

**COMMISSIONE VIII**  
**AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI**  
**RESOCONTO STENOGRAFICO**  
**INDAGINE CONOSCITIVA**

**3.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 APRILE 2015**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ERMETE REALACCI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Buzzetti Paolo, <i>Presidente dell'ANCE</i> .....	7, 8, 10
Realacci Ermete, <i>Presidente</i> .....	2	Borghi Enrico (PD) .....	9
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI</b>		De Rosa Massimo Felice (M5S) .....	9
<b>Audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato:</b>		Pellegrino Serena (SEL) .....	10
Realacci Ermete, <i>Presidente</i> .....	2, 4, 6, 7	<b>Audizione di rappresentanti di Atlantia S.p.a. e Autostrade per l'Italia:</b>	
Borghi Enrico (PD) .....	4	Realacci Ermete, <i>Presidente</i> .	12, 14, 15, 17, 18, 19
De Rosa Massimo Felice (M5S) .....	5, 6	Borghi Enrico (PD) .....	16
Mannino Claudia (M5S) .....	5, 7	Carrescia Piergiorgio (PD) .....	16
Mariani Raffaella (PD) .....	6	Castellucci Giovanni, <i>Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia</i> .	12, 13, 14, 15, 18
Pitruzzella Giovanni, <i>Presidente dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato</i> .....	2, 4, 6, 7	De Rosa Massimo Felice (M5S) .....	15
<b>Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE):</b>		Mariani Raffaella (PD) .....	18
Realacci Ermete, <i>Presidente</i> .....	7, 8, 10, 12	<b>ALLEGATO 1:</b> Documentazione consegnata dal presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato .....	20
		<b>ALLEGATO 2:</b> Documentazione consegnata dal presidente dell'ANCE .....	24

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (ScPI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
ERMETE REALACCI

**La seduta comincia alle 14.45.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali, l'audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Ringrazio il presidente per la sua presenza e rivolgo un saluto al Dottor Valentini. Abbiamo già avuto modo di confrontarci con il presidente e, come ricorderà, in occasione del decreto «Sblocca Italia», avevamo utilizzato le indicazioni pervenute dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato relativamente all'articolo 5, sterilizzandolo nei suoi effetti pratici, che infatti non sono intervenuti.

Do pertanto la parola al presidente Pitruzzella.

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.* Ringrazio il presidente e tutti i componenti della Commissione perché, come sapete, l'Antitrust ritiene essenziale

il rapporto con il Parlamento, e quindi riferire in questa sede ogni qual volta possa essere utile.

Con riguardo alla nuova versione dell'articolo 5 del decreto-legge n. 133 del 2014, si può osservare — ulteriori approfondimenti sono contenuti nella relazione scritta — che certamente, rispetto alla versione iniziale, sono state apportate importanti modifiche, ma resta, come era nella logica di quell'articolo, un meccanismo di proroga delle concessioni vigenti o già scadute, per le quali si dà luogo a una modifica del rapporto concessorio, anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse contigue o complementari tra loro.

Nell'audizione del 30 settembre scorso, l'Autorità aveva considerato un meccanismo di proroga generalizzato come non giustificabile alla luce dell'esigenza di assicurare gli investimenti sulla rete autostradale. In quella sede si argomentava che si sarebbe potuto trattare per le concessioni in scadenza di investimenti in parte previsti e non effettuati entro i termini prescritti dal contratto di concessione. Inoltre, si riteneva particolarmente difficile valutare se l'accorpamento di più concessioni già esistenti fosse effettivamente in grado di sviluppare delle efficienze nei costi dei concessionari autostradali, con ricadute positive per il consumatore, tali da giustificare la deroga a procedure di selezione mediante gara dei nuovi concessionari.

Quella posizione critica rispetto alla proroga si fondava e continua a fondarsi, non solo in questo settore ma in generale in tutti i mercati, sulla constatazione che gli investimenti infrastrutturali possono essere più utilmente garantiti dall'assegnazione tramite gara delle tratte al gestore più efficiente e da una regolamentazione

opportunamente disegnata, piuttosto che attraverso il prolungamento del rapporto concessorio già esistente. Anche oggi in questa sede, quindi, si ribadisce la preferibilità dell'assegnazione competitiva delle nuove concessioni di quelle scadute rispetto alla proroga implicita.

Venendo alle modifiche apportate all'articolo 5 in sede di conversione, si tratta di misure che prevedono l'apporto di istituzioni qualificate. È certamente un passo avanti importante ma, a nostro avviso, le criticità a suo tempo sollevate non possono essere pienamente superate.

L'articolo 5 prevede che l'atto aggiuntivo, con cui il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti eventualmente recepisce le richieste di modifica al rapporto concessorio in essere formulate dai concessionari, viene assunto sentita preventivamente l'Autorità di regolazione dei trasporti, che è certamente opportuno coinvolgere. È previsto, altresì, che l'atto ministeriale dovrà, prima della sua definitiva adozione, essere presentato alla Camera affinché riceva il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il quesito che va posto con riferimento a questo testo è se in realtà il parere non intervenga in una fase troppo avanzata, quando già è definito un determinato effetto.

Senza dubbio ancora più importante è la previsione che subordina l'attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 5 al rilascio del preventivo assenso da parte dei competenti organi dell'Unione europea, trattandosi di materia inerente agli aiuti di Stato, e quindi di competenza della direzione generale competente. Vi è anche un problema di compatibilità con le norme sulla libertà di stabilimento, di competenza della direzione generale «*Growth*».

L'Antitrust, però, ritiene che, in una prospettiva più generale, il tema delle eventuali modifiche alle concessioni autostradali vigenti e della compatibilità al quadro comunitario, piuttosto che attraverso una norma astratta, quale quella stilizzata all'articolo 5, vada affrontato caso per caso. Sulla base, infatti, delle informazioni, del resto anche in possesso dell'Autorità, già c'è una valutazione di

casi specifici in corso presso le istituzioni europee. In questo caso, non c'è bisogno di una norma *ad hoc*, perché esiste il quadro giuridico europeo, costituito dall'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, da tutta la legislazione secondaria in materia di aiuti di Stato e dalla prassi applicativa della Commissione riguardante proprio le proroghe autostradali.

C'è poi, a completare questo quadro di riferimento, la direttiva n. 23 del 2014 in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione. A nostro parere, dunque, sulla base di un quadro legislativo vigente, prevalentemente di carattere europeo, sarebbe possibile affrontare caso per caso le singole vicende.

In questa logica del caso per caso, bisognerebbe valutare il tipo di investimenti che si fanno rispetto al valore della concessione iniziale e all'eventuale modifica sostanziale del rapporto concessorio. Il punto di riferimento potrebbe essere soprattutto l'articolo 43 della direttiva n. 24 del 2014, per cui la concessione esistente può essere modificata senza una nuova procedura di aggiudicazione nel caso di attività o investimenti addizionali, che comunque non devono essere di valore eccedente il 50 per cento del valore della concessione iniziale. Inoltre, la modifica senza gara è ammessa qualora risulti funzionale a effettuare investimenti già previsti nella concessione iniziale a condizione che non si realizzi un cambiamento sostanziale della concessione stessa.

