

Indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali: l'audizione dell'ANCE alla Camera

16 Aprile 2015

Si è svolta il 15 aprile scorso l'audizione dell'ANCE, presso la Commissione Ambiente della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali.

Il Presidente, Ing. Paolo Buzzetti che ha guidato la delegazione associativa ha sottolineato, in premessa, come **il sistema delle concessioni autostradali in Italia risulti contraddistinto da una diffusa assenza del confronto concorrenziale "a monte"**, che rappresenta un vulnus dei principi comunitari e nazionali in materia di concorrenza, dal momento che la quasi totalità delle concessioni in essere sono state affidate e/o prorogate senza gara. **Per questo motivo, l'ANCE ha più volte invocato la necessità di assicurare la piena concorrenza "a valle", attraverso una disciplina degli affidamenti a terzi da parte dei concessionari autostradali che prevedesse l'apertura al mercato del 100% dei lavori da realizzare nell'ambito delle concessioni esistenti**, al fine di recuperare il deficit di concorrenza iniziale (come riaffermato dalla Commissione Europea nei casi della Società Autostrada Tirrenica e di Autostrade per l'Italia).

Il Presidente ha ricordato che nel corso degli ultimi anni, la questione degli affidamenti a terzi delle concessionarie è stato oggetto di grande attenzione da parte del legislatore e di numerosi interventi normativi. Solo per due anni (2007-2008), infatti, con la cosiddetta "riforma Di Pietro", è stato previsto l'obbligo di appaltare a terzi il 100% dei lavori previsti nelle concessioni esistenti; tale situazione è stata successivamente ribaltata con il DL 207/2008 che ha reintrodotto la possibilità per i concessionari autostradali privati di affidare fino al 60% dei lavori *in house* a società controllate o collegate (2009-2013); tale percentuale è stata poi ridotta al 40% a partire dal 2014. **Oggi, permane quindi un forte deficit di concorrenza e la questione, tuttora aperta, necessita di una scelta risolutoria che guardi all'efficienza economica piuttosto che alla difesa di interessi particolari.**

La composizione societaria delle 24 società concessionarie autostradali, inoltre, determina una **diffusa possibilità di ricorso ad affidamenti *in house* e di distorsione, quindi, della concorrenza, da parte delle società concessionarie.** Delle 24 concessionarie, 14 sono a maggioranza privata e possono quindi ricorrere ad affidamenti *in house*. Queste società gestiscono il 75% della rete autostradale ed il 77% del traffico annuale. Di queste, 5 sono controllate dal gruppo Atlantia SpA (Autostrade per l'Italia) e 7 sono controllate dal gruppo SIAS SpA.

Il Presidente è passato, quindi, ad illustrare i dati risultanti dall'analisi dei bandi di gara, dai quali emerge che **una parte importante del mercato dei lavori delle concessionarie autostradali è scomparsa a seguito dell'introduzione, ad inizio 2009, della possibilità, per i concessionari privati, di affidare in via diretta -senza gara d'appalto- fino al 60% dei lavori a società loro controllate o collegate. A partire dal 2009, infatti, il mercato delle concessionarie autostradali è stato caratterizzato da una drastica riduzione dei bandi di gara pubblicati dalle concessionarie private;** una riduzione che non risulta giustificabile da un calo degli investimenti, registratosi peraltro solo a partire dal 2013. In particolare, nel primo biennio di applicazione dell'*in house* (2009-2010), l'importo posto in gara dalle concessionarie autostradali private è risultato più che dimezzato (-57%) rispetto al biennio precedente (2007-2008), passando da

circa 1,4 miliardi di euro a poco più di 600 milioni. Negli anni successivi vengono confermate le forti riduzioni dei valori posti in gara dalle concessionarie autostradali private: l'ammontare complessivo dei bandi di gara pubblicati negli ultimi sei anni (2009-2014), pari a circa 1,5 miliardi di euro, è sostanzialmente analogo all'importo posto in gara nel solo biennio 2007-2008 (1,4 miliardi). Considerando l'andamento degli investimenti totali delle concessionarie, che mostra una diminuzione solo a partire dal 2013, **lo "spiazzamento" dei lavori in house a danno di quelli realizzati in gara appare evidente. Nel periodo 2009-2014, le concessionarie private hanno affidato lavori in house per almeno 1,5 miliardi di euro**, determinando contestualmente un forte calo dell'importo dei lavori messi in gara. Si tratta di una quantificazione minima, risultante dai bilanci ufficiali delle società e che sicuramente non copre la totalità del fenomeno. Infatti, **l'utilizzo della possibilità di affidare in house non è mai stato oggetto di controllo e verifica da parte di nessun soggetto pubblico delegato.**

