

Audizione dell'Ance sulle concessionarie autostradali

Indagine conoscitiva della Commissione VIII
(Ambiente, territorio e lavori pubblici) della
Camera dei Deputati

15 aprile 2015

Sommario

SINTESI.....	3
1 - LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI – PROBLEMATICHE DI COMPATIBILITÀ CON LA NORMATIVA COMUNITARIA	6
a) L’attuale quadro normativo italiano relativo all’affidamento dei lavori a terzi da parte dei concessionari autostradali	6
b) Quadro delle società concessionarie che possono ricorrere ad affidamenti <i>in house</i>	8
c) L’evoluzione del mercato a seguito della reintroduzione della possibilità di affidamenti <i>in house</i> da parte delle concessionarie private	10
d) Considerazioni relative all’attuazione dei programmi di investimento delle concessionarie autostradali	15
2 - ALCUNI CASI SPECIFICI.....	16
a) Lavori autostradali relativi alla tratta Civitavecchia Nord- Tarquinia – Il caso specifico della Società Autostrada Tirrenica Spa (SAT).....	16
b) Il caso di Autostrade per l'Italia.....	17
3 - LA PROROGA DELLE CONCESSIONI PREVISTA DALL’ SBLOCCA ITALIA	19
a) L’art. 5 del DL “Sblocca Italia”	19
b) Le proroghe previste in attuazione dello Sblocca Italia	20
c) Il caso francese di miniproroga delle concessioni autostradali.....	21

SINTESI

- In Italia, **il sistema delle concessioni autostradali risulta 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).

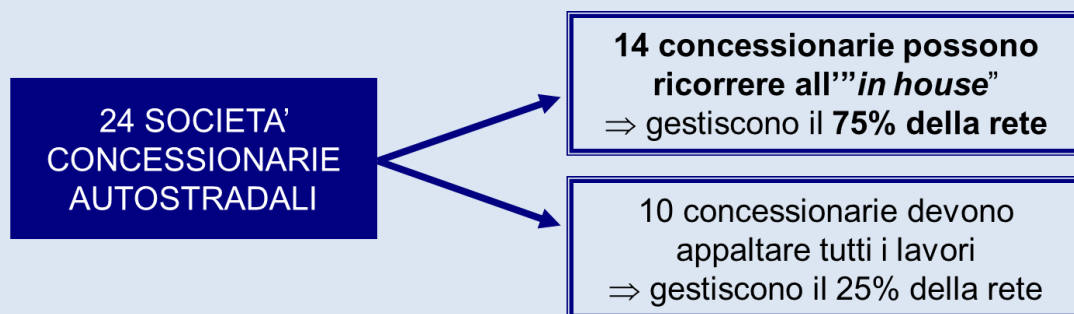
Nel corso degli ultimi anni, la questione degli affidamenti a terzi delle concessionarie è stato oggetto di grande attenzione da parte del legislatore e di numerosi interventi normativi.

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.



Elaborazione Ance su documenti pubblici

- L'analisi dei bandi di gara dimostra 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.**

- **Il caso della società Pavimental SpA, controllata da Atlantia SpA, 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).

- Per quanto riguarda la disciplina prevista dal **decreto-legge "Sblocca Italia"** (DL 133/2014), l'Ance 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, appare opportuno sottolineare 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, 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.

Tuttavia, va 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".**

Ad avviso dell'Ance, occorrerebbe aprire al mercato e, quindi porre in gara, anche il 100% dei lavori previsti nelle concessioni in essere.

- **L'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, 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.

1 - LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI – PROBLEMATICHE DI COMPATIBILITÀ CON LA NORMATIVA COMUNITARIA

a) L'attuale quadro normativo italiano relativo all'affidamento dei lavori a terzi da parte dei concessionari autostradali

La disciplina concernente gli affidamenti a terzi da parte dei concessionari autostradali è stata interessata, negli ultimi anni, da numerosi interventi normativi.

Nel regime preesistente alla nuova normativa, il legislatore italiano aveva risolto il problema degli affidamenti *in house* alle società controllate da parte dei concessionari autostradali, attraverso il **riconoscimento agli stessi della natura di “amministrazioni aggiudicatrici”, da cui conseguiva l’obbligo di appaltare a terzi i lavori di qualunque importo**, nel rispetto delle procedure di gara disciplinate dal Codice dei contratti pubblici (art. 2, comma 85, del D.L. n. 262/2006, convertito nella Legge n. 286/2006 – c.d. **riforma Di Pietro**).

Tale problema, invero, era stato sollevato dalla Commissione UE che, su istanza dell'ANCE, aveva dato l'avvio al procedimento di costituzione in mora della Repubblica Italiana, ai sensi dell'art. 226 del Trattato CE (ora articolo 258 TFUE) (come deciso nella riunione n. 1740 del 4 aprile 2006), adducendo la non conformità ai precetti comunitari della normativa interna sugli affidamenti di lavori diretti da parte dei concessionari.

A seguito della riforma introdotta dalla cennata Legge n. 286/2006, la Commissione UE archiviava la procedura avviata nei confronti dell'Italia (come deliberato nella riunione n. 1794 del 27 giugno 2007), ritenendo che la normativa “de qua”, avendo introdotto il divieto di lavori *in house* per le società concessionarie, avesse definitivamente superato le obiezioni di compatibilità con la normativa comunitaria.

Tale situazione, tuttavia, è stata successivamente ribaltata con il D.L. 207/2008.

In particolare, l'articolo 29 del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207 – convertito, con modifiche, nella L. 27 febbraio 2009, n. 14 - ha introdotto importanti modificazioni circa il regime giuridico al quale i concessionari autostradali devono attenersi nell'affidamento dei lavori oggetto di concessione.

Infatti, il comma 1-quinquies dell'art. 29, ha eliminato la previsione contenente l'equiparazione dei concessionari autostradali alle amministrazioni aggiudicatrici. La norma si limitava a precisare che i concessionari che non sono amministrazioni aggiudicatrici devono applicare, negli affidamenti di lavori a terzi, le disposizioni di cui all'art. 142, comma 4 e 253, comma 25 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 163/2006).

Inoltre, il comma 1-sexies dell'art. 29 ha riscritto il comma 25 dell'art. 253 del Codice, precisando che i titolari di concessioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, comprese quelle rinnovate o prorogate ai sensi della successiva legislazione, **sono tenuti ad appaltare a terzi una percentuale minima pari al 40% dei lavori**, agendo come amministrazioni aggiudicatrici esclusivamente per tale quota.

Tale percentuale, a partire dal 1° gennaio 2014, **è stata elevata al 60%**, così come disposto all'articolo 4 del D.L. 22 giugno 2012, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012 n. 34.

Le modificazioni introdotte da ultimo sono di particolare rilievo, per gli effetti che comportano per il mercato dei lavori pubblici.

Infatti, in primo luogo, **l'eliminazione della equiparazione dei concessionari autostradali alle amministrazioni aggiudicatrici determina, di fatto, il venir meno dell'obbligo per gli stessi di appaltare tutti i lavori a terzi attraverso procedure ad evidenza pubblica**, secondo quanto statuito dal Codice dei contratti.

Ma soprattutto, la precisazione introdotta per le concessioni già assentite al 30 giugno 2002, **riapre la possibilità di procedere ad affidamenti diretti di una cospicua quota dei lavori di loro competenza ad imprese collegate** (art. 253, comma 25 del D.Lgs. n. 163/2006 come modificato dall'art. 4 del DL 22 giugno 2012 n. 83 citato).