Si può aggiungere, anche in relazione al quadro europeo e alla prassi della Commissione, che qualora il concessionario, a fronte di un allungamento della durata della concessione, si impegni a realizzare una serie di investimenti accompagnati da una modifica tariffaria rispetto all'attuale profilo di crescita, si dovrebbe prestare poi particolare attenzione a due elementi: la natura degli investimenti e la definizione della durata assegnata alla proroga. La durata di proroga deve essere, infatti, adeguata e proporzionale rispetto agli

obiettivi che si vogliono raggiungere, quindi non deve essere mai eccessiva rispetto all'obiettivo fissato.

In questo contesto, quindi, occorrerebbe valutare, ma ripeto che si può fare una valutazione caso per caso in rapporto con gli organismi della Commissione, quali siano gli investimenti oggetto del rapporto tra soggetto concessionario e soggetto concedente, se si tratti o meno di nuovi investimenti, se si tratti o meno di investimenti che dovevano essere realizzati già sulla base del precedente rapporto concessorio e così via, soprattutto alla luce del già citato articolo 43 della direttiva concessioni e del quadro legale sugli aiuti di Stato.

Inoltre, in un'ottica europea, andrebbero particolarmente accentuate le valutazioni riguardanti la verifica delle efficienze di costo che si possono realizzare a seguito dell'accorpamento. Si tratta di efficienze che dovrebbero essere opportunamente misurate e poi ribaltate nelle tariffe finali dell'utenza. Secondo noi, la previsione di una norma generale continua a suscitare perplessità. Sarebbe meglio riferirsi al quadro europeo, per cui, se si fa una norma, bisogna comunque, per evitare di incorrere in conseguenze negative, valutare caso per caso quando c'è la possibilità di una proroga.

Aggiungo che sarebbe opportuno, anche in una logica di allargamento dei mercati ed eliminazione di alcuni ostacoli alla concorrenza, prevedere l'obbligo di affidamento con gara non solo per i lavori ulteriori rispetto a quelli contemplati nella convenzione che accede alla concessione, ma per tutti i lavori. In altre parole, gli attuali concessionari autostradali dovrebbero essere gravati dell'obbligo di affidare i lavori che riguardano la gestione delle infrastrutture tramite procedura a evidenza pubblica. Probabilmente, questa sarebbe una prospettiva per rendere più trasparente e più efficiente questo settore.

In conclusione, confermiamo le nostre perplessità sulla previsione normativa di un regime di proroga implicita delle concessioni, trattandosi di uno strumento che non pare pienamente idoneo a garantire

gli investimenti, obiettivo quest'ultimo che può essere perseguito con procedure competitive, ovvero in alternativa, dove con proroghe si debba trattare, ricorrendo al quadro legale europeo che già esiste, ma attraverso una valutazione caso per caso della singola situazione.

PRESIDENTE. Rilevo che, i difensori dell'articolo 5 sono scomparsi, perché anche il dottor Palenzona, presidente dell'AISCAT, che ho incontrato, ha detto che, vista la subordinazione alle decisioni dell'Unione europea, l'articolo 5 non sarebbe più utilizzabile. L'unico aspetto positivo è il fatto che vanno a gara tutti i lavori.

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato*. Lo ribadiamo in tale sede.

PRESIDENTE. Ciò implica comunque una modifica normativa.

Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni, autorizzando la pubblicazione della documentazione consegnata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*Vedi allegato 1*).

ENRICO BORGHI. Ringrazio il presidente. Potrei fare una piccola chiosa alla sua osservazione col famoso detto che la vittoria ha tanti padri e la sconfitta è sempre orfana. È abbastanza naturale in una Nazione come la nostra, dove il conformismo è uno sport piuttosto diffuso.

Innanzitutto, vorrei esprimere, a nome del Gruppo del Partito Democratico, un ringraziamento all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, perché su questi aspetti ci consente di fare un passo in avanti rispetto allo *status quo*, soprattutto in considerazione dell'esigenza di affrontare con il nuovo ministro queste e altre tematiche.

Il prossimo martedì, il Ministro Delrio sarà in audizione e credo che il lavoro che stiamo svolgendo come Commissione in sede di indagine conoscitiva sia importante anche per trarre una serie di conseguenze

e conclusioni rispetto alla modalità con la quale possiamo cogliere l'obiettivo insito nell'articolo 5: attivare un percorso di ammodernamento della rete infrastrutturale e viabilistica nel nostro Paese in un quadro non solo di rispetto formalistico-burocratico delle indicazioni della Commissione europea, ma in un quadro sostanziale.

L'introduzione da noi caldeggiata, vorrei dire anche voluta, della previsione, rispetto all'originaria stesura del testo, del passaggio preventivo di verifica con l'Unione europea aveva e ha, infatti, l'obiettivo di consentire l'introduzione nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie in materia di aiuti, l'ingresso del mercato, della competitività e della trasparenza del settore, e quindi consente alla realtà istituzionale di avere il livello di approvvigionamento finanziario senza il quale, stante l'attuale condizione della finanza pubblica, l'Italia non sarebbe in grado di raggiungere quelle sfide di ammodernamento e di infrastrutturazione che un Paese come il nostro merita e deve avere.

Su quest'aspetto mi permetterei di formulare due domande. Dalle osservazioni sembrerebbe quasi di recepire, nel passaggio in cui si richiama la possibilità di affrontare caso per caso il tema delle eventuali modifiche di concessioni autostradali esistenti, che si faccia riferimento alla prassi applicativa secondo cui le direttive europee n. 23 e n. 24 possono adattarsi senza recepimento nella normativa nazionale. Ho capito bene? O non è forse il caso, come probabilmente appare più opportuno, visto che al Senato si sta svolgendo un lavoro legato proprio all'introduzione nel nostro ordinamento, di limitare la possibilità di avviare anche su quest'aspetto rinegoziazioni che non abbiano un quadro giuridico a monte?

In secondo luogo, anche alla luce di questa riflessione, dal vostro punto di vista è ancora praticabile un ruolo residuale di gestione del Ministero delle infrastrutture sotto questo aspetto o, con l'introduzione nel nostro Paese del sistema delle autorità indipendenti, questo non potrebbe essere

affidato, essendo uno strumento di regolazione del mercato, più correttamente al sistema delle *authority*, mantenendo in capo alla responsabilità politica e istituzionale la determinazione delle linee generali della legislazione?

MASSIMO FELICE DE ROSA. Ringrazio anch'io per la relazione svolta, vorrei porre alcune domande.

Ritenete che gli incrementi tariffari siano in Italia contenuti e sostanzialmente in linea con l'inflazione, come ha detto AISCAT? Cosa ne pensate al riguardo?

Inoltre, vorrei sapere come agisce l'Autorità rispetto al calcolo del prezzo delle tariffe autostradali, che è differente in base alle tratte nella forma di calcolo, non tanto sulla quantità.

Avete già agito sulle formule di *project financing*? Se faccio vincere un appalto anche a un'azienda che concorre in gara per costruire un'autostrada, dopodiché continuo a defiscalizzare o a dare aiuti di Stato, come è avvenuto in tutti gli ultimi due anni per esempio per le autostrade lombarde, questi non sono considerati degli aiuti? Non è considerato irregolare?

Per le aziende che concorrevano in gara all'inizio non avevo posto tali questioni. Chi è riuscito a entrare nella gara si trova ad avere un vantaggio maggiore, perché si ritrova con degli sconti sui lavori da svolgere o degli allungamenti delle concessioni. Lì c'è il rischio dell'azienda, assunto a monte, o almeno ravviso qualche problema nella gara e nella formulazione della competizione tra le varie aziende.

