistema seguito avrebbe consentito un risparmio dell'1% sul costo del detto investimento.

Tra i comuni maggiori, particolare interesse rivestono le emissioni di Roma, Milano e Napoli, che sono gli unici che si sono affidati ad agenzie di "rating" per fornire la dimostrazione dell'affidabilità della propria consistenza finanziaria e patrimoniale.

La richiesta di "rating" non è obbligatoria in Italia, pur rappresentando una prassi consolidata in altri paesi, come l'America e la Francia: ciò dipende dal fatto che il nostro mercato obbligazionario è caratterizzato da una fortissima prevalenza dei titoli di Stato, per i quali il rischio di insolvenza è modesto.

Le valutazioni del grado di "rating" vengono effettuate attraverso l'analisi di variabili economiche, finanziarie e patrimoniali, e si concludono con un giudizio sulla solidità e quindi sul grado di affidabilità degli enti che ne fanno richiesta: il detto giudizio, che non può non influenzare in modo determinante il tasso di interesse ed collocamento dei titoli, è espresso mediante una scala alfanumerica.

I tre comuni hanno riportato valutazioni da diverse società di "rating" (per Roma, la B.C.A.; per Milano, la Standard e Poor's; per Napoli, la Moody's), con risultati lusinghieri.

L'emissione del prestito obbligazionario denominato "Città di Roma T.V. 1996-2016" di 100 miliardi è destinato alla fornitura di 28 motrici tramviarie; Napoli ha collocato obbligazioni all'estero (Borsa di Wall Street) per un totale di 195 milioni di dollari (circa 300 miliardi di lire), che verranno investiti nel trasporto urbano per il rinnovamento dell'interno parco automezzi dell'ANM - Azienda Napoletana Mobilità; il comune di Milano, con due successivi provvedimenti (n. 126 del 9.12.1996 e n. 12 dell'11.2.1997), ha deliberato l'emissione di un prestito obbligazionario di 100 miliardi destinati all'acquisto di 100 autobus per l'ATM ed al finanziamento di interventi manutentivi straordinari, ma i provvedimenti non sono ancora operativi per rilievi del CO.RE.CO.

Non va sottaciuto che anche comuni di dimensioni minori sono ormai sulla via di accesso ai nuovi strumenti finanziari: a titolo esemplificativo, si citano i comuni di Rivoli (emissione di prestito obbligazionario per 5.600 milioni per la ristrutturazione di Palazzo Piozzo da adibire a sede dell'istituto Musicale, per la costruzione della rete fognaria ed il rifacimento delle strade comunali); di Castelvetro (6 miliardi per l'ampliamento del cimitero e la sistemazione della rete idrica); Fiorano Modenese (3 miliardi per il finanziamento della nuova scuola materna di Crociale); Loano (6,2 miliardi per il finanziamento di opere di contenimento e di supporto del litorale); Montelupo Fiorentino (4,1 miliardi per la realizzazione di un piano di insediamento produttivo); l'amministrazione provinciale di Pesaro ed Urbino (11.470 milioni per la costruzione di un liceo scientifico ed opere relative alla viabilità).

Altre amministrazioni hanno peraltro comunicato di aver dato avvio alle pratiche volte all'emissione di BOC ma di non averle ancora portate a termine.

- Il project financing

L'esigenza di riattivare e di incentivare gli investimenti nel settore delle opere pubbliche incontra una serie di ostacoli sintetizzabili nella difficoltà di reperimento di fondi pubblici, nella rigidità della spesa corrente che assorbe la maggior parte delle risorse, nell'elevato tasso di pressione fiscale anche locale.

D'altra parte, il ricorso all'indebitamento o al mercato nelle diverse forme implica un esborso di interessi, che nonostante l'attuale tendenza al ribasso del costo del denaro costituisce pur sempre un notevole aggravio per la finanza degli enti locali.