Si è dunque nella sostanza tornati ad un quadro normativo che aveva suscitato i rilievi della Commissione UE.

Infatti, ad avviso dell'ANCE, l'affidamento diretto alle controllate è consentito soltanto a condizione che il concessionario di costruzione e gestione sia stato scelto con gara; in altri termini, se il concessionario è stato 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.

Nel caso delle concessioni autostradali assentite prima del 30 giugno 2002, tuttavia, nessuna di esse è stata affidata con gara. E molte di esse sono state successivamente rinnovate o prorogate sempre senza gara.

Di conseguenza, il cennato art. 253 comma 25 laddove consenta l'affidamento diretto dei lavori alle collegate da parte dei soggetti ivi richiamati, finisce per essere in contrasto con tutti i principi comunitari sulla concorrenza, legittimando il concessionario scelto fiduciarmente ad affidare lavori ad imprese scelte fiduciarmente a loro volta, con elusione di tutte le regole sull'evidenza pubblica.

Le considerazioni ora svolte trovano piena conferma (seppure ve ne fosse necessità) nell'art. 144 del Codice dei Contratti che, in coerenza con della normativa comunitaria di riferimento (Dir.va n. 2004/18/CE) dispone che l'affidamento della generalità delle concessioni di costruzione e gestione di lavori debba avvenire con procedure ad evidenza pubblica.

Su tale imprescindibile presupposto, infatti, gli articoli 148 e 149 del Codice dei contratti (D.Lgs. n. 163/2006) 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'art. 148 (recependo il cennato art. 62 della Dir.va n. 2004/18/CE), per gli appalti di lavori a terzi, impone categoricamente il rispetto delle procedure ad evidenza pubblica.

Relativamente ai secondi, l'art. 149 ammette l'affidamento alle imprese collegate, ma nel presupposto che il concessionario sia stato scelto con gara.

Ora, i concessionari autostradali, come già detto, rientrano tra i concessionari che sono amministrazioni aggiudicatrici e perciò nella perentoria prescrizione dell'art. 148.

Ma anche ove si ritenesse che rientrino tra i concessionari che non sono amministrazioni aggiudicatrici, va rilevato che, poiché, come già accennato, quelli che hanno ottenuto la concessione prima del 30 giugno 2002 sono tutti affidatari diretti di tali concessioni, ne discende che non possono parimenti affidare lavori in modo diretto alle collegate, in quanto manca il presupposto richiesto dal combinato disposto dell'art. 144 e 149, consistente nell'aver acquisito la concessione previa effettuazione di procedure ad evidenza pubblica.

In sostanza, il regime di sostanziale monopolio in cui operano tali concessionari autostradali, in virtù dei diritti speciali ed esclusivi di cui sono divenuti titolari senza gara, implica la necessaria apertura alla concorrenza degli affidamenti a terzi, al fine di contemperare le esigenze del mercato con la posizione di supremazia di cui godono.

Solo in tal modo, infatti, il deficit di concorrenza occorso “a monte”, per la circostanza che le concessioni sono state acquisite senza gara, può essere recuperato “a valle”, negli affidamenti a terzi, come imposto dai principi del Trattato UE.

L'incompatibilità di tale modalità di affidamento diretto con il Diritto UE è stato del resto anche recentemente affermata dalla Commissione Europea.

Su risposta all'interrogazione parlamentare presentata dall'On.le Gargani¹ sulla legittimità della proroga della concessione dell'autostrada del Brennero, la Commissione ha chiarito, quale principio di carattere generale, che il rinnovo e la proroga di una concessione, equivale in genere all'affidamento diretto di un nuovo contratto non preceduto da procedure d'appalto, e ciò si pone in contrasto con la normativa UE in materia di appalti pubblici e concessioni.

b) Quadro delle società concessionarie che possono ricorrere ad affidamenti *in house*

Prima di procedere all'analisi del quadro degli investimenti realizzati dalle società concessionarie e delle relative modalità di affidamento adottate nel corso degli ultimi anni, appare opportuno presentare un **quadro di sintesi delle concessionarie che possono effettuare affidamenti *in house* ai sensi della Legge n°14/2009** e di quelle che sono obbligate ad appaltare tutti i lavori.

In questo contesto, appare utile ricordare che le concessionarie a maggioranza pubblica devono appaltare tutti i lavori mentre le concessionarie a maggioranza privata, ad eccezione della Società Italiana per il Traforo del Monte Bianco (SITMB) regolata da trattato internazionale, possono applicare la L. 14/2009 del 27 febbraio 2009 sugli affidamenti *in house*.

¹ Interrogazione n. 2576/2013

24 società concessionarie autostradali 5.822 km di autostrade

15 società a maggioranza privata 4.357 km (75% della rete)

Atlantia SpA (52% della rete)

*Autostrade per l'Italia; Autostrade meridionali;
Raccordo Autostradale Valle d'Aosta;
Tangenziale di Napoli; Società Autostrada Tirrenica;
Società Italiana per il Traforo del Monte Bianco**

SIAS SpA (16% della rete)

*SATAP; Autostrada Torino-Savona;
Società Autostrada Ligure Toscana;
Autostrada dei Fiori; Autocamionale della CISA;
Società Autostrade Valdostane;
Società di progetto Autostrada Asti-Cuneo*

Altre (7% della rete)

*Strada dei Parchi;
Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta*

9 società a maggioranza pubblica 1.465 km (25% della rete)

Autostrada del Brennero

Consorzio Autostrade siciliane

Autovie Venete

Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova

Milano Serravalle-Milano Tangenziali

Autostrade Centro Padane

Società Italiana Traforo Autostradale del Fréjus

Concessioni Autostradali Venete

Società Italiana Traforo Gran San Bernardo

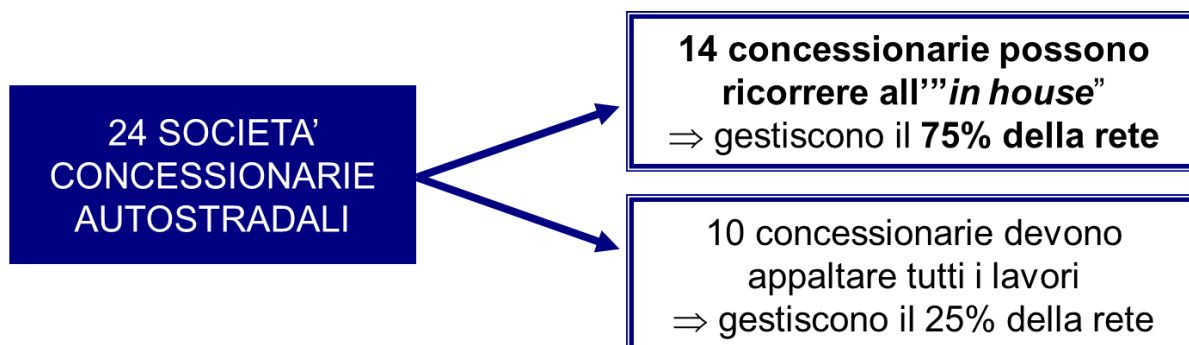
**POSSIBILITÀ DI AFFIDARE
IN HOUSE***

**OBBLIGO DI APPALTARE TUTTI I
LAVORI**

*La Società Italiana per il Traforo del Monte Bianco (SITMB), regolata da trattato internazionale, non può applicare la L. 14/2009 sugli affidamenti "in house"
Elaborazione Ance su dati Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Dall'analisi della composizione societaria delle 24 società concessionarie autostradali che hanno ottenuto la concessione prima del 30 giugno 2002, emerge una **diffusa possibilità di ricorso ad affidamenti *in house*, e quindi di distorsione della concorrenza, da parte delle società concessionarie.**

Solo 10 società concessionarie, infatti, devono appaltare tutti i lavori. Queste società gestiscono solo il 25% della rete autostradale, per circa il 23% del traffico annuale². Le altre **14 società concessionarie autostradali, che gestiscono il 75% della rete autostradale ed il 77% del traffico annuale, possono invece ricorrere all'*in house*.**



Elaborazione Ance su documenti pubblici

² Elaborazioni su documenti ufficiali AISCAT relativi all'anno 2014.