Ha, quindi, richiamato **il caso della società Pavimental SpA**, controllata da Atlantia SpA, che **mette chiaramente in evidenza la distorsione del mercato determinata dalla possibilità di affidare lavori in house, in assenza di un iniziale confronto concorrenziale.** Nel corso degli ultimi anni, infatti, l'andamento dei ricavi della società Pavimental SpA -in larghissima parte derivanti dai lavori per conto delle società del Gruppo Autostrade per l'Italia- è andato di pari passo con la possibilità per la società concessionaria controllante di effettuare affidamenti *in house*. Gli affidamenti *in house* hanno consentito a Pavimental SpA di diventare una delle principali società di costruzioni in Italia (la 12° per cifra d'affari globale nel 2010 secondo la classifica 2011 predisposta dal settimanale Edilizia e Territorio e nel 2012 e 14° nel 2013).

Ha, poi, svolto alcune riflessioni sulla disciplina prevista dal **decreto-legge "Sblocca Italia"** (DL 133/2014), sul quale l'Associazione ha avuto modo di sottolineare, sin dalla fase di conversione del decreto, che **la possibilità di accorpamento delle tratte autostradali, con proroga ex lege del termine di scadenza delle concessioni in essere, rappresenta, anche in questo caso, un vulnus dei principi comunitari e nazionali in materia di concorrenza.** Il decreto, infatti, sottrae, di fatto, i nuovi rapporti concessori all'obbligo di affidamento con gara, con pregiudizio dei principi comunitari e nazionali in materia di procedure ad evidenza pubblica. A tale proposito, ha sottolineato che **la nuova direttiva europea n°23/2014 non andrà a risolvere i profili di criticità riscontrati nell'articolo 5 dello Sblocca Italia** -che si riferisce segnatamente alle concessioni già assentite-poiché le nuove norme si applicheranno unicamente alle concessioni aggiudicate dopo il 17 aprile 2014, come specificato dall'articolo 54 della citata direttiva. Peraltro, lo stesso articolo 43 della nuova direttiva, che, come noto, disciplina i casi in cui è possibile modificare le concessioni senza una nuova procedura di aggiudicazione, presuppone che, "a monte", la concessione sia stata affidata con gara. Tale norma risulta quindi inapplicabile alle ipotesi in cui l'affidamento della concessione sia avvenuto in via diretta senza l'espletamento di alcun confronto concorrenziale, situazione che, come più volte ribadito, caratterizza la maggior parte delle concessioni assentite nel comparto autostradale italiano. In assenza di confronto concorrenziale ("a monte" e "a valle"), mancano alcuni presupposti -quelli appunto del rispetto dei principi di apertura del mercato e di concorrenza- necessari per poter valutare, sia dal punto di vista economico sia sotto il profilo degli aiuti di stato, ogni eventuale proroga delle concessioni esistenti. **A livello nazionale** - ha proseguito il Presidente - **gli elementi introdotti in sede di conversione del decreto-legge "Sblocca Italia" possono essere valutati positivamente, in quanto affermano la necessità, più volte rilevata da Ance, di una totale riapertura "a valle" della concorrenza con commissioni di gara pubbliche per l'affidamento dei lavori, stante l'assenza della gara "a monte" dovuta alla nuova possibile proroga "ex lege" delle concessioni in essere.** Il Presidente ha, quindi, rilevato che **l'ambito dei lavori sottoposti a tale obbligo appare decisamente insufficiente, essendo limitato esclusivamente ai lavori "ulteriori" rispetto a quelli previsti dalle vigenti convenzioni**" e che, pertanto, **occorrerebbe aprire al mercato e, quindi porre in gara, anche il 100% dei**

lavori previsti nelle concessioni in essere.

Si è, altresì, soffermato sull'**esperienza francese di mini-proroga** (3 anni in media) di alcune delle concessioni autostradali esistenti, che ha ottenuto il via libera della Autorità comunitarie ad ottobre 2014, e che viene spesso **genericamente invocata per giustificare *tout court* la disposizione introdotta dal decreto-legge "Sblocca Italia", nonostante le notevoli differenze rispetto al caso italiano**. Tali differenze risiedono non solo nella messa in concorrenza "a monte", che caratterizza il contesto di mini-proroga delle concessioni autostradali in Francia, ma anche nelle misure adottate, e adeguatamente monitorate, per contemperare le esigenze delle concessionarie in scadenza con quelle di rispetto dei principi di concorrenza ed apertura dei mercati.

Si allega il documento consegnato agli atti della Commissione con il dettaglio della posizione ANCE.

20128-Documento consegnato agli atti della Commissione.pdf [Apri](#)