Le ragioni qui esposte hanno portato ad una maggiore domanda di capitali di investimento e di rischio privati in luogo di capitali di mero finanziamento: è in questo ambito che si colloca il tentativo di un più sistematico coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione di opere pubbliche, formula che senza dubbio chiama in causa la tecnica del project financing già da vari anni collaudata negli altri paesi europei: al riguardo è interessante rilevare che in Inghilterra ed in Francia rispettivamente il 40% ed il 30% del finanziamento delle opere pubbliche deriva da capitale privato.

In Italia, per vero, manca ancora una legislazione specifica, anche se l'attenzione che l'istituto merita ha comportato la presentazione di un disegno di legge, di recente approvato dal Consiglio dei ministri, che va sotto il titolo "disposizioni in materia di opere pubbliche senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione".

Per il momento, in attesa che il Parlamento vari la nuova normativa, possono rinvenirsi caratteri del project financing in ambito pubblico in figure istituzionali che, pur

poggiando su presupposti diversi, ne recepiscono alcuni tratti essenziali, quali sono indubbiamente il coinvolgimento del capitale privato nel finanziamento di progetti di interesse pubblico e nell'assunzione, in tutto od in parte, dei relativi rischi di impresa. Ciò può dirsi per le figure della concessione e gestione delle opere pubbliche e per le società miste pubblico-privato degli enti locali, che possono essere intese sia alla gestione di pubblici servizi che alla realizzazione di opere pubbliche.

E' noto infatti che il legislatore sin dagli inizi degli anni '90 ha tentato in vario modo di facilitare la partecipazione del capitale privato alla realizzazione e gestione delle opere pubbliche, ponendo anche attenzione alle tematiche relative all'assunzione del rischio di impresa e all'introduzione di sistemi tariffari atti a garantire l'economicità della gestione e la qualità dei servizi: in particolare con il d.l.vo 19.12.1991 n.406, in materia di appalti e lavori pubblici, ha disciplinato l'istituto della concessione, statuendo anche che la controprestazione per l'impresa od ente concessionario possa consistere nella gestione dell'opera realizzata cui talora si aggiunge un prezzo.

Né di minore rilievo si presenta la legge 23.12.1992 n. 498, che all'art. 12 ha permesso agli enti locali, "per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione di opere di interesse pubblico, di costituire apposita società per azioni senza il vincolo della proprietà di maggioranza": la costituzione di società miste pubblico-privato può senza dubbio rappresentare un valido mezzo per rilanciare operazioni di project financing nell'ambito delle quali l'amministrazione pubblica assuma l'iniziativa.

Tuttavia, pur in presenza di elementi tipici della fattispecie del project financing, quali la promozione dell'iniziativa da parte di uno o più sponsor, il fondarsi della stessa su un "progetto" e sul relativo piano economico finanziario e la costituzione di un centro autonomo per la realizzazione del progetto medesimo, si rilevano ancora aspetti di rigidità pubblicistica che sembrano scoraggiare l'adesione da parte degli operatori privati: come ad esempio la facoltà di recesso del socio pubblico per sopravvenute ragioni di pubblico interesse.

Nella nuova valutazione del capitale privato, si inserisce la disciplina apportata dagli artt. 19 e 20 della legge "Merloni" 13.7.1994 n. 109, come modificate dalla legge 2.6.1995 n. 216. Il profilo essenziale della normativa va identificato nell'affidamento da parte di un soggetto pubblico concedente dell'esecuzione di un'opera pubblica e della gestione della stessa: in tale ipotesi, la controprestazione è costituita dal diritto per il concessionario di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente le opere. L'ingresso del capitale privato è realizzato attraverso il limite posto alla percentuale di contributo finanziabile dallo Stato o dalle altre amministrazioni pubbliche, che non può essere superiore al 50% dell'importo totale delle opere.