Tra le concessionarie a maggioranza privata figurano:

- **6 società concessionarie controllate dal gruppo Atlantia SpA** (Autostrade per l'Italia SpA) che gestiscono il 52% della rete ed il 62% del traffico e possono affidare lavori *in house*, in particolare alla società **Pavimental SpA**³;
- **7 società concessionarie controllate dal gruppo SIAS SpA** che gestiscono il 16% della rete ed il 12% del traffico e possono affidare lavori *in house* a varie società controllate⁴;
- **2 altre società concessionarie**⁵ che gestiscono il 7% della rete ed il 3% del traffico.

c) L'evoluzione del mercato a seguito della reintroduzione della possibilità di affidamenti *in house* da parte delle concessionarie private

Per capire gli effetti sul mercato delle opere pubbliche della possibilità conferita alle concessionarie autostradali private (cfr. paragrafo precedente) di affidare lavori *in house*, l'Ance ha realizzato un'analisi dell'andamento dei bandi di gara pubblicati dalle società concessionarie.

I dati relativi alle procedure di gara sono stati poi messi a confronto con le informazioni relative agli affidamenti *in house* operati dalle concessionarie autostradali, resi disponibili in documenti ufficiali ed in particolare nei documenti societari delle concessionarie autostradali.

La normativa nazionale relativa agli affidamenti *in house* delle concessionarie⁶, infatti, fa riferimento agli **affidamenti** operati dalle società concessionarie, quindi ai contratti da queste sottoscritti.

Pertanto, **al fine di realizzare una corretta valutazione degli effetti della norma**, non possono essere presi come riferimento gli investimenti bensì è **necessario considerare i bandi di gara pubblicati dalle concessionarie private e gli affidamenti diretti di queste concessionarie a società controllate/collegate**.

Rispetto a quest'ultimo punto, è necessario evidenziare che la quantificazione della quota affidata *in house* dalle concessionarie private, effettuata dall'Ance e di seguito riportata, risulta sicuramente parziale e si basa solo sui dati tratti da documenti ufficiali.

L'evoluzione del mercato

Per rappresentare l'evoluzione del mercato dei bandi di gara e degli affidamenti *in house* delle concessionarie a partire dal 2009, anno in cui è stata reintrodotta la possibilità di effettuare affidamenti *in house*, sono state di seguito analizzate le tendenze del mercato:

- nel **biennio 2009-2010**, immediatamente successivo alla reintroduzione della possibilità di affidare *in house*;
- complessivamente dal 2009 ad oggi, quindi nel **periodo 2009-2014** (6 anni);
- ed infine nel **biennio più recente 2013-2014**.

³ Ad eccezione della Società Italiana per il Traforo del Monte Bianco (SITMB) che gestisce meno di 6 chilometri di autostrada e non può applicare la L. 14/2009 sugli affidamenti *in house* essendo regolata da trattato internazionale.

⁴ Fino a fine 2012, la società Autostrada Torino-Savona, oggi controllata da SIAS SpA era controllata da Atlantia SpA.

⁵ Fino al 2011, la società Strada dei Parchi SpA, oggi controllata da Toto Holding SpA era controllata da Atlantia SpA.

⁶ Articolo 253, comma 25 del Codice dei contratti pubblici.

I dati relativi ai bandi di gara pubblicati in questi periodi sono stati raffrontati con quelli relativi al biennio 2007-2008, unico biennio in cui è stato in vigore l'obbligo, per le concessionarie private, di appaltare il 100% dei lavori.

A partire dal 2009, il mercato delle concessionarie autostradali è stato caratterizzato da una drastica riduzione dei bandi di gara pubblicati dalle concessionarie a maggioranza privata.

E' opportuno ricordare che all'inizio di tale anno (L.14/2009), è stata introdotta la possibilità per queste ultime di affidare direttamente (senza gara d'appalto) fino al 60% dei lavori a società loro controllate o collegate (tale percentuale, scende al 40% dal 1 gennaio 2014).

Evoluzione della percentuale di lavori che le società concessionarie autostradali private possono affidare «in house»								
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0%	0%	60%	60%	60%	60%	60%	40%	40%

Elaborazione Ance su documenti pubblici

In particolare, nel corso del **primo biennio di applicazione dell'in house (2009-2010) l'importo posto in gara dalle concessionarie autostradali private risulta più che dimezzato (-57%)**, passando da circa 1,4 miliardi di euro del biennio precedente (2007-2008) a poco più di 600 milioni di euro.

Di contro, nello stesso periodo, i bandi di gara pubblicati dalle concessionarie a maggioranza pubblica, per le quali vige l'obbligo di appaltare tutti i lavori, sono cresciuti del 49,3% rispetto al periodo 2007-2008.

In altre parole, **una parte importante del mercato dei bandi di gara delle concessionarie autostradali è scomparsa a seguito dell'introduzione**, ad inizio 2009 (L.14/2009), **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.

BANDI DI GARA DELLE SOCIETÀ CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI

Valori in milioni di euro

Tipologia concessionaria	Biennio 2007-2008		Biennio 2009-2010		Var.% Biennio 2009-2010/ Biennio 2007-2008	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Società a maggioranza privata	247	1.403,3	104	603,3	-57,9	-57,0
- di cui controllate da Atlantia S.p.A.	189	1.302,3	58	531,0	-69,3	-59,2
- di cui controllate SIAS S.p.A. ^(*)	52	83,0	34	60,4	-34,6	-27,3
- di cui altre società a maggioranza privata ^(**)	6	18,0	12	11,9	100,0	-34,0
Società a maggioranza pubblica*	147	653,2	164	975,5	11,6	49,3

(*) Autostrada Torino-Savona S.p.A. è passata sotto il controllo di Sias da Atlantia dalla fine del 2012

(**) Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A e Strada dei Parchi Spa (non fa più parte del gruppo Atlantia a partire dal 2012)

*Al netto di Autovie Venete S.p.A.: La società concessionaria a maggioranza pubblica è commissariata ai sensi dell'O.P.C.M. n°3702 del 5 settembre 2008 e, di conseguenza, può derogare alla normativa sugli appalti pubblici. Non è stata inclusa nel totale delle società concessionarie a maggioranza pubblica

Elaborazioni Ance su dati Infoplus

L'analisi degli anni successivi conferma le **forti riduzioni dell'importo posto 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 di euro).