Infine, vorrei conoscere la vostra posizione circa la necessità di formulare una legge organica sulle concessioni autostradali, considerando l'attuale confusione.

CLAUDIA MANNINO. Il mio quesito è più un dubbio del quale non so se l'ente o l'Authority sia il soggetto destinatario. Alla luce delle osservazioni del collega Borghi sulla modifica dell'adozione delle tre direttive europee sulle concessioni, a cui seguirà la modifica del testo unico sugli appalti, e la possibilità di accentrare o comunque svincolare il ministero dal



controllo di queste concessioni a favore delle agenzie esterne, mi pongo il problema dell'indipendenza delle agenzie, che comunque al loro interno hanno sempre una composizione determinata dalle nomine politiche. Fin dove si estende il controllo politico all'interno dell'Agenzia e dove si ha, invece, un rispetto delle direttive?

MASSIMO FELICE DE ROSA. Aggiungo solo un *flash* sui subappalti: se il concessionario deve investire dei soldi che ha promesso allo Stato in base alla concessione di investire nell'infrastruttura, investe tali soldi in una società *in house* a cui poi subappalta, in questi passaggi, non essendoci delle vere e proprie gare spesso...

PRESIDENTE. È quello che ho detto prima. Era l'unico aspetto positivo dell'articolo 5, mentre adesso...

MASSIMO FELICE DE ROSA. Non ci sono già dei problemi in questo passaggio?

RAFFAELLA MARIANI. Il presidente ha ribadito che sarebbe meglio attribuire a tutti l'obbligo di affidamento dei lavori con gara, anche alle società concessionarie, ragionamento che conduciamo da molti anni. Per alcuni è valido e per altri no. Questo Parlamento ha modificato le percentuali di *house* e sappiamo quanto questa impostazione sia differenziata anche tra concessionari. Riteniamo che ciò sia giusto, tanto che nelle correzioni che, dal mio punto di vista opportunamente, aveva operato questa Commissione all'articolo 5, tale elemento era indiscutibile.

L'Antitrust lo sta affermando da molto tempo: esistono anche meccanismi sanzionatori? Quali azioni più forti può compiere l'Autorità, oltre che dirlo e ripeterlo? Lo diceva già il suo predecessore, ma mi sembra che anche nel momento in cui Berlusconi, per esempio, affidò *ex legem* il rinnovo della concessione ad Atlantia, non si ebbe alcun effetto riguardo alla gestione *in house* degli appalti. Mi domando, quindi, a questo punto, quali

strumenti abbia l'Antitrust, sanzionatori o meno, per incidere anche su quest'aspetto.

PRESIDENTE. Do, pertanto la parola al presidente Pitruzzella per la replica.

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato*. Sulla direttiva concessioni sarebbe sicuramente preferibile affrontare il tema in sede di recepimento avendo un quadro chiaro e indiscutibile, da tutti auspicato. Ove, però, i tempi dovessero essere lunghi, potrebbe ragionarsi se la direttiva non sia già autoapplicativa.

Secondo noi, non ci vuole una norma generale, come ho già detto, ma occorre esaminare caso per caso in rapporto con la Commissione. Lì, infatti, c'è anche un problema di *fair play* istituzionale, nel senso che il rapporto con la Commissione è imprescindibile, avendo quest'ultima la competenza in materia di aiuti. Bisogna, quindi, far riferimento a quel quadro. Se ci sarà il recepimento in tempi rapidi, bene, ma già la direttiva è abbastanza dettagliata e probabilmente *self executive*. Il problema emerso in più interventi attiene all'affidamento dei lavori da parte del concessionario. Il presidente rilevava, come avevamo proposto anche noi fin dalla prima audizione, l'opportunità che questi lavori vadano a gara proprio per evitare i passaggi con società *in house*. Questo rende il mercato più trasparente, ma probabilmente anche più efficiente se le gare sono fatte bene.

Che cosa possiamo fare noi nelle more? Poco. L'Autorità antitrust interviene sempre *ex post*, non c'entra niente con le altre autorità di regolazione. Noi non facciamo regole, ma sanzioniamo illeciti concorrenziali, che sono l'abuso di posizione dominante, i cartelli e le violazioni del consumatore, contrariamente alle altre autorità, che fanno delle regole *ex ante*. Se c'è una norma, quindi, siamo subordinati al diritto europeo e, ovviamente, alla legge nazionale. Quindi fin quando il Parlamento non cambierà le cose, non possiamo fare altro, come è

giusto che sia, se non prestare ossequio alla legge del Parlamento.

Ora, ritengo che le agenzie – ripeto che non parlo dell'Antitrust, che persegue gli illeciti, ma delle agenzie di regolazione, come l'Autorità dei trasporti – debbano fare una regolazione che si svolga in un ambito prevalentemente tecnico, ma qui travalico il ruolo di presidente dell'Autorità antitrust esprimendo un'opinione di studioso. Ho sempre detto che le autorità indipendenti non devono sovrapporsi ai ruoli della politica. Altro è svolgere una regolazione tecnica sulla base di un binario, altro sono valutazioni di merito.

CLAUDIA MANNINO. Ma i componenti dell'Autorità sono nominati dalla politica !

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato*. Dovrebbero essere nominati proprio sulla base di requisiti di indipendenza. In ogni caso, siccome gli uomini non sono angeli, dicevano in *The Federalist*, è meglio evitare che soggetti privi di responsabilità facciano scelte di autonomia politica. Se sei inquadrato entro regole tecniche, poi sottoposte al controllo del giudice amministrativo e così via, è un discorso; se a un certo punto scegli la concessione, come deve essere e come è disegnata, secondo me, ma è un'opinione personale, che ripeto trascende il ruolo di presidente dell'Antitrust, è un compito che dovrebbero svolgere Governo e Parlamento. Questa è la mia personale opinione.

In ultimo, sui problemi sollevati con riguardo alle tariffe, alla possibilità di aiuti di Stato e così via, in realtà quelli non sono compiti dell'Antitrust ma dell'Autorità di regolazione e capisce che, per un problema di ovvii rapporti tra istituzioni, non voglio sovrappormi e dire cose che spettano a un'altra istituzione ed entrare in conflitto.

Dal punto di vista concorrenziale, il problema è quello che abbiamo sollevato e credo di aver dato delle indicazioni abbastanza nette.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il professor Pitruzzella, dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE).

Do la parola all'ingegner Paolo Buzzetti per lo svolgimento della sua relazione.

PAOLO BUZZETTI, *Presidente dell'ANCE*. Ringrazio il presidente dell'invito.

La materia relativa alle concessioni autostradali ci vede come ANCE impegnati da moltissimo tempo, perché riteniamo che ci sia un'assenza ripetuta di confronto concorrenziale da molto tempo su questo tema. In un momento come questo, speriamo di apertura dei mercati e di miglioramento della concorrenza, questo è un tema che torna di attualità. Il problema è che le norme europee prevedono che se non c'è una gara a monte della concessione autostradale, la gara deve essere sostanzialmente a valle. I lavori svolti devono essere fatti con gara. Il concessionario fa il concessionario, ma appalta i lavori in gara.

