

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Nota per l'Audizione presso la Commissione VIII Senato sull'Anas e sullo stato delle concessioni autostradali - 21 novembre 2006 -

1. Le questioni relative all'Anas

Continuità del flusso di spesa

Negli ultimi anni i rapporti tra Anas SpA ed imprese titolari di contratti di appalto sono stati caratterizzati da ripetuti blocchi dei pagamenti, dovuti per l'esecuzione dei lavori, con notevole aggravio degli oneri finanziari delle imprese stesse.

La situazione si va ora normalizzando, considerato che il D.L. 4 luglio 2006, n. 223 convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248 ha notevolmente innalzato il tetto di spesa per l'anno 2006 imposto all'Anas dalla legge finanziaria 23 dicembre 2005, n. 266.

Si valuta positivamente anche il quadro delle risorse previste per l'Anas dal disegno di legge finanziaria 2007.

Infatti la manovra finanziaria per il 2007 prevede le seguenti risorse:

- 1) apporto al capitale sociale pari a 1.120 milioni di euro per il 2007 e a 1.560 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009, per complessivi 4.240 milioni di euro nel triennio;
- 2) risorse provenienti dal Fondo centrale di garanzia per le autostrade e ferrovie metropolitane che ammonta a 500 milioni di euro di disponibilità e 1.873 milioni di crediti nei confronti dei concessionari autostradali. Tali risorse saranno utilizzate per il proseguimento degli interventi sulla SA-RC già approvati dal Cipe;
- 3) proventi derivanti dal sovrapprezzo sui pedaggi autostradali;
- 4) canoni pagati dalle concessionarie autostradali che andranno a finanziare l'attività di vigilanza sulle concessionarie stesse.

Tuttavia si sottolinea l'esigenza che le maggiori risorse previste siano poi trasferite nella disponibilità di cassa della Società attraverso procedimenti celeri, in modo da assicurare un flusso di spesa continuo, senza interruzioni che produrrebbero, come si è verificato in passato, notevoli danni alle imprese.

Semplificazione delle procedure interne

Un secondo ordine di problemi riguarda le procedure attraverso cui la società opera.

I provvedimenti volti all'istruttoria ed alla assunzione di atti deliberativi con rilevanza esterna sono caratterizzati da notevoli passaggi di carattere burocratico che risultano poco compatibili con la struttura societaria, la quale dovrebbe, invece, attuare una maggiore snellezza operativa.

Ciò si traduce in una eccessiva dilatazione dei tempi relativi ai procedimenti, sia in relazione allo svolgimento delle gare, all'approvazione dell'aggiudicazione ed alla successiva stipula del contratto, sia in relazione alle procedure di definizione del contenzioso mediante accordo bonario.

Si auspica che, indipendentemente dal processo di ristrutturazione dell'Anas previsto dall'art. 142 del disegno di legge finanziaria, volto ad assicurare la piena autonomia dell'attività di vigilanza e controllo sui concessionari autostradali, si proceda da subito ad una definizione di procedure più snelle relativamente all'attività istituzionale dell'Anas concernente la gestione della rete stradale nazionale.

Tavolo di consultazione

Di grande importanza per le imprese di costruzioni che operano nel campo stradale è la possibilità di conoscere tempestivamente il programma degli investimenti che l'Anas intende attuare nel breve e medio periodo. Ciò consentirebbe alle imprese di programmare a propria volta l'attività e di effettuare i necessari investimenti.

Si auspica, pertanto, la costituzione di un tavolo permanente Ance-Anas, allo scopo di assicurare un continuo scambio di informazioni e nel quale l'Ance potrebbe fornire utili contributi in virtù della propria, diretta esperienza del settore.

2. Problematiche inerenti le concessioni autostradali

L'affidamento diretto dei lavori

Il problema più rilevante per l'Ance in questa materia riguarda l'affidamento diretto dei lavori da parte delle concessionarie che costituisce una grave restrizione del mercato e della concorrenza.

Le concessionarie autostradali, infatti, procedono ad affidamenti diretti di gran parte dei lavori di propria competenza ad imprese loro collegate.

L'ANCE contesta tale impostazione in base alla considerazione secondo cui l'affidamento diretto alle controllate è possibile soltanto alla **condizione che il concessionario di costruzione e gestione sia stato scelto con gara**; in altri termini, se il concessionario è scelto con

gara trova fondamento logico la tesi di considerare le imprese collegate come un *unicum* rispetto alla concessionaria, consentendo a quest'ultima gli affidamenti diretti. Qualora, invece, la concessionaria non sia stata scelta con gara (e questo è il caso di quasi tutte le concessionarie autostradali), l'affidamento diretto alle collegate non trova alcuna giustificazione né formale né sostanziale ed, al contrario, viola tutti i principi comunitari sulla concorrenza, considerato che vengono attuate forme di affidamento diretto senza alcuna forma concorrenziale né a monte né a valle; in sostanza, il concessionario scelto fiduciarmente a sua volta affida, in modo diretto, lavori ad imprese scelte fiduciarmente, con elusione di tutte le regole sull'evidenza pubblica.