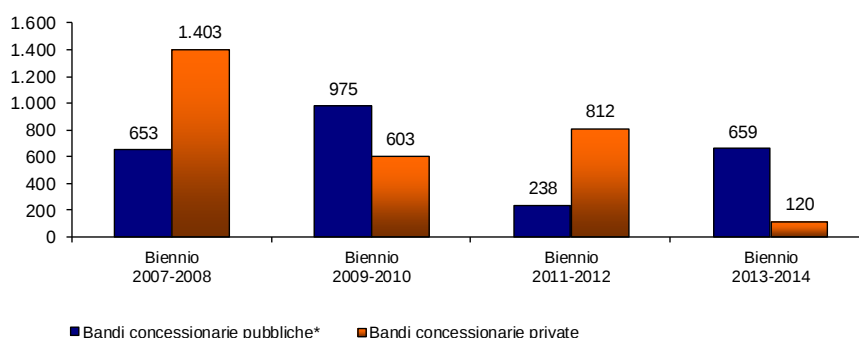
Considerando l'andamento degli investimenti totali⁷ delle concessionarie, che mostra una diminuzione solo a partire dal 2013, si osserva uno **spiazzamento dei lavori in house a danno di quelli realizzati in gara**.

Nel periodo 2009-2014, **le concessionarie private** hanno affidato lavori *in house* per **almeno 1,5 miliardi di euro**⁸, determinando contestualmente un forte calo dell'importo dei lavori messi in gara.

La possibilità, offerta alle concessionarie private, di affidare in house i lavori relativi alle tratte in concessione appare fortemente lesiva della concorrenza anche in considerazione del fatto che le relative concessioni sono state affidate senza gara.

In questo contesto, appare inoltre opportuno evidenziare che **l'utilizzo della possibilità di affidare in house non è mai stato oggetto di controllo e verifica da parte di nessun soggetto pubblico delegato**.

BANDI DI GARA DELLE SOCIETÀ CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI
Importi in milioni di euro



*Al netto di Autostrade Venete S.p.A.: La società concessionaria a maggioranza pubblica è commissariata ai sensi dell'O.P.C.M. n°3702 del 5 settembre 2008 e, di conseguenza, può derogare alla normativa sugli appalti pubblici. Non è stata inclusa nel totale delle società concessionarie a maggioranza pubblica

Elaborazione su dati Infoplus e stime Ance su Bilanci annuali delle società autostradali e documenti pubblici

BANDI DI GARA DELLE SOCIETÀ CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI NEL PERIODO 2007-2014
Valori in milioni di euro

Tipologia concessionaria	Biennio 2007-2008		Biennio 2009-2010		Biennio 2011-2012		Biennio 2013-2014	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Società a maggioranza privata	247	1.403,3	104	603,3	58	811,7	27	119,8
- di cui controllate da Atlantia S.p.A.	189	1.302,3	58	531,0	30	72,0	12	40,5
- di cui controllate SIAS S.p.A. (*)	52	83,0	34	60,4	26	735,1	9	65,6
- di cui altre società a maggioranza privata (**)	6	18,0	12	11,9	2	4,6	6	13,7
Società a maggioranza pubblica*	147	653,2	164	975,5	69	237,6	63	659,2

(*) Autostrada Torino-Savona S.p.A. è passata sotto il controllo di Sias da Atlantia dalla fine del 2012

(**) Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A e Strada dei Parchi Spa (non fa più parte del gruppo Atlantia a partire dal 2012)

*Al netto di Autostrade Venete S.p.A.: La società concessionaria a maggioranza pubblica è commissariata ai sensi dell'O.P.C.M. n°3702 del 5 settembre 2008 e, di conseguenza, può derogare alla normativa sugli appalti pubblici. Non è stata inclusa nel totale delle società concessionarie a maggioranza pubblica

Elaborazioni Ance su dati Infoplus

⁷ Gli investimenti delle concessionarie sono stati pari a 1.466 milioni di euro nel 2008; 1.745 milioni di euro nel 2009; 2.027 milioni di euro nel 2010; 2.188 milioni di euro nel 2011; 2.039 milioni di euro nel 2012 e 1.489 milioni di euro nel 2013.

⁸ Quantificazione minima dei lavori *in house* effettuata da Ance basata su documenti ufficiali

BANDI DI GARA DELLE SOCIETÀ CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI NEL PERIODO 2007-2014

Var.% rispetto al biennio precedente

Tipologia concessionaria	Biennio 2009-2010		Biennio 2011-2012		Biennio 2013-2014		Biennio 2013-2014 / Biennio 2007-2008	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Società a maggioranza privata	-57,9	-57,0	-44,2	34,5	-53,4	-85,2	-89,1	-91,5
di cui controllate da Atlantia S.p.A.	-69,3	-59,2	-48,3	-86,4	-60,0	-43,7	-93,7	-96,9
di cui controllate SIAS S.p.A. ^(*)	-34,6	-27,3	-23,5	1.117,9	-65,4	-91,1	-82,7	-20,9
- di cui altre società a maggioranza privata ^(**)	100,0	-34,0	-83,3	-61,5	200,0	197,9	0,0	-24,3
Società a maggioranza pubblica*	11,6	49,3	-57,9	-75,6	-8,7	177,4	-57,1	0,9

^(*) Autostrada Torino-Savona S.p.A. è passata sotto il controllo di Sias da Atlantia dalla fine del 2012

^(**) Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A e Strada dei Parchi Spa (non fa più parte del gruppo Atlantia a partire dal 2012)

*Al netto di Autovie Venete S.p.A.: La società concessionaria a maggioranza pubblica è commissariata ai sensi dell'O.P.C.M. n°3702 del 5 settembre 2008 e, di conseguenza, può derogare alla normativa sugli appalti pubblici. Non è stata inclusa nel totale delle società concessionarie a maggioranza pubblica

Elaborazioni Ance su dati Infoplus

Infine, se si confronta l'**ultimo biennio (2013-2014)** con il periodo 2007-2008 emerge quanto tale ridimensionamento sia stato netto e marcato: nel biennio 2013- 2014 **le concessionarie autostradali private** hanno pubblicato bandi per un valore di circa 119,8 milioni di euro a fronte di 1,4 miliardi di euro degli anni 2007 e 2008, evidenziando un **calo del 91,5%**. Si consideri inoltre, che nell'intero anno 2014, il gruppo Atlantia SpA, che come detto gestisce oltre la metà della rete autostradale (52%) e il 62% del traffico, non risulta aver pubblicato alcun bando.

Nello stesso periodo (2013-2014), i bandi pubblicati dalle **concessionarie pubbliche**, che devono appaltare tutti i lavori, hanno invece registrato una **lieve crescita dello 0,9%** rispetto al biennio 2007-2008.

Distorsione del mercato: il caso eclatante di Pavimental SpA

Il caso della società Pavimental SpA, controllata da Atlantia SpA, mette chiaramente in evidenza la distorsione del mercato determinata dalla possibilità di affidare lavori *in house*, in assenza di un iniziale confronto concorrenziale.