Da questo punto di vista, la famosa riforma Di Pietro del 2007-2008 è stato un momento a nostro avviso molto positivo, perché fu ribadito proprio questo principio e si procedette per un biennio o poco meno a mettere in gara tutto al 100 per cento. Dopodiché, il decreto-legge n. 207 del 2008 ha cambiato nuovamente le cose, ridando la facoltà di effettuare i lavori cosiddetti *in house* in una percentuale del 60 per cento, direttamente con aziende proprie. Ancora, con sforzi anche nostri, in particolare grazie all'allora Viceministro Ciaccia, nel 2009-2013 si è tornati al solo 40 per cento *in house*, quindi abbiamo riguadagnato un 20 per cento, se così posso dire, al mercato.

Sapete che ci sono 14 concessionarie, delle 24 totali, che in qualche modo possono ricorrere all'*in house*, mentre le altre 10, siccome sono a proprietà pubblica, bandiscono le gare, ma il 75 per cento del mercato della rete ha la facoltà di svolgerli *in house*. Questo ha comportato che, nell'anno della riforma Di Pietro, fossero messi in gara circa 1,5 miliardi di euro di lavori. In realtà, da quando si è tornati indietro, c'è stato un netto calo, passando da 1,5 miliardi a 600 milioni messi in gara e così è continuato negli anni successivi. In pratica, l'importo messo in gara nel biennio...

PRESIDENTE. Quale è il monte di lavori rimasto?

PAOLO BUZZETTI, *Presidente dell'ANCE*. Il monte di lavori rimasto è sempre lo stesso.

Il fatto che le concessionarie abbiano svolto i lavori *in house* per almeno 1,5 miliardi di euro ha comportato che una società *in house* di Autostrade è diventata la dodicesima azienda italiana, cioè ha avuto un incremento di fatturato del 138 per cento. Non abbiamo qualcosa contro, è stato tutto sottratto al mercato. Possiamo anche dirlo, perché lo sanno, ce lo diciamo da anni. Capite, però, che c'è un segno tangibile e concreto di questo meccanismo *in house*.

A nostro avviso, anche dal punto di vista della trasparenza, del mercato, del confronto concorrenziale, su cui stiamo tanto insistendo da sempre, allo stesso modo con cui diciamo che non servono leggi né strutture speciali per le opere ma bastano le regole ordinarie, cerchiamo anche di mettere in gara quello che giustamente va messo in gara. Il concessionario fa il concessionario ed è giusto che lo faccia con i proventi finanziari; deve essere chiaro a quali opere di manutenzione e di intervento è obbligato e su queste deve esserci un monitoraggio continuo.

Tenete presente che, anche in questo caso, ci troviamo a fronteggiare il nostro problema italiano: ognuno deve fare il suo

lavoro, l'impresa deve lavorare bene — ci mancherebbe — ma le amministrazioni devono controllare. Serve il controllo e a noi piace molto il meccanismo francese. Il decreto « Sblocca Italia » ha reintrodotta la possibilità, come sapete bene, di aumentare le concessioni e la soluzione francese è molto pragmatica: volete aumentare i tempi di concessione ai concessionari? Dovete deciderlo voi, la politica, ma vi segnalo che nel modello francese c'è un sistema di monitoraggio sui lavori, che al 100 per cento devono essere messi in gara, quindi serve mercato sui lavori.

Questo monitoraggio deve essere in capo a un apparato del Governo: noi suggeriremmo l'ANAC, mentre nell'esperienza francese ci sono l'associazione delle autostrade e quella dei costruttori. Noi riteniamo che si possa ripetere questo modello, con verifiche da parte nostra, di AISCAT e magari di ANAC, controllando che i lavori siano obbligatoriamente messi in gara.

Aggiungo, ma capisco che la mia può essere considerata una follia, che mi piaceva la soluzione che fu scelta dall'Europa molti anni fa, secondo la quale deve essere una stazione appaltante pubblica a mettere in gara: il concessionario deve dire quanti soldi deve mettere, c'è un monitoraggio e, addirittura, il pubblico bandisce le gare. Francamente, lo preferirei. Purtroppo, infatti, ho constatato che, lavorando per le concessionarie, nostre imprese, iscritte, di tutti i livelli e di tutte le dimensioni, hanno sempre avuto alla fine le « ossa rotte » da contenziosi e difficoltà. Credo sia un mercato da rimettere a posto.

A favore dei concessionari dobbiamo dire che bisogna rispettare le regole, ovviamente, sulle tariffe e sui periodi, altrimenti non possono prevedere *budget* finanziari. Questo è un aspetto di cui loro si lamentano sempre e hanno ragione, perché troppo spesso si cambia anche su questo tema. La soluzione francese per noi sarebbe, sinceramente, la migliore da adottare.

PRESIDENTE. Ricordo al presidente che qui non vi erano grandi estimatori



dell'articolo 5 del decreto «Sblocca Italia». Anche il dottor Palenzona ha riaffermato la sua inutilità, considerata la subordinazione alle decisioni dell'Unione europea. L'aspetto positivo introdotto alla Camera era rappresentato dall'indicazione che il 100 per cento dei lavori veniva assegnato con gare in appalto. Tale percentuale è ancora in vigore, ma se saltasse tutto l'articolo 5, salterebbe anche essa.

Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni autorizzando la pubblicazione della documentazione consegnata dal presidente dell'ANCE in allegato al resoconto stenografico (*Allegato 2*).

**MASSIMO FELICE DE ROSA.** Avete dei dati sulle aziende, come ad esempio la Pavimental, che più spesso ricevono l'assegnazione, e che quindi hanno ricevuto, anche secondo l'Autorità, un privilegio dalla situazione che si è venuta a formare?

Avete dei dati sui ribassi, sui subappalti affidati? Probabilmente, infatti, non è Pavimental a effettuare i lavori. A me risulta addirittura che a volte Pavimental ha preso dei lavori per i quali non aveva neanche le capacità e le strutture, poi subappaltati ad altri che non possono partecipare alla gara e devono fare dei ribassi. Mi confermate questo meccanismo? Se, eventualmente, aveste dati ulteriori da sottoporci, sarebbe molto interessante analizzarli.

Inoltre, all'interno dell'ANCE e in relazione al sistema degli asfaltatori, in una trasmissione dichiaravano che c'è la metà, se non di meno, della richiesta di materiale rispetto a quello che ci si aspetterebbe per la manutenzione. Mi viene il sospetto che non stiamo facendo manutenzione. In questo caso, sarebbe grave per i concessionari privati ma anche per ANAS, che è concessionario pubblico. Siccome i lavori sono da fare, se non vengono fatti, un altro degli indicatori potrebbe essere che non utilizziamo abbastanza materiale per giustificare i lavori di manutenzione. Peccato che quei lavori sarebbero quelli previsto all'interno della con-

cessione. A quel punto, non ci si può più lamentare per le concessioni che durano poco e devono essere allungate. Se riuscite a fornirci qualche *input* su questi dati, potrebbe esserci una collaborazione per arrivare a smascherare un sistema che mi sembra ormai abbastanza perverso.

**ENRICO BORGHI.** Vorrei, innanzitutto, ringraziare l'ANCE per questo contributo tecnicamente anche molto ben scritto — mi permetto di sottolineare quest'aspetto — che ci consente di offrire un contributo molto importante alla finalità dell'indagine conoscitiva avviata dalla nostra Commissione, cioè quello di comprendere, in riferimento all'articolo 5 del decreto «Sblocca Italia», quali siano le modalità applicative connesse con i profili di modifica che questa Commissione ha introdotto: il quadro regolatorio subordinato all'espressione della Commissione europea di un giudizio di congruità giuridico a monte e, come il presidente ha molto opportunamente sviluppato, il tema della gara per i lavori di nuova realizzazione.