Le considerazioni ora svolte trovano conferma (seppure ve ne fosse necessità) nell'art. 144 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163) che impone l'affidamento della concessione di costruzione e gestione con procedure ad evidenza pubblica, recependo pedissequamente la Direttiva 2004/18/CE..

Va poi tenuto presente che gli articoli 148 e 149 (come pure la direttiva comunitaria) distinguono tra i concessionari che sono amministrazioni aggiudicatrici e concessionari che non sono amministrazioni aggiudicatrici (e cioè, le imprese in grado di eseguire direttamente i lavori).

Relativamente ai primi, l'articolo 148 per gli appalti di lavori a terzi impone categoricamente il rispetto delle procedure ad evidenza pubblica.

Relativamente ai secondi, l'articolo 149 ammette l'affidamento alle imprese collegate, ma, nel presupposto (arg. da art 149, commi 3 e 6 e 144) che il concessionario sia stato scelto con gara.

Ora, secondo alcune pronunce del Consiglio di Stato, i concessionari autostradali sono "organismi di diritto pubblico" e, pertanto, rientrano tra i concessionari che sono amministrazioni aggiudicatrici e perciò nella perentoria prescrizione dell'art. 148. Ma anche ove si ritenesse che rientrino nella categoria dei concessionari che non sono amministrazioni aggiudicatrici, quelli per i quali non sussista il presupposto dell'ottenimento della concessione con procedura ad evidenza pubblica non potrebbero affidare lavori in modo diretto alle collegate per le considerazioni sopra espresse.

Aspetti economici nei rapporti concessori nel settore autostradale

Accanto ai problemi generali di rispetto e tutela delle regole del mercato e di trasparenza nell'attività della pubblica amministrazione, vanno segnalate altre questioni riferibili in modo particolare ai rapporti concessori che legano l'Anas, quale soggetto concedente, e le singole società concessionarie autostradali.

Una riflessione complessiva sul rapporto concessorio nell'ambito del sistema autostradale italiano è un'occasione molto importante per affrontare il tema, più generale, della struttura regolatoria nazionale, che, soprattutto negli ultimi anni, ha mostrato segni evidenti di incompletezza, inefficacia e inefficienza.

Inadeguatezza della struttura regolatoria

In merito all'inadeguatezza delle convenzioni nel regolare i rapporti tra le parti, vale la pena sottolineare la sostanziale mancanza di un reale potere sanzionatorio del soggetto concedente (Anas Spa) nei confronti dei soggetti concessionari.

Le modifiche introdotte dall'articolo 21 della legge 47 del 2004, infatti, seppur importanti per aver ridotto le asimmetrie informative tra concedente e concessionario (in particolare il riferimento agli investimenti realizzati, l'utilizzo di un indice di redditività oggettivamente determinabile e criteri per una migliore definizione di qualità del servizio), non hanno sostanzialmente migliorato le capacità di vigilanza e controllo dell'Ente concedente e, soprattutto, non hanno attribuito a quest'ultimo maggiori poteri sanzionatori.

In merito a tale ultima questione, il precedente Presidente dell'Anas, nel corso di un'audizione parlamentare, sosteneva che "l'unica possibilità sanzionatoria è la revoca della concessione, [...], ma non ci sono possibilità intermedie di sanzionamento della stessa, a meno che, per cause di forza maggiore, non si rimoduli il piano finanziario." E' evidente, quindi, che in tali circostanza il potere del soggetto concedente appare notevolmente ridotto.

Manca, poi, un soggetto super partes in grado di valutare i comportamenti degli attori nel corso del rapporto concessorio.

Rispetto degli obblighi previsti dalle convenzioni

Tra le obbligazioni derivanti dalle convenzioni autostradali quelle relative agli interventi di manutenzione di adeguamento e potenziamento della rete costituiscono un importante impegno finanziario e industriale a carico degli enti concessionari, a fronte dei quali sono generalmente previsti adeguamenti tariffari che garantiscano un ritorno finanziario adeguato agli investimenti realizzati.

Recentemente l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici ha reso noti i risultati di un'indagine sullo stato di attuazione dei piani di investimento della più importante società concessionaria autostradale. Il pesante ritardo che emerge dal predetto studio seppur diversamente giustificato dai soggetti coinvolti, appare grave e tale da metter in discussione gli stessi adeguamenti tariffari.

La previsione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 21 della legge 47/2003, che lega i futuri incrementi tariffari allo stato di avanzamento dei lavori andrebbe esteso a tutte le concessioni vigenti.