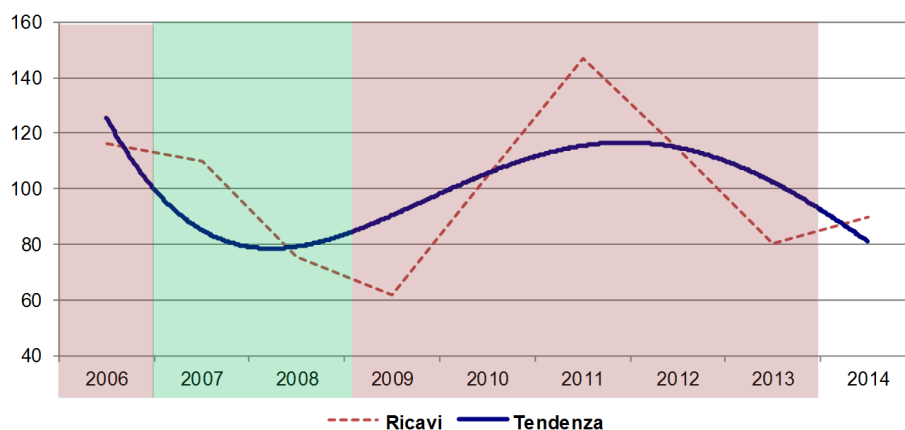
Nel corso degli ultimi anni, infatti, l'andamento dei ricavi della società Pavimental SpA – in larghissima parte derivanti dai lavori per conto delle società del Gruppo Autostrade per l'Italia⁹ – è andato di pari passo con la possibilità per la società concessionaria controllante di effettuare affidamenti *in house* (cfr. grafico).

Si osserva infatti **un forte calo dei ricavi della società Pavimental (-34%) a seguito della cancellazione della possibilità di effettuare affidamenti *in house* (periodo 2007-2008) mentre si osserva una forte crescita (+138%) subito dopo la reintroduzione della norma sull'*in house*.**

⁹ Si tratta di una circostanza messa in evidenza in quasi tutti i documenti di bilancio di Atlantia SpA e Pavimental SpA in cui si sottolinea che l'andamento dei ricavi della Pavimental SpA è funzione delle attività affidate *–in house–* da Autostrade per l'Italia/Atlantia.

Evoluzione della percentuale di lavori che le società concessionarie autostradali private possono affidare «in house»							
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0%	0%	60%	60%	60%	60%	60%	40%

RICAVI DI PAVIMENTAL (BASE MEDIA 2006-2014=100)

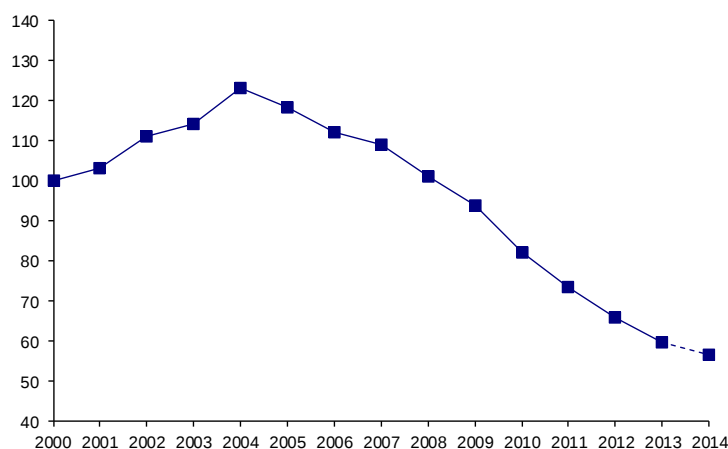


Elaborazione Ance su documenti ufficiali Atlantia

Gli affidamenti *in house* della società controllante 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).

Tutto questo si inserisce in un contesto di **forte crisi del settore dei lavori pubblici**. Gli investimenti in costruzioni non residenziali pubbliche, secondo i dati Ance, si sono progressivamente ridotti a partire dal 2005 e, **in un decennio (2004-2014), la contrazione ha raggiunto il 54,1% in termini reali**.

INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI NON RESIDENZIALI PUBBLICHE - n.i. 2000=100



Fonte: Ance

Di seguito si fornisce un quadro riepilogativo degli affidamenti *in house* a Pavimental SpA.

**LAVORI AFFIDATI IN HOUSE DA AUTOSTRADE PER L'ITALIA/ATLANTIA ALLA
CONTROLLATA PAVIMENTAL SPA - Valori in milioni di euro**

Descrizione Opera	importo (M€)	data affidamento
A1 Milano-Napoli - Tratto stazione Roma Nord svincolo Settebagni e Svincolo Castenuovo di porto	108,2	Aprile 2009
A14 Bologna-Bari-Taranto - Tratto Fano-Senigallia (Lotto 3)	228,7	Giugno 2009
A14 Bologna-Bari-Taranto - Tratto Fano-Senigallia (Lotto 1A)	61,9	Settembre 2009
A9 Lainate-Como-Chiasso - Interconnessione di Lainate tra A8 e A9	238,7	Giugno 2009
A14 Bologna-Bari-Taranto - Tratto Fano-Senigallia (Lotto 1B)	297,1	Maggio 2010
Autostrada Milano-Napoli - Ampliamento a tre corsie del tratto Barberino di Mugello -Incisa di Valdarno (Lotto 0)	139,0	Gennaio 2011
A12 Livorno-Civitavecchia - Lotto Rosignano Marittimo - San Pietro in Palazzi	29,6	2011
Autostrada Milano-Napoli - Lavori di completamento dei lotti 4,5 e 7,8 ubicati nel tratto Firenze Nord - Firenze Sud	17,0	2012
A7-A10-A12 Nodo di Genova	13,0	2013
Lavori su A8 e Rho-Monza	n.d.	2014
TOTALE	1.133,1	

*Nota: La quantificazione è sicuramente parziale in quanto si basa solo su dati certi e documenti ufficiali
Elaborazione Ance su documenti ufficiali delle società*

d) Considerazioni relative all'attuazione dei programmi di investimento delle concessionarie autostradali

Nel 2008-2009, la reintroduzione della possibilità per le concessionarie private di effettuare affidamenti *in house* è stata invocata dalle società concessionarie per garantire gli investimenti previsti nelle convenzioni sottoscritte con il concedente.

Rispetto a questo obiettivo, appare opportuno sottolineare che a fine 2013, le concessionarie private avevano realizzato solo l'84% degli investimenti previsti in convenzione.

**REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PREVISTI DA
PARTE DELLE SOCIETÀ CONCESSIONARIE**

Concessionarie	Consuntivo investimenti 2008-2013 (M€)	PEF operativo totale (M€)	% realizzazione
Privati/totale	8.608,2	10.205,4	84%
<i>di cui Atlantia</i>	<i>6.626,3</i>	<i>7.139,8</i>	<i>93%</i>
<i>di cui SIAS</i>	<i>1.515,2</i>	<i>2.581,7</i>	<i>59%</i>
<i>di cui altre private</i>	<i>466,7</i>	<i>484,0</i>	<i>96%</i>
Pubbliche	2.326,3	3.874,5	60%
Totale	10.934,5	14.079,9	78%

Elaborazione Ance su dati MIT

Di fronte a questa evidenza, appare singolare che la necessità di garantire gli investimenti previsti nelle convenzioni sottoscritte venga ora invocata per giustificare la proroga di alcune concessioni in essere.

2 - ALCUNI CASI SPECIFICI

a) Lavori autostradali relativi alla tratta Civitavecchia Nord- Tarquinia – Il caso specifico della Società Autostrada Tirrenica Spa (SAT)

Come sopra affermato esponendo la questione generale relativa agli affidamenti *in house* nel settore delle concessioni autostradali, Ance ritiene non in linea con le prescrizioni comunitarie l'attuale disposizione che consente ai concessionari autostradali che abbiano acquisito o avuto in proroga la concessione senza gara, poter realizzare i lavori direttamente (ossia tramite le proprie controllate) senza ricorso al mercato.