Sarebbe interessante acquisire la vostra opinione come operatori sulla possibilità che si acceleri in maniera più sostanziale il quadro di applicazione della direttiva comunitaria n. 23 del 2014, attualmente al Senato, in quanto l'abbiamo sviluppato anche in precedenza con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Molto probabilmente, questo può essere l'elemento reale con il quale introduciamo meccanismi di concorrenza, di riagggregazione, sua conseguenza naturale, e di mobilitazione di capitali reali ed effettivi. Questo è, sostanzialmente, il discrimine che abbiamo di fronte, anche in considerazione della presenza di un nuovo responsabile del dicastero, che peraltro sarà la settimana prossima in Commissione e col quale ci rapporteremo.

In buona sostanza, il bivio che abbiamo di fronte è: da una parte, prendere la strada dell'articolo 5 con le sue criticità e complessità e anche con il dubbio se quel quadro esista ancora effettivamente, alla luce anche delle osservazioni del presi-

dente circa l'opinione espressa in questa sede da AISCAT; dall'altra, ma questa sarà una scelta politica e sarebbe interessante anche l'espressione degli operatori, più produttivamente archiviare questa stagione per intraprendere con determinazione e velocità il percorso di recepimento delle direttive comunitarie. Mi permetto di dire anche di costruirlo all'italiana, una volta tanto in termini positivi e non negativi, cioè capace di aderire alle nostre peculiarità nazionali, non un elemento di barocchismo ulteriore che ossifichi il sistema.

La seconda questione attiene a una riflessione di carattere personale. In linea di principio, sono favorevole al coinvolgimento delle autorità, ma starei attento ad attribuire le competenze appropriate alle autorità competenti. Mi pare che l'Autorità nazionale per la vigilanza in materia di corruzione debba attestarsi sulla responsabilità della verifica dei fenomeni di corruzione. Mi rivolgo principalmente ai colleghi piuttosto che agli auditi, ma credo che il Parlamento dovrebbe pensare con grande attenzione a dilatare le competenze di uno strumento come questo, che rischierebbe di entrare esso stesso in una sorta di conflitto di competenze al proprio interno.

Oltretutto, immaginare di attribuire competenza e regolazione del sistema a un'autorità che deve colpire fenomeni di corruzione significa implicitamente accettare che tutto il sistema non funziona. Credo che questo sia oggettivamente un punto di partenza non praticabile e non condivisibile.

SERENA PELLEGRINO. Ringrazio l'ANCE per la sua partecipazione, ma soprattutto per il contributo, perché finalmente abbiamo capito la loro posizione in materia. Il presidente ha giustamente sottolineato che l'articolo 5 del decreto «Sblocca Italia» non ha avuto grandi sostenitori in questa Commissione...

PRESIDENTE. Avevano manifestato la loro contrarietà anche nel corso dell'audizione.

SERENA PELLEGRINO. Sì, ma è passato «asfaltando», nel vero senso della parola, le imprese costruttrici. Sappiamo bene, infatti, che alla fine vincono sempre quei dodici, perché la maglia è talmente stretta che vincono sempre quelli, con i subappalti, con tutto il perverso meccanismo che conosciamo e facendo anche un dono, quale è l'articolo 5 del decreto «Sblocca Italia». Essi hanno ricevuto del denaro senza «muovere foglia».

Sono contentissima della proposta avanzata dall'ANCE. Come sapete, come Sinistra Ecologia e Libertà e come prima firmataria avevo presentato l'emendamento sulla soppressione dell'articolo 5, che purtroppo non è stato approvato, ma si dia una nuova linfa all'economia delle imprese. Andando avanti così, non otterremo assolutamente nulla. È inutile riempirsi la bocca di grandi *slogan* e proclamare visto che gli atti finali all'interno dei decreti sono tutt'altro. Ho voluto lasciare questa testimonianza. Sinistra Ecologia e Libertà sottoscrive la vostra proposta.

PRESIDENTE. Vorrei chiedere solo un solo chiarimento tecnico. L'approvazione data al materiale dal collega Borghi mi sembra condivisibile ma, se non ho capito male, guardando il documento, in esso si sostiene che il venir meno della procedura di infrazione avviata dall'Unione europea all'epoca della privatizzazione della Società autostrade era condizionato al fatto che la totalità dei lavori venisse assegnata a gara. Mi sembra un elemento interessante. È fatto molto bene. È la prima volta che lo vedo scritto con questa puntualità. Chiedo conferma se la mia interpretazione fosse corretta.

Do la parola al presidente Buzzetti per la replica.

PAOLO BUZZETTI, *Presidente dell'ANCE*. Onorevole De Rosa, possiamo certamente cercare di farvi pervenire qualche dato ulteriore sui ribassi e su altre società che hanno lavorato *in house*. Indiscutibilmente, una società che parte come Pavimental ricorre molto al subappalto, senza alcun dubbio, ma direi che il fatto fon-

damentale è proprio riportare un meccanismo di controllo sui lavori, sia sugli importi da mettere in gara sia sullo svolgimento degli stessi.

Ovviamente, non mi permetto di criticare la qualità tecnica del personale di Autostrade. Non è questo il punto. Oltretutto, ci troviamo in un momento critico e penso che siamo ancora in grado, amministrazioni e imprese, se cerchiamo di rivedere i comportamenti, di fare le cose bene. Non siamo ancora arrivati all'anno zero della capacità, ma la verità è che questo sistema dei lavori *in house* esce fuori da qualsiasi controllo, anche rispetto alle caratteristiche di iscrizioni, come lei diceva, cioè rispetto ai requisiti. In effetti, se devo farlo da solo, lo faccio come se fosse un lavoro privato. È giustissimo, quindi, dire che manca il momento del controllo e della verifica complessiva. Su questo, quindi, le faremo assolutamente avere tutti i dati in nostro possesso.

L'onorevole Borghi proponeva giustamente di adattare l'articolo 5 e tutto ciò che consegue per arrivare alla fine a una soluzione all'italiana. Credo che questo ragionamento sia molto corretto, anche perché vorrei ricordare all'onorevole che in realtà parliamo di situazioni in cui le gare non ci sono state. Non parliamo di concessionarie che hanno vinto in gara i lavori. In realtà, non li hanno vinti in gara, mentre tutto quello che dice la nuova direttiva europea riguarda correzioni e aggiustamenti su chi vince in gara. Se, però, non si vince in gara, non si avrebbe diritto di discutere di niente. Non si possono fare i lavori *in house*.

La nuova direttiva non ci aiuta sul principio generale di chi non ha vinto in gara, perché l'Europa dice di essere un po' meravigliata del fatto che chi non ha vinto in gara debba mettere in gara. Chiedono di quale problema parliamo. Come è accaduto anche per alcune nostre osservazioni sulla Tirrenica e su Autostrade, non capiscono inizialmente dove sia il problema.

Quando si parla del modello francese e dell'ANAC sulla vigilanza, non facciamoci confondere dal termine « anticorruzione ». L'ANAC deve proprio vigilare sui contratti

pubblici, è questa la sua funzione fondamentale. Ha anche assorbito la vecchia autorità. Tra l'altro, il presidente Cantone afferma continuamente che intendono fare prevenzione. Nel concetto di prevenzione vedo benissimo l'ANAC con responsabili - i francesi fanno così - i costruttori e i rappresentanti di Autostrade, che concordano su un monitoraggio costante dei lavori e di quello che va fatto.