Nel panorama legislativo più recente si inserisce il disegno di legge approvato dal Governo e di cui si è sopra detto, che presenta molti e significativi punti di coincidenza rispetto allo schema al project financing puro. Quest'ultimo, come è noto, è una operazione finanziaria rivolta ad un investimento specifico per la realizzazione di un'opera e/o la gestione di un servizio su iniziativa di promotori privati o pubblici. I detti punti di coincidenza sono essenzialmente: la previsione di una sponsorizzazione privata con relativa progettazione integrale, sia pur nel rispetto della programmazione triennale prevista dall'art. 14 della legge n. 109 del 1994 come modificata dalla legge n. 216 del 1995; la facoltà per il privato di procedere ad analisi approfondite dei costi e dei rischi e l'indicazione da parte del privato stesso dei finanziatori e degli investitori interessati.

Manca invece la separazione giuridica e finanziaria del progetto da altre iniziative od attività di promotori, in quanto il recente d.l.vo prevede l'instaurazione di un rapporto contrattuale tra l'ente pubblico interessato e l'operatore privato, senza operare la completa separazione dei finanziamenti del progetto da altre iniziative dello stesso promotore, con minori garanzie sia per i soggetti coinvolti nell'operazione del project financing che per i terzi.

Deve comunque rilevarsi che il disegno di legge non ha eliminato i dubbi e le incertezze che ancora disincentivano gli investitori privati, e che riguardano principalmente la redditività dell'operazione, la tipologia di opere realizzabili attraverso il sistema e l'esatta definizione del ruolo dell'amministrazione pubblica locale. Questa, come è noto, deve assicurare da una parte certezza nella definizione e rispetto dei propri programmi di intervento e dall'altra acquisire un nuovo ruolo imprenditoriale che attualmente risulta ancora carente.

Pertanto, si impongono altre valutazioni migliorative.

Va anzitutto segnalata la necessità di contemperare la giusta esigenza della programmazione triennale delle opere da realizzare con quella di incentivare l'iniziativa privata e di assecondare le capacità imprenditoriali per il superamento dei problemi finanziari che gravano sulla realizzazione delle opere considerate.

La prima delle dette esigenze è intesa indubbiamente ad assicurare una razionalizzazione del sistema ed una omogeneizzazione degli interventi sul territorio, nonché ad impedire il profluvio di opere dei privati, tra loro concorrenziali e al di fuori delle scelte strategiche dell'ente. La seconda deve essere volta invece ad agevolare una politica maggiormente liberista ancorché controllata e temperata dalle necessità della salvaguardia della trasparenza e dell'autonomia dell'azione della pubblica amministrazione.

Ciò soprattutto ove si abbia riguardo al fatto che il ricorso al project financing deve essere motivato non solo dalla limitatezza delle risorse finanziarie necessarie per la realizzazione delle opere, ma anche dal fine di garantire risultati ottimali e tempestività di realizzazione, in funzione di una migliore qualità della vita per la comunità organizzata, pur in vista di un risparmio della pubblica amministrazione in termini di investimento.

L'altra valutazione è che i tempi per la realizzazione del progetto definitivo da parte del promotore finanziario dovrebbero essere ispirati a criteri di flessibilità in relazione all'importanza delle opere da finanziare, al fine di evitare il pericolo di risultati inattendibili. Sotto questo profilo, può apparire opinabile il disposto dell'art. 3 comma 1 lett. b del D.D.L., che prevede il termine di 240 giorni come limite massimo per la stesura del progetto.

2.3.7 Considerazioni conclusive

Dall'esposizione che precede, emerge come il settore delle opere pubbliche, nonostante l'incremento degli interventi che si è verificato nell'esercizio 1995, risulti tuttora fortemente condizionato da una serie di fattori cui si è già accennato tra cui, innanzitutto, quello dell'instabilità normativa.

Non può trascurarsi al riguardo la circostanza che nel settore considerato sono destinate a confluire ed a integrarsi normative provenienti da più fonti, quali quella dell'Unione europea, dello Stato e delle regioni, con statuizioni che non sempre si amalgamano e si coordinano fra loro. Le finalità sono diverse, non sempre attinenti - soprattutto per quanto attiene alla normativa nazionale - alle opere pubbliche, in quanto talora

esse mirano ad obiettivi specifici o peculiari, quali la lotta alla criminalità organizzata, il riequilibrio dell'economia delle varie regioni, il rilancio dell'occupazione e simili.