Sotto questo profilo, si è ritenuto necessario agire con l'esposto in sede UE nei confronti della Società Autostrada tirrenica, la SAT che sta realizzando i lavori della tratta Livorno- Civitavecchia ed, in particolare, i lavori di realizzazione del tratto Tarquinia-Civitavecchia.

Come detto la Sat - Società Autostrada Tirrenica S.p.A è titolare della concessione del tratto Livorno-Civitavecchia il cui affidamento originario della concessione è avvenuto senza gara.

La concessione è stata oggetto di ripetuti provvedimenti di proroga (da ultimo sino all'annualità 2046)

La SAT ha fatto parte del gruppo Autostrade per l'Italia S.p.A. fino al 24 maggio 2011, data in cui sono entrati nella compagine azionaria:

- Holcoa S.p.A. (composta da CCC, CMB, CMC, Unieco, Cooperare e UGF Merchant) – 24,89%
- Vianco S.p.A. (Vianini Lavori S.p.A.) – 24,89%
- Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. – 14,94%
- Società Autostrada Ligure Toscana – 9,95%

Dopo questa cessione, la quota di Autostrade per l'Italia è quindi scesa al 24,89% del capitale.

La modifica della compagine sociale, con l'introduzione di nuovi soggetti nella platea dei soci, **è avvenuta in carenza di qualsivoglia confronto concorrenziale.**

In presenza del quadro così delineato (**ulteriore proroga della concessione e ingresso di nuovi soci in carenza di confronto concorrenziale**) la società, come ricordato nella breve ricostruzione cronologica di cui sopra, ha dato avvio, alla fine dell'annualità 2011, ai lavori del tratto autostradale ricadente nel territorio della Regione Lazio (tratto Civitavecchia Nord – Tarquinia) per un importo complessivo di euro 173 milioni circa.

La medesima, infatti, beneficia di **un regime di esclusiva nella gestione del tratto autostradale di competenza, acquisito in carenza di qualsiasi confronto concorrenziale e continua a goderne per effetto di proroga disposta dall'ente concedente.**

In tal modo i medesimi soggetti vengono a beneficiare della realizzazione di un ingente quantitativo di lavori pubblici, senza essere stati selezionati tramite l'esperimento di qualsivoglia procedura di evidenza pubblica; ciò, come osservato nella premessa di carattere generale, in palese violazione delle regole comunitarie in materia di appalti.

Appare infatti che l'unica soluzione compatibile con il diritto europeo rimane quella per cui – quando il concessionario privato sia stato scelto senza gara (come nel caso della SAT)- quest'ultimo debba essere equiparato a un'amministrazione aggiudicatrice in relazione all'affidamento dei lavori pubblici che rientrano nell'oggetto della concessione, con conseguente obbligatoria esternalizzazione del 100% dei lavori a soggetti selezionati tramite procedure di evidenza pubblica.

Ance ha pertanto provveduto ad inoltrare alla Commissione Europea un esposto volto a denunciare la compatibilità con i principi comunitari dell'art. 253, comma 25 del Codice dei Contratti – concernente, come affermato- i concessionari autostradali che, come SAT, abbiano ottenuto la concessione ante giugno 2002, senza gara- con i principi normativi comunitari.

A seguito di denuncia presentata dall'Ance, con Acer e Urcel, la Commissione Europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti della Società Autostrada Tirrenica SPA (SAT).

Dopo l'apertura di questa procedura, in data 26 febbraio 2015, Autostrade per l'Italia ha annunciato di aver sottoscritto accordi con Banca Monte Paschi di Siena S.p.A, Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A. (gruppo SIAS), Holcoa, Vianco S.p.A. (100% di Vianini Lavori S.p.A. del Gruppo Caltagirone) per l'acquisto di un ulteriore 74,95% del capitale della società elevando così la propria partecipazione al 99,93%.

Ance auspica che l'Italia possa conformarsi a quanto prescritto dal Diritto UE. Appare evidente, infatti che l'unica soluzione compatibile con il diritto europeo rimane quella per cui – quando il concessionario privato sia stato scelto senza gara (come nel caso della SAT)- quest'ultimo debba essere equiparato a un'amministrazione aggiudicatrice in relazione all'affidamento dei lavori pubblici che rientrano nell'oggetto della concessione, con conseguente obbligatoria esternalizzazione del 100% dei lavori a soggetti selezionati tramite procedure di evidenza pubblica.

b) Il caso di Autostrade per l'Italia

L'articolo 14 del decreto legge 11 luglio 1992 n. 333 (convertito in legge n. 359 dell'8 agosto 1992) ha previsto la proroga di vent'anni delle concessioni già assentite a quella data, allo scopo di favorire la privatizzazione degli enti pubblici di gestione delle partecipazioni stradali, tra i quali l'Iri e le società dagli stessi partecipate.

Nello specifico, con lo stesso decreto, il Governo italiano ha deciso la privatizzazione della società autostrade, come deliberata dal Consiglio dei ministri nel 1997.

Le modalità di tale privatizzazione, nonché le modalità di proroga della concessione, sono state oggetto di richiesta di chiarimento da parte della Commissione europea che, nel marzo 1998, ha aperto una procedura di infrazione nei confronti del Governo italiano (1998/2056). La procedura è stata poi archiviata dalla Commissione.

Al fine di chiarire su quali basi la Commissione ha provveduto ad archiviare la procedura, l'Ance richiesto l'accesso ai documenti della stessa.

In particolare, sono stati richiesti i seguenti documenti;

- la lettera della rappresentanza permanente italiana dell' 11 maggio 1998;
- osservazioni della Commissione in merito alla seconda convenzione aggiuntiva Anas-Autostrade (20 marzo 1999);
- gli articolo 10 e 11 della seconda convenzione aggiuntiva Anas-Autostrade;
- l'articolo 6 della terza convenzione Anas-Autostrade.

Dall'analisi dei documenti pervenuti, è emerso che, al fine di superare i rilievi posti dalla Commissione UE in merito alla proroga ex lege della concessione alla società Autostrade, lo Stato italiano assicurava che avrebbe agito in modifica della convenzione aggiuntiva Anas-Autostrade, al fine di conformarla ai principi comunitari (lettera della rappresentanza italiana dell'11 maggio 1998).

La modifica della convenzione avrebbe dunque dovuto prevedere, tra l'altro, l'affidamento della totalità dei lavori a terzi, con gare indette da un organo pubblico (costituito da una commissione nominata dal Ministro dei Lavori Pubblici).

In relazione a tale proposta di modifica della convenzione, la Commissione ha chiesto ulteriori chiarimenti sulle modalità previste per l'affidamento dei lavori da parte dei concessionari (lettera del 20 marzo 1999).

La Commissione, infatti, rilevava che, se anche l'articolo 10 del progetto di modifica della convenzione aggiuntiva prevedeva l'obbligo di affidare tutti i lavori con gara, tuttavia la portata di tale disposizione veniva sostanzialmente svuotata dal successivo articolo 11 che consentiva l'affidamento diretto a società controllate dei lavori oggetti di concessione.

A seguito di tale ulteriore richiamo, è stato modificato il testo della Convenzione.

Infatti l'articolo 6 della III convenzione aggiuntiva ha provveduto ad eliminare il citato articolo 11. Tale eliminazione ha giustificato l'archiviazione del procedimento di infrazione nel 2001.