Un altro difetto del Titolo V è proprio che non tiene conto dei lavori pregressi. Se vogliamo farla, l'operazione di trasparenza deve essere totale. Dove voglio arrivare? Il presidente ha letto il documento con occhio sveglissimo e prontezza sorprendente e ha centrato un punto fondamentale: la necessità di avere un'amministrazione pubblica che segua queste gare e che, oggettivamente, sia in grado di garantire non solo la quantità dei finanziamenti, ma anche gli svolgimenti delle stesse. Di contro, come non devo dire io, Autostrade dice che non vogliono imprese che facciano contenziosi.

Io dico che ognuno deve fare il suo lavoro, le imprese devono fare bene il loro lavoro, deve esserci qualcuno che controlla oggettivamente questo lavoro e se le imprese si comportano male, ma questo non può avvenire in un panorama opaco, bensì di grande chiarezza sui finanziamenti che si mettono in gara e sullo svolgimento delle gare e dei lavori.

Stiamo insistendo molto, dal punto di vista della trasparenza e della messa in gara, su un ritorno al controllo nell'interesse di tutti: i direttori dei lavori devono controllare. Non voglio dire che, quando abbiamo i lavori *in house*, torniamo al caso del *general contractor*, dove si nomina chi deve controllare, ma ci andiamo molto vicini. Il controllo del lavoro deve essere fatto da un soggetto terzo.

Ripensiamo sempre all'Autostrada del Sole: dico sempre che non dobbiamo pensare che fosse un mondo idilliaco in cui il sindaco non chiedeva la scuola per passare di lì o altro, ma nella generazione di allora c'era il risultato, cioè c'era l'ingegnere capo, il direttore, responsabili prima di tutto di terminare quel lavoro in quel

tempo, poi c'era tutto il resto. Poi ci sarà stato anche tutto il resto. Ricordo che i nostri padri dicevano che avevano vinto una gara bella e che a quel punto dovevano farla. È un po' cambiato, non c'è più il risultato. Quando ci sono le cose, l'importante è che tutti non abbiano problemi, si finisca con i contenziosi, le discussioni. Gli amministratori sono gravati di numerose responsabilità che non sono pertinenti.

Noi saremo anche latori di una proposta legislativa un po' conservatrice, che tornerebbe un po' indietro rispetto a questo carico di responsabilità che la politica degli enti locali ha dato agli amministratori, che gravati da tutto, non fanno niente perché hanno solo responsabilità, mentre vanno responsabilizzati di nuovo sul risultato, nei tempi e nei costi.

**PRESIDENTE.** Nel ringraziare il presidente Buzzetti, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta, sospesa alle ore 15.35, riprende alle ore 15.40.**

#### **Audizione di rappresentanti di Atlantia S.p.a. e Autostrade per l'Italia.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali, l'audizione di rappresentanti di Atlantia S.p.a. e Autostrade per l'Italia.

I minuti di ritardo sono stati generati da un ritardo con l'autorità Antitrust. Abbiamo a disposizione 25 minuti, quindi vi darei dieci minuti, un quarto d'ora, per illustrare il vostro punto di vista. Peraltro, sarebbe importante avere una nota scritta, in modo da poterla distribuire in maniera più estesa ai colleghi.

Do la parola all'ingegnere Giovanni Castellucci per lo svolgimento della sua relazione.

**GIOVANNI CASTELLUCCI,** *Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia.* Cercherò di esporre in meno tempo per lasciarne di più per le domande, che penso siano uno dei motivi per

cui siamo qua, avendo già l'AISCAT fatto la sua illustrazione, ma forse non avendo dato risposte adeguate ad alcune domande.

Conoscete già la storia di Autostrade per l'Italia, è stata privatizzata nel 1999 sulla base di un contratto del 1997 tra lo Stato e se stesso ai fini della privatizzazione. Questo contratto prevedeva, in cambio dell'allungamento di venti anni della concessione, l'esecuzione a carico di Autostrade della variante di valico, essenzialmente per un piano di circa 3,5 miliardi di euro, sulla base anche di certe previsioni di traffico successive. La variante di valico è praticamente terminata, nel senso che è stata tutta scavata e si prevede di completare il lavoro entro la fine di quest'anno se non ci saranno imprevisti, che purtroppo in Italia possono essere sempre dietro ogni angolo. Il costo, come è stato già raccontato, è raddoppiato in questi anni per effetto di una serie di elementi e modifiche normative, qualche imprevisto, la debolezza e fragilità del settore delle imprese, con alcuni fallimenti e necessità di riappaltare, ovviamente tutto a rischio della Società Autostrade per l'Italia, senza nessun impatto in tariffa.

Autostrade per l'Italia è la società che nel mondo investe di più nel settore delle infrastrutture. Investe una percentuale tra il 40 e il 50 per cento. Non esiste nessuna società europea che investa il 45 per cento del fatturato per miglioramento della rete. Questa percentuale è ben superiore alla media italiana. Nel contempo, è la società che riesce a investire di più in rapporto al fatturato, ma ad avere incrementi di tariffa ben inferiori rispetto alla media italiana, quindi è un sistema efficiente grazie alle modalità gestionali tipiche di quest'azienda.

In questi periodi si è parlato molto dell'articolo 5. In merito penso che l'AISCAT abbia già espresso un suo definitivo parere: l'articolo 5 non è prioritario. Aggiungo che non è condizione né necessaria né sufficiente.

**PRESIDENTE.** Questa è l'opinione oggi prevalente.

GIOVANNI CASTELLUCCI, *Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia*. Sì. Non è né necessario né sufficiente. Non è necessario perché le concessioni sono atti amministrativi, sono contratti che vanno valutati caso per caso. Pensiamo che non sia possibile fare delle leggi in grado di normare l'interesse generale trattando tutte le concessioni alla stessa maniera. Non è condizione sufficiente in quanto tutto viene passato alla censura dell'Unione europea, che, come sappiamo, entra nello specifico.

La recente esperienza francese ne è una dimostrazione. Avrete sentito che l'Unione europea ha dato l'ok ad allungamenti di concessione finalizzati a nuovi investimenti senza gravare sulle tariffe. Si è parlato di circa due anni di allungamento della concessione, ma in realtà, come al solito, due anni è la media. Si va da 0-5 anni per le concessionarie che avevano più fatturato e meno investimenti autorizzati dall'Unione europea, fino a quasi 4 anni per la concessione vicino alle Alpi, se non ricordo male 3 anni e 9 mesi, perché aveva una struttura più complessa, degli investimenti più importanti. L'articolo 5 non è, quindi, condizione necessaria né sufficiente. Se si deve parlare di proroghe e allungamenti delle concessioni, va fatto caso per caso sulla base delle specificità di ogni concessionario.

Permettetemi di dire poi, arrivando alla specificità di Autostrade per l'Italia, che abbiamo un piano complessivo di circa 24 miliardi di euro, dei quali quasi 10 già eseguiti e spesi. Rimane il complemento di investimenti, che può essere classificato per ordine di priorità: quelli indispensabili, 2-3 miliardi di euro, quelli utili e quelli meno utili, ovvero a seconda priorità. Per quanto riguarda quelli utili, riteniamo che sia responsabilità politica del Governo valutare il livello di utilità e l'impatto di questi investimenti che siamo disponibili a fare. Ovviamente, sono già tutti finanziati. Ricordo che Autostrade per l'Italia e Atlantia hanno il *rating* migliore nel settore delle infrastrutture nel mondo, perché abbiamo sempre voluto

rimanere estremamente liquidi per fare tutti gli investimenti ai quali potremmo essere chiamati.