Va rilevato, a tale proposito, che troppo spesso non solo le amministrazioni pubbliche ma anche lo stesso legislatore nazionale si pongono in contrasto con le direttive comunitarie e che la Corte di giustizia ha continuato a censurare le infrazioni dell'Italia pur in recenti sentenze.

A ciò va aggiunto che il quadro legislativo, che dovrebbe sovrintendere alla materia, è fortemente influenzato da disposizioni normative settoriali, che non mancano di inquinare quella che dovrebbe essere la legislazione generale sulle opere pubbliche: questa, pertanto, finisce per risultare spesso derogata nelle sue linee portanti e stravolta con le ricorrenti motivazioni delle non sempre esistenti necessità ed urgenza.

Lo stesso quadro generale in materia, del quale è sentita l'esigenza, risulta in continua evoluzione, a danno della certezza del diritto che è condizione primaria per un corretto svolgimento dell'attività sia amministrativa che tecnica nell'ambito delle opere pubbliche.

Anche sotto il profilo operativo, le anomalie evidenziate per il passato si presentano perduranti, pur se con effetti meno dirompenti.

Così, spesse volte nella selezione delle opere da realizzare è dato rilevare la carenza di un'organica programmazione finalizzata a ben individuati risultati da raggiungere: gli interventi sembrano ancora condizionati dall'intento di captare provvidenze finanziarie offerte dalla normativa e dal Governo centrale; i detti interventi, non sempre sentiti dalla collettività, sono in seguito frequentemente abbandonati a se stessi, anche per l'improvvisazione che li aveva all'inizio caratterizzati.

Alla riserva che precede si collega quella relativa all'insufficienza della definizione progettuale, che non può non incidere sulla qualità: si rileva ancora frequente ricorso a perizie suppletive e di varianti che innescano una continua ricontrattazione con le imprese aggiudicatrici, con l'effetto ultimo di snaturare la configurazione iniziale del progetto che risulta continuamente riadattato e ripensato.

Sempre nell'anno in considerazione, si è potuto constatare che frequente è stato il coinvolgimento dei professionisti privati nella redazione dei progetti sia di massima che esecutivi.

La carenza di accorte tecniche di gestione è più spesso alla base della lievitazione dei prezzi, sì che in molti casi si perde la possibilità di definire con sufficienti margini di credibilità gli esatti confini economici dell'intervento: ciò anche per la mancanza di adeguate forme di monitoraggio gestionale, che sono risultate nella maggior parte delle stazioni appaltanti del tutto inesistenti.

Meritevole di menzione è poi la non sempre adeguata ponderazione dello stato dei luoghi, dei vincoli normativi o delle situazioni di fatto preesistenti alla progettazione ed all'avvio dell'opera, che spesso costringe a riprogrammare, quando non addirittura ad abbandonare l'opera stessa.

Anche per il 1995 si è verificato un ampio ricorso allo strumento della trattativa privata, che incide negativamente sul libero esplicarsi del principio della concorrenza ed influisce in modo distorsivo su principi di economicità, contrastando la scelta della soluzione più vantaggiosa per l'amministrazione e quelle offerte dal mercato.

La mancanza poi di sicuri ed univoci indicatori di riferimento per i prezzi da sostenere sul territorio nazionale ha comportato l'adozione di parametri diversi per inter-

venti simili ed ha precluso nel contempo la possibilità di determinare dove vi sia stato ingiustificato gonfiamento dei prezzi e quali ne siano state le cause.

La Sezione non può esimersi quindi dal rappresentare la necessità di un riordino generale del settore, basato su leggi stabili nella loro durata, corredate da una disciplina regolamentare che tenga conto della variegata realtà degli enti per i quali è destinata ad operare.