Pertanto, dalla documentazione a noi fornita dalla Commissione Europea risulta che il terzo atto aggiuntivo della convenzione Anas- Autostrade esplicitamente vieterebbe la possibilità di procedere ad affidamenti *in house*, e ciò al fine di superare le obiezioni comunitarie sulla privatizzazione di Autostrade nonché, soprattutto, sulla ulteriore proroga della concessione.

Dalla vicenda sopra delineata si desume la considerazione secondo cui la proroga della concessione, che equivale ad un affidamento senza procedure di gara, può risultare compatibile con i principi comunitari solo se, "a valle", nell'esecuzione dei lavori oggetto della concessione, venga assicurato il rispetto del principio di concorrenza, non osservato nell'attribuzione della concessione stessa, e ciò mediante l'affidamento a terzi con procedure ad evidenza pubblica.

Il principio indicato è valido ancora oggi in presenza del permanere delle circostanze che caratterizzavano la concessione alla società Autostrade al momento del procedimento di infrazione (proroga, cioè affidamento senza gara).

Pertanto le considerazioni sopra espresse sono valide per la quasi totalità delle concessioni autostradali in essere, che sono state oggetto di proroghe.

Risulta, pertanto, del tutto giustificata la richiesta di una previsione normativa che imponga ai concessionari autostradali di appaltare con procedure ad evidenza pubblica il 100% dei lavori oggetto della concessione.

3 - LA PROROGA DELLE CONCESSIONI PREVISTA DALLO SBLOCCA ITALIA

a) L'art. 5 del DL "Sblocca Italia"

L'Art. 5 del Decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, convertito dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164, c.d. Decreto SBLOCCA ITALIA introduce importanti novità in materia di concessioni autostradali.

Viene prevista la possibilità, per i concessionari di tratte autostradali nazionali, entro il 31 dicembre 2014, di proporre modifiche del rapporto concessorio in essere, al fine di assicurare gli investimenti necessari per gli interventi di potenziamento, adeguamento strutturale, tecnologico ed ambientale delle infrastrutture autostradali nazionali, nel rispetto dei parametri di sicurezza più avanzati prescritti da disposizioni dell'Unione europea, nonché per assicurare un servizio reso sulla base di tariffe e condizioni di accesso più favorevoli per gli utenti. Tali modifiche devono, però, più in generale essere finalizzate a procedure di aggiornamento o revisione, anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue, ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria.

Viene, inoltre, introdotta la necessità di sottoporre al Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti le modifiche del rapporto concessorio in essere.

Sempre entro il 31 dicembre 2014, il concessionario è tenuto a predisporre un nuovo piano economico finanziario, che deve essere corredato anche da idonee garanzie e asseverazione da parte dei soggetti autorizzati, per la stipulazione di un atto aggiuntivo o di un'apposita convenzione unitaria, che devono intervenire entro il 31 agosto 2015. Da ultimo, tali termini sono stati rispettivamente prorogati al 30 giugno 2015 ed al 31 dicembre 2015 dal DL n. 192/2015 (c.d. Milleproroghe).

Il nuovo testo prevede, inoltre, che l'affidamento dei lavori, nonché delle forniture e dei servizi, ma solo se ulteriori rispetto a quelli previsti dalle vigenti convenzioni, avverrà nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica disciplinate dal d.lgs. n. 163/2006. Ai relativi affidamenti si applica l'art. 11, comma 5, lett. f), della legge 23 dicembre 1992, n. 498.

Tale ultima disposizione stabilisce altresì che, nelle ipotesi in cui occorre provvedere, come nel caso di concessionari che non sono amministrazioni aggiudicatrici, agli affidamenti a terzi di lavori (nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 142, comma 4, e 253, comma 25, del codice di cui al d.lgs. n. 163/2006) oppure nelle ipotesi in cui occorre sottoporre gli schemi dei bandi di gara delle procedure di aggiudicazione all'approvazione di ANAS Spa, le commissioni di gara per l'aggiudicazione dei contratti devono essere nominate dal Ministro delle Infrastrutture.

La formulazione della norma in commento si riferisce a tutte le concessioni autostradali nazionali, prevedendo la possibilità di apportare modifiche ai rapporti concessori in essere finalizzate a procedure di aggiornamento o revisione, anche mediante l'unificazione di quelle interconnesse, contigue ovvero tra loro complementari.

Tale operazione, tuttavia, **sottrae, di fatto, il nuovo rapporto concessorio all'obbligo di affidamento con gara, con pregiudizio dei principi comunitari e nazionali in materia di procedure ad evidenza pubblica.**

Il nuovo testo, come riformulato nell'iter di conversione del decreto, prevede espressamente che l'affidamento dei lavori, nonché delle forniture e dei servizi, ulteriori rispetto a quelli previsti dalle vigenti convenzioni, dovrà avvenire nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica disciplinate dal d.lgs. n. 163/2006.

Inoltre, è previsto che le commissioni di gara debbano essere nominate dal Ministro delle Infrastrutture.

Ora, se questi aspetti possono essere valutati positivamente, in quanto affermano la necessità, più volte rilevata da Ance, di una 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, va, tuttavia 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”**.

Pertanto, sembrerebbe delinearsi il seguente scenario:

- per i lavori previsti nelle vigenti convenzioni, sia sopra che sotto soglia comunitaria, dovrebbe continuare ad applicarsi l'art. 253, comma 25, secondo cui solo il 40% dei lavori è realizzabile *in house* dai concessionari, con l'obbligo di mettere in gara la restante quota pari al 60%;
- per i nuovi lavori, ulteriori rispetto a quelli previsti nelle vigenti convenzioni, indipendentemente dall'importo, viene introdotto l'obbligo di affidamento a terzi, con commissione di gara nominata dal Ministero.

Va altresì tenuto conto del fatto che, proprio su tale norma, l'Italia rischia una procedura di infrazione Ue: la Commissione UE ha infatti aperto il 17 ottobre la pre-procedura di infrazione c.d. “Eu-Pilot”, chiedendo allo Stato Italiano di fornire, entro due mesi, approfondimenti per decidere l'esito della procedura.

In questo contesto, si vuole altresì sottolineare che anche il **Presidente dell'ANAC Cantone**, in una lettera aperta all'ex Ministro delle infrastrutture Maurizio Lupi, nonché ai presidenti di Camera e Senato, Laura Boldrini e Pietro Grasso, ha recentemente denunciato **profili di criticità** connessi alle possibili opacità nelle proroghe delle concessioni, nonché rallentamenti nell'attuazione degli investimenti.

Tali affermazioni fanno eco a quanto affermato dal **Presidente della Corte dei Conti Squitieri**, nel corso della propria relazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, secondo il quale la proroga “*ope legis*” delle concessioni rappresenta “**un fenomeno negativo**” che genera “*alterazioni del regime concorrenziale, sempre più, peraltro, tutelato dal diritto comunitario*”.

Inoltre, secondo il magistrato contabile, l'affidamento di un servizio, di un'opera o fornitura sempre ad un solo operatore economico “*non sempre risulta corrispondere a canoni di efficienza, trasparenza ed economicità*” che dovrebbero permeare l'azione dell'amministrazione, laddove occorre invece assicurare “*procedure pubbliche che garantiscano un'effettiva parità di posizione tra tutti gli operatori*”.

b) Le proroghe previste in attuazione dello Sblocca Italia

Secondo le informazioni rese disponibili in documenti ufficiali, nel corso degli ultimi mesi, sono state presentate tre domande di proroga ai sensi dell'articolo 5 dello Sblocca Italia.