La decisione di attivare tali investimenti è funzione delle implicazioni tariffarie che questi investimenti possono avere e delle soluzioni alternative che potrebbero esserci all'incremento delle tariffe per poterli attivare senza gravare sul livello tariffario nel futuro. È, quindi, un tema estremamente specifico, di tipo amministrativo, da valutare caso per caso, ovviamente in stretto contatto con le autorità nazionali e sovranazionali. Ritengo che trattarlo per via legislativa sia un errore.

Permettetemi un commento su una notizia appena letta sulle agenzie circa ANCE, ovvero i lavori *in house*. Noi ne abbiamo eseguiti molti nelle Marche e nella Romagna per la terza corsia dell'A14. Ricordo che complessivamente non possiamo superare il 40 per cento di lavori *in house*, ma dove ha lavorato Pavimental i tempi medi di esecuzione sono stati tre anni; dove ci sono state imprese terze, dai cinque ai nove anni; è singolare, ma siamo anche molto orgogliosi di averla ricevuta, una lettera di ANCE regionale che ci chiede per cortesia di non appaltare sul mercato, ma di eseguire attraverso Pavimental questi lavori, perché in questo modo si garantisce ai subappaltatori di essere pagati e garantisce i tempi e un livello di organizzazione.

Ciò premesso, ritengo che il giorno in cui il sistema degli appalti ordinario, non leggi speciali, in Italia sarà in grado di dare garanzie di tempi e costi di esecuzione certi, non avremo più bisogno di Pavimental, che è la cura che abbiamo identificato e applicato con successo alla gravissima patologia del mondo degli appalti con procedure ordinarie in Italia. Non abbiamo mai usato le procedure della legge obiettivo. Per noi l'espressione *general contractor* non esiste, con tutti gli annessi e connessi.

Nel momento in cui il sistema degli appalti sarà in grado di garantire che a valle di una gara chi la vince è in grado di eseguire quell'opera, non avremo più



bisogno di utilizzare Pavimental per quelle operazioni che chiamiamo « a cuore aperto », ovvero potenziamenti di strade mentre sulle stesse ci va il traffico. Quando interveniamo su strade aperte al traffico per aggiungere una corsia e creare delle varianti, dobbiamo stare molto attenti a non creare situazioni in cui magari i tempi di esecuzione, anziché essere di due anni, diventano di cinque, sei, perché questo rappresenterebbe un disservizio insostenibile per gli utenti.

In sostanza, non c'è preclusione. Quando il sistema degli appalti funzionerà, non avremo più bisogno di questa medicina. Ricordo che Pavimental, che abbiamo utilizzato, è una medicina che ci è servita, ma con questa lettera che metteremo agli atti vedrete che anche il settore delle infrastrutture e delle costruzioni ha molto apprezzato di poter lavorare con imprese come Pavimental, che garantivano certezza di pagamenti e organizzazione del lavoro, oltre che la sicurezza.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Castellucci e pongo subito un quesito. Lei vi ha accennato, ma mi sembra di grande interesse e ci sono state anche sue dichiarazioni in altre occasioni: si è molto parlato in Italia della possibilità di realizzare in autofinanziamento o in *project financing* una serie di tratti autostradali. Mi sembra, da quanto è venuto dicendo e da quanto poi emerso, che la capacità di autofinanziare nuove tratte autostradali — conosciamo tutti la vicenda della Brebemi — semplicemente con le tariffe che riguardavano quei tratti sia inesistente o problematica.

In particolare modo, non conosciamo l'assetto definitivo dell'Allegato infrastrutture che ci verrà proposto martedì prossimo verrà qui in Parlamento il Ministro Del Rio a svolgere la sua prima audizione, ma abbiamo visto che una serie di opere indicate come in grado di autofinanziarsi, che invece non lo erano, sono state tolte dalle opere prioritarie. Vale per la Tirrenica, per la Orte-Mestre, per la Roma-Latina.

La questione che pongo è la seguente: avete calcolato di quanto sarebbero aumentate le tariffe sull'insieme della rete, che a mio avviso significa una fiscalità, se si fosse dovuto realizzare questo tipo di tratte? È inutile che ci prendiamo in giro, tanto vale che sia lo Stato ad alzare la tariffa autostradale, così finanziando quello che gli serve.

**GIOVANNI CASTELLUCCI, Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia.** Innanzitutto, le tratte di cui si parla e si legge sui giornali sono al di fuori della rete in concessione di Autostrade per l'Italia, quindi è difficile fare questo tipo di calcolo. Posso dire, però, che purtroppo l'ordinamento italiano, come per molti aspetti, non ha una sua totale coerenza. Purtroppo, dire, da un lato, che alcune opere sono in autofinanziamento sulla base di un piano finanziario lascia il tempo che trova nella misura in cui esiste un'altra previsione normativa che dà diritto al concessionario al riequilibrio del piano finanziario in presenza di situazioni di traffico e investimenti diversi rispetto a quelli pianificati.

Purtroppo, quindi, in Italia abbiamo una situazione per cui quello che sulla carta potrebbe sembrare finanziabile o autofinanziabile, una volta attivato, genera di fatto un onere nei confronti della collettività, che è l'onere di riequilibrio del piano. Le previsioni spesso si tramutano in situazioni molto più complesse da gestire successivamente. Non basta una previsione di autofinanziamento e di sostenibilità in autofinanziamento per garantire che lo Stato non debba metterci una lira successivamente.

**PRESIDENTE.** Soprattutto se è un po' ottimistica.

**GIOVANNI CASTELLUCCI, Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia.** Esatto. Ne abbiamo alcuni esempi, che però non voglio citare perché vi sono ben presenti.

Questo è il motivo per cui riteniamo che serva un'estrema selettività da parte

della politica e degli organi preposti alla gestione del *budget* e degli oneri futuri per il Paese nel calcolare e nel capire cosa può essere veramente autosostenibile e cosa, invece, rischia di esserlo solo sulla carta e generare oneri futuri.

PRESIDENTE. Speravamo ci forniste anche qualche cifra.

GIOVANNI CASTELLUCCI, *Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia*. Se mi fa una domanda specifica, posso dare una risposta specifica.

PRESIDENTE. Un tratto che sicuramente interessa voi è quello della Tirrenica: di quanto avrebbero dovuto aumentare le tariffe per realizzare la Tirrenica?

GIOVANNI CASTELLUCCI, *Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia*. Qui posso dare una risposta specifica. Prima che firmassimo contratti per acquisire la maggioranza e il controllo della società, il piano finanziario sviluppato prevedeva incrementi tariffari molto importanti per la SAT (Società Autostrada Tirrenica) e nessun impatto sul resto della rete nazionale. Questo piano prevedeva il pedaggiamento anche della tratta nord Grosseto-Livorno, di fatto già quasi costruita, con *standard* quasi autostradali — ci sono molte autostrade in Italia che hanno esattamente la stessa sezione — tariffe quattro volte superiori rispetto alla media nazionale.