D'altra parte, la corretta applicazione delle norme comunitarie in materie di appalti pubblici può apportare un maggior contributo alla realizzazione degli obiettivi della politica sociale e di quella ambientale attraverso un utilizzo più efficace delle risorse comunitarie, come del resto è stato affermato anche nel recente "Libro Verde" sugli appalti dalla Commissione Europea.

La pubblica amministrazione, specie locale, deve inoltre riappropriarsi del suo ruolo ed espletare compiutamente e direttamente compiti fondamentali di programmazione degli interventi e di controllo dell'esecuzione dei lavori.

Ciò porta a confermare la necessità che l'ente appaltante sia posto in condizioni di dotarsi di una struttura tecnico - professionale in grado di interloquire efficacemente, in un ottica di project management, con le imprese incaricate della realizzazione degli interventi: una struttura che dovrebbe conseguire il controllo non solo dei parametri "costi" ma anche dei parametri "qualità e tempi", nonché il monitoraggio dei lavori anche in corso d'opera.

Nel nuovo quadro delineato, gli amministratori e i funzionari sono chiamati ad assicurare la trasparenza, la correttezza e la promiscuità delle scelte e dei procedimenti, determinando e stimolando la capacità di miglioramento, nell'ottica della più fattiva utilizzazione delle risorse e del conseguimento di un valido "risultato di gestione" anche riguardo la realizzazione delle opere pubbliche.

A tal proposito, giova ricordare che in attesa dell'entrata a pieno regime di un sistema volto alla rilevazione ed allo studio di indicatori sui prezzi da contrattare nell'affidamento dell'esecuzione delle opere pubbliche, la recente legge 15 marzo 1997 n.59 ha previsto l'emanazione da parte del Governo, all'uopo delegato dal Parlamento, di un decreto legislativo inteso al riordinamento ed al potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni, fra le quali vanno compresi anche i comuni e le province (art.11 primo comma lett. C.). La delega riveste indubbia importanza, anche in quanto è intesa alla realizzazione di un sistema informativo statistico di supporto al controllo interno di gestione, del quale si è fin qui sentita la mancanza e che appare necessario per le rilevazioni periodiche dei costi, delle attività e dei risultati.

2.4 La gestione di servizi pubblici mediante aziende speciali, società per azioni e istituzioni.

2.4.1 Indagine conoscitiva.

In aderenza al proprio programma annuale di analisi e controlli selettivi ex art. 3, comma 4, della legge n.20 del 1994, questa Sezione ha attivato specifiche rilevazioni riguardo alla gestione dei servizi pubblici, svolta dagli enti locali mediante i moduli organizzativi previsti dalla legge 8 giugno 1990, n.142, e successive modificazioni.

E' stata, in particolare, avviata una ricognizione in ambito locale, alla data del 31.12.1995, allo scopo di conoscere l'entità numerica delle operanti istituzioni, aziende speciali e società per azioni, nonché il tipo dei servizi pubblici da queste gestiti e i relativi costi complessivi a fronte dei ricavi da utenza.

Per le s.p.a. sono state richieste notizie anche in ordine alla qualità dei soci, allo scopo sociale, alla quota di partecipazione al capitale sociale, nonché ai risultati di esercizio.

E' stato trasmesso apposito questionario a tutti i comuni, aventi una popolazione superiore a 8.000 abitanti. La collaborazione offerta dai 1326 enti interessati non è stata del tutto esaustiva, considerato che ha fornito risposta il 45% dei comuni interpellati.

Comunque, i dati raccolti hanno una loro significatività e offrono un nuovo contributo a livello conoscitivo, tenuto conto che la reale portata del fenomeno è ancora quasi del tutto inesplorata, fatta eccezione per i dati forniti dall'Annuario CISPEL, che però sono limitati unicamente ai consorzi, alle aziende e alle s.p.a., aderenti alla Cispel stessa.

Si riferisce, quindi, in merito ai risultati delle rilevazioni elaborate in appositi prospetti, per agevolare la lettura globale del fenomeno.

Nei successivi paragrafi vengono sinteticamente esposti aspetti dell'evoluzione normativa del settore, nonché taluni profili problematici per lo più attinenti alla gestione dei servizi a mezzo di società per azioni.