Si tratta di domande relative alla proroga per 16 anni in media, e relativa unificazione delle 7 concessioni del gruppo SIAS SpA (5,2 miliardi di euro di investimenti), alla proroga per circa 20 anni della concessione dall'Autostrada del Brennero A22 (3 miliardi di investimenti) e della proroga della concessione di Autovie venete (1,5 miliardi di investimenti).

**QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE INFORMAZIONI DISPONIBILI
SULLE PROROGHE RICHIESTE ALLA COMMISSIONE EUROPEA**

Concessionaria	Investimenti (miliardi di euro)	Durata proroga (anni)
7 Concessioni Gruppo SIAS	5,2	16
Autostrada del Brennero A22	3,0	20
Autovie Venete	1,5	n.d.
Totale	9,7	

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

In conclusione, è possibile effettuare un'ultima considerazione.

La materia delle concessioni, e quindi, anche degli affidamenti a terzi da parte dei concessionari, sarà a breve regolata dalla direttiva 23/2014 UE del 23 febbraio 2014, attualmente in fase di recepimento da parte del legislatore nazionale.

Al riguardo, è tuttavia necessario sottolineare che la nuova normativa 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.

c) Il caso francese di miniproroga delle concessioni autostradali

L'esperienza francese di miniproroga di alcune delle concessioni autostradali esistenti, che ha ottenuto il via libera della Autorità comunitarie ad ottobre 2014, viene spesso genericamente invocata per giustificare *tout court* la disposizione introdotta dall'articolo 5 del decreto-legge “Sblocca Italia” (DL 133/2014), nonostante le **notevoli differenze rispetto al caso italiano**, come emerge dai documenti ufficiali messi a disposizione dalle autorità francesi e comunitarie.

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 nell'**accordo firmato tra la Federazione Nazionale delle imprese che realizzano Lavori Pubblici (FNTP) e l'Associazione delle Società Francesi concessionarie di Autostrade (ASFA) al fine di contemperare le esigenze delle concessionarie in scadenza con quelle di rispetto dei principi di concorrenza ed apertura dei mercati.**

Ciò premesso, si forniscono di seguito maggiori informazioni, in forma sintetica, sul caso francese. Tali informazioni si basano principalmente su documenti ufficiali della Commissione Europea¹⁰ e del Governo francese.

Nell'ambito del **Piano rilancio dell'economia** che il Governo francese ha avviato nel 2012, è stata prevista la **mini-proroga**, per una durata media di circa 3 anni, **delle concessioni autostradali in essere**, le quali scadono fra circa 15 anni (tra la fine del decennio 2020-2030 e l'inizio del decennio 2030-2040).

L'**allungamento delle concessioni** comporta l'impegno, per le concessionarie autostradali, a realizzare circa **3,2 miliardi di euro** di nuovi lavori, non previsti nelle convenzioni vigenti, a partire dal biennio 2015-2016.

A questo proposito, appare opportuno sottolineare che una prima ricognizione del Governo francese del settembre 2012 aveva individuato proposte di lavori ulteriori, rispetto alle convenzioni vigenti, da parte delle società concessionarie francesi, per un importo pari a circa 17 miliardi di euro e che un'attenta analisi del Governo ha permesso di selezionare successivamente solo gli interventi più urgenti.

I lavori interessati dalle miniproroghe, pari come detto a 3,2 miliardi di euro, sono relativi essenzialmente alla realizzazione di una ventina di nuove tratte di collegamento tra tratte già esistenti delle rete autostradale ma anche all'ammodernamento della rete esistente per adeguarla alle nuove normative di sicurezza ed ambientali. La durata delle miniproroghe concesse è compresa tra 2 anni (SANEF) e 4 anni e 2 mesi (ESCOTA), come indicato nelle successiva tabella.

**SINTESI DELLE PROROGHE DELLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI
IN FRANCIA AUTORIZZATE DALL'UNIONE EUROPEA**

Società concessionaria	Importo lavori ulteriori previsti (M€)	Fine concessione attuale	Durata della proroga autorizzata
ESCOTA	600-650	2027	4 anni e 2 mesi
SANEF	300-350	2029	2 anni
SAPN	250-300	2029	3 anni e 8 mesi
COFIROUTE	550-600	2031	2 anni e 6 mesi
APRR	400-450	2032	2 anni e 1 mese
AREA	300-350	2032	3 anni e 9 mesi
ASF	800-850	2033	2 anni e 4 mesi
TOTALE	3.200		2 anni e 11 mesi

Nota bene: Il contesto francese è caratterizzato, diversamente da quello italiano, dalla messa in concorrenza delle attuali concessioni, che è già avvenuta "a monte"

Fonte: Decisione Commissione Europea - C(2014) 7850 final del 28 ottobre 2014

Nell'ambito delle discussioni tra Governo e società concessionarie autostradali (Abertis, Eiffage e Vinci, tre dei più grandi gruppi al mondo) sull'eventuale proroga delle concessioni esistenti in Francia, acquisite con gara, e preventivamente alla presentazione di una richiesta di proroga delle concessioni a Bruxelles, il Governo ha chiesto alle concessionarie autostradali di garantire ad imprese terze l'accesso al mercato dei nuovi lavori derivanti dall'allungamento delle concessioni. A tale proposito, si evidenzia che, avendo acquisito le concessioni con gara europea nel 2005, le

¹⁰ Si tratta in particolare della decisione della Commissione Europea C(2014) 7850 final del 28 ottobre 2014.

concessionarie autostradali francesi non hanno, ad oggi, quasi nessun obbligo di messa in gara dei lavori.

Per garantire un maggiore accesso al mercato dei lavori ad imprese terze, la Federazione Nazionale delle imprese che realizzano Lavori Pubblici (FNTP) e l'Associazione delle Società Francesi concessionarie di Autostrade (ASFA) hanno sottoscritto un accordo.

Tale accordo, promosso dal Governo francese, prevede **ulteriori misure di apertura dei mercati, rispetto a quelle vigenti in Francia, che hanno rappresentato un elemento centrale dell'autorizzazione che la Commissione Europea ha concesso alle Autorità francesi** per la proroga di alcune concessioni autostradali, per una durata comunque non superiore ai quattro anni, in cambio di investimenti aggiuntivi rispetto a quelli attualmente previsti.

Alla luce di questi elementi, appare opportuno valutare la **possibilità di promuovere un simile accordo anche in Italia**, al fine di temperare le esigenze di concorrenza con quelle di realizzazione dei lavori già previsti nelle attuali convenzioni, oltre che su eventuali nuovi investimenti che potrebbero essere realizzati in base ad eventuali proroghe.

In un tale contesto, si ritiene che, come nel caso francese, le proroghe siano comunque limitate a pochi anni, e connesse ad investimenti effettivamente aggiuntivi rispetto alle convenzioni vigenti, al fine di prevenire ingiustificate sovracompensozioni derivanti dai maggiori pedaggi introitati a fronte degli investimenti effettivamente realizzati.

Infine, preme sottolineare che nel caso francese, il monitoraggio della proroga, per il quale è prevista la partecipazione delle associazioni dei concessionari e delle imprese di costruzioni, deve necessariamente essere attuato regolarmente e da strutture nazionali indipendenti. Si tratta, anche in questo caso, di un fattore qualificante dell'autorizzazione concessa alla Francia da parte dell'Unione Europea. Nel caso italiano, tale ruolo potrebbe essere svolto dall'ANAC congiuntamente con il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.