Le aziende speciali

Si premette che sono state individuate, al 31 dicembre 1995, n.150 aziende speciali e che i relativi servizi gestiti sono quantificabili, nel complesso, in 366 unità.

Il codice riepilogativo delle attività - da A1 ad A16 - individua i seguenti settori:

A1: trasporti(urbani, extraurbani, marittimi, ferr., scuolabus)

A2: smaltimento rifiuti (igiene urbana-disinf.)

A3: distribuzione gas-metano

A4: servizio idrico

A5: fognature, autospurgo, depurazione acque

A6: farmacie-strutture mediche

A7: distribuzione energia elettrica, illuminazione pubblica

A8: servizi ecologici, verde pubblico

A9: servizi funebri cimiteriali

A10: gestione parcheggi, rimozioni

A11: centri sportivi, turismo, pubblicità

A12: produzione latte e derivati

A13: attività annonaria e agroalimentare

A14: servizi tecnologici e di informazione

A15: servizi integrati area universitaria

A16: altro

Hanno fornito risposta¹²⁶ il 45% dei 1326 comuni interpellati, aventi una popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

¹²⁶ Alcune risposte sono state fornite direttamente dalle aziende.

Dall'analisi delle 150 aziende speciali censite emerge che 62 sono le aziende costituite dal 1990 - anno di entrata in vigore della legge n.142 - mentre n.88 risultano adeguate. Dalle indicazioni pervenute è stato rilevato, peraltro, che n.71 sono le aziende municipalizzate in corso di adeguamento.

Di seguito si riportano i prospetti elaborati e se ne fornisce una breve disamina.

PROSPETTO N. 1 az. spec. (Importi in milioni di Lire)

AZIENDE SPECIALI

REGIONE	ENTE	PR	DENOMINAZIONE	SEDE	CODICE ATTIVITA'	ANNO	SERVIZI	COSTI	RICAVI	INCIDENZA % DEI RICAVI DA UTENZA SUI COSTI
EMILIA ROMAGNA	RICCIONE	RN	TRAM - TRASPORTI RIUNITI AREA METROPOLITANA	RIMINI	A 1	1983	TRASPORTI INTERCOMUNALI	D.N.D.	D.N.D.	D.N.D.
PIEMONTE	CASALE MONFERRATO	AL	AZIENDA MUNICIPALIZZATA CASALESE	CASALE MONFERRATO	A 1	1975	TRASPORTI URBANI	2.255	2.255	100,00%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA TRASPORTI MUNICIPALI	RAVENNA	A 1	1972	SERVIZIO TRAGHETTO	1.274	1.206	94,66%
TOSCANA	PIOMBINO	LI	AZIENDA TRASPORTI MUNICIPALIZZATI	PIOMBINO	A 1	1980	TRASPORTO PUBBLICO	13.145	12.392	94,27%
TOSCANA	FIRENZE	FI	ATAF - CONSORZIO INTERCOMUNALE AREA FIORENTINA	FIRENZE	A 1	1993	SERVIZIO DI TRASPORTO COLLETTIVO	149.363	131.213	87,85%
PIEMONTE	TORTONA	AL	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI TORTONESI	TORTONA	A 1	1983	TRASPORTO ALUNNI	329	282	85,71%
LOMBARDIA	CREMONA	CR	AZIENDA ENERGETICA MUNICIPALE	CREMONA	A 1	1995	TRASPORTI	11.017	9.295	84,37%
LIGURIA	IMPERIA	IM	A.M.A.T.	IMPERIA	A 1	1992	TRASPORTI	4.972	4.157	83,61%
LOMBARDIA	BUSTO ARSIZIO	VA	AZIENDA PER LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	BUSTO ARSIZIO	A 1	1995	SERVIZIO TRASPORTI	5.609	4.668	83,22%
PUGLIA	BITONTO	BA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA SERVIZI VARI	BITONTO	A 1	1987	SERVIZIO TRASPORTO PUBBLICO URBANO	429	309	72,03%
EMILIA ROMAGNA	FALENZA	IA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA ALIANTINA	FALENZA	A 1	1973	TRASPORTI URBANI ED EXTRAURBANI	2.164	1.552	71,72%
VENETO	VENEZIA	VE	A.C.T.V. - AZIENDA DEL CONSORZIO TRASPORTI VENEZIANO	VENEZIA	A 1	1995	TRASPORTI PUBBLICI	327.834	138.788	42,33%
VENETO	PADOVA	PD	ACAP - AZIENDA COMUNALE AUTOFILOVIARIA	PADOVA	A 1	1952	TRASPORTO PUBBLICO	50.380	20.448	40,59%
VENETO	TREVISO	TV	AZIENDA SPECIALE CONSORZIO TREVIGIANO TRASPORTI	TREVISO	A 1	1975	SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO DI LINEA	19.984	7.722	38,64%
TRENTINO A. ADIGE	BOLZANO	BZ	AZIENDA CONSORTILE TRASPORTI	BOLZANO	A 1	1978	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	22.788	8.613	37,80%
TOSCANA	SIENA	SI	CONSORZIO INTERCOMUNALE TRASPORTI	SIENA	A 1	1974	TRASPORTO EXTRAURBANO	18.448	6.681	36,22%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	RE	CONSORZIO "AZIENDA CONSORZIALE TRASPORTI" A.C.T.	REGGIO EMILIA	A 1	1975	EXTRAURBANO NOLEGGI	21.312	7.354	34,51%
LIGURIA	GENOVA	GE	AZIENDA MOBILITA' E TRASPORTI	GENOVA	A 1	1984	TRASPORTO URBANO	312.419	106.673	34,14%
TOSCANA	SIENA	SI	CONSORZIO INTERCOMUNALE TRASPORTI	SIENA	A 1	1974	TRASPORTO URBANO	21.333	7.029	32,95%
TOSCANA	AREZZO	AR	A.T.A.M.	AREZZO	A 1	1984	TRASPORTI PUBBLICI URBANI	11.338	3.700	32,63%
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	AZIENDA TRASPORTI MUNICIPALI	RAVENNA	A 1	1972	SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LINEE URBANE E SPECIALI	12.943	4.063	31,39%
EMILIA ROMAGNA	REGGIO EMILIA	RE	CONSORZIO "AZIENDA CONSORZIALE TRASPORTI" A.C.T.	REGGIO EMILIA	A 1	1975	URBANO	20.756	6.356	30,62%
EMILIA ROMAGNA	CESENATICO	FO	CONSORZIO AZIENDA TRASPORTI ATR	FORLÌ	A 1	1993	TRASPORTI PUBBLICI PROVINCIALI	40.356	12.312	30,51%
LOMBARDIA	BRESCIA	BS	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI BRESCIA	BRESCIA	A 1	1908	Trasporto pubblico urbano / extraurbano	49.734	14.977	30,11%
ABRUZZO	L'AQUILA	AO	AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI	L'AQUILA	A 1	D.N.D.	TRASPORTI	11.440	3.114	27,22%
LOMBARDIA	SONDRIO	SO	AZIENDA DEI SERVIZI MUNICIPALI	SONDRIO	A 1	1908	TRASPORTO PUBBLICO	685	186	27,15%
TOSCANA	LUCCA	LU	CLAP - CONSORZIO LUCCHESSE AUTOTRASPORTI PUBBLICI	LUCCA	A 1	1995	TRASPORTI EXTRAURBANI	21.583	5.590	25,90%
PUGLIA	MOLFETTA	BA	AZIENDA MUNICIPALIZZATA TRASPORTI URBANI	MOLFETTA	A 1	1967	Trasporto urbano di persone	749	189	25,23%
MARCHE	PESARO	PS	A.S.PES. AZIENDA SPECIALE PESARESE	PESARO	A 1	1995	TRASPORTI	14.293	3.574	25,01%