Come condizione all'acquisto della maggioranza di SAT abbiamo detto che non avremmo sviluppato quel tipo di progetto troppo impattante e troppo costoso, con troppi oneri sulla produttività nel futuro, e abbiamo ritenuto di suggerire che forse l'unica soluzione per mantenere tariffe tollerabili e accettabili, eseguendo peraltro solo il tratto strettamente necessario da Grosseto Sud a Tarquinia, sarebbe quella di attivare una sorta di mutualizzazione con la rete nazionale di ASPI, ma stiamo parlando di impatti che sono tra l'1 e il 2 per cento su un orizzonte di trent'anni, quindi estrema-

mente contenuti, altrimenti sarebbe una fiscalità, come diceva il presidente Reallacci, difficilmente sostenibile.

PRESIDENTE. Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

MASSIMO FELICE DE ROSA. Sono un po' perplesso sulle ultime dichiarazioni. Sostanzialmente, la previsione sta proprio nel rischio di chi prende in mano il progetto. Posso interpretarla in senso maligno, dicendo che la faccio apposta ottimista.

GIOVANNI CASTELLUCCI, *Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia*. Esatto.

MASSIMO FELICE DE ROSA. È quella la sostanza, non dico del vostro caso in particolare, ma in generale è proprio un sistema che non mi piace, che non funziona.

PRESIDENTE. Come nel caso del ponte sullo Stretto, sempre un progetto che si autofinanziava.

MASSIMO FELICE DE ROSA. Vorrei che ci fornisse qualche cifra, che magari è sfuggita a me, sugli impegni presi con le varie concessioni, quello che è stato eseguito, quanto è stato portato a termine. Questo impatta, infatti, con l'articolo 5 sull'eventuale maggiorazione di oneri da portare a termine nella nuova scadenza. Come avvengono i controlli con il sistema della Pavimental?

Prima ci facevano presente, ma è emerso anche da indagini giornalistiche, che i materiali richiesti per la manutenzione delle strade dovrebbero essere molto di più, quindi emerge un dato che mette dei dubbi sulla manutenzione ordinaria della nostra rete stradale, che per carità impatta anche sullo Stato, quindi sul ANAS, ma in generale credo si possa considerare un dato estensibile a tutta la rete autostradale.

Infine, ho una questione precisa. Insieme al dubbio o magari mi date una risposta. Io sono sicuro che sia tutto lecito, probabilmente è la legge a essere sbagliata, ma un concessionario dà *in house* i lavori, a Pavimental in questo caso, che ha un guadagno fuori da qualunque schema in anni di crisi e che procede con subappalti che possono essere affidati con ribassi: a questo punto, posso dire che il concessionario guadagna due volte, una volta con la concessione e gli oneri che prende normalmente; la seconda, dando in subappalto dei lavori, in prima battuta a un'azienda spesso controllata o partecipata, e a valori inferiori. Credo che il sistema sarebbe meno accettato se la notizia fosse resa pubblica. Magari è meno percepito dalla popolazione, ma secondo me è abbastanza importante come nodo.

ENRICO BORGHI. Nell'interpretare anche l'opinione del gruppo che rappresenta, il Partito Democratico, vorrei approfittare della disponibilità da parte di Atlantia non tanto per discutere del merito dell'articolo 5, anche perché non interessa loro, quanto invece di un ragionamento un po' più di sistema, che in realtà era parte delle argomentazioni attorno all'articolo 5.

Sostanzialmente, il dibattito su quella vicenda era contrassegnato dall'idea che potesse esistere attorno al tema dell'infrastrutturazione e del rapporto tra capitale privato, concessione e realizzazione di infrastrutture un mercato completamente interno. Riprendo un'immagine dell'allora Presidente Ciampi per le fondazioni bancarie di foresta pietrificata, sostanzialmente con *range* definito, all'interno del quale occorre giocare partendo dal presupposto che sia questo il perimetro di gioco in grado di garantire l'approvvigionamento finanziario e le competenze professionali per realizzare le infrastrutture necessarie per l'ammodernamento del Paese. È evidente che le valutazioni e le prese di posizione che ci sono state via via nel corso di queste audizioni vanno nella direzione, che valutiamo positivamente, di aprire questa modalità.

Sotto questo profilo, dal vostro punto di vista e tenuto conto dei numeri che ci avete fornito, sicuramente importanti per le percentuali di investimenti sul fatturato e la capacità di non scaricare questo su tariffa, quest'elemento ha bisogno di un certo meccanismo? Prima ha lanciato un appello: meno leggi e più aspetti amministrativi. Questa procedura necessita di un accompagnamento normativo che si limiti all'applicazione della direttiva comunitaria in materia di concessione d'appalti da realizzare nel tempo più rapido e migliore possibile o ritenete che ci sia il bisogno o l'esigenza di qualcosa di diverso? Va tenuto conto anche che la situazione impone una serie di riflessioni diverse rispetto al passato.

Il Ministro Delrio ha già fatto sapere al Parlamento - e credo che lo confermerà in audizione la settimana prossima - che, in sede di DEF, il Governo sta facendo, giustamente dal nostro punto di vista, delle valutazioni diverse rispetto all'Allegato infrastrutture: a questo punto l'interrogativo che ci poniamo è che fine faranno la Tirrenica, la Roma-Latina, la fine delle concessioni attuali, la Asti-Cuneo, la Pedemontana piemontese? Dell'Orte-Mestre abbiamo parlato ieri in Aula. Cosa, dal vostro punto di vista, sotto il profilo sia regolatorio sia normativo, dentro questo cambio di scenario, risulta essere opportuno per consentire l'introduzione di una maggiore competitività di mercato? Ritenete che una posizione di questo genere consentirebbe al nostro Paese di essere un punto di riferimento industriale all'interno di un mercato europeo che si andrà progressivamente creando?

PIERGIORGIO CARRESCIA. Anzitutto, da parlamentare delle Marche, devo confermare quanto ha detto l'ingegner Castellucci sui lavori della A14, il cui completamente è stato effettuato in tempi congrui e con efficacia da parte della società incaricata anche con rapporti positivi con le imprese locali.

Dal punto di vista formale, vorrei invece riagganciarmi, presidente, a quanto abbiamo ascoltato dall'ANCE, che ha par-

lato proprio di caso Autostrade. Nel documento ha richiamato tutta la storia della procedura di infrazione, il superamento e così via, concludendo che la proroga della concessione comunque presuppone a valle nell'esecuzione dei lavori che venga assicurato il rispetto del principio della concorrenza. Cosa pensa di questa posizione dell'ANCE e quali possono essere, a suo parere, le azioni di accompagnamento, per utilizzare un termine dell'onorevole Borghi, che possono favorire il superamento di queste criticità?

**PRESIDENTE.** Do la parola all'ingegner Castellucci per la replica.

**GIOVANNI CASTELLUCCI,** *Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia.* Inizierei dalle domande dell'onorevole De Rosa sulle manutenzioni ordinarie, su cui abbiamo speso ogni anno sostanzialmente più di quello che era previsto nel piano finanziario. L'impegno che abbiamo nei confronti del ministero non sarebbe di per sé significativo se non ci fosse anche un corrispondente miglioramento degli *standard* di sicurezza e di pavimentazione. La metà degli investimenti di manutenzione servono per rifare l'asfalto e devo dire che i nostri asfatti sono quanto di meglio in Europa. L'Italia è l'unico Paese che ha come *standard* l'asfalto drenante. In Europa, stanno eliminando l'asfalto drenante, che aveva fatto una timida apparizione negli anni Novanta, perché sembra che costi troppo di manutenzione, poiché dura un po' di meno e bisogna buttare un po' più di sale quando nevicata. Praticamente, siamo al 100 per cento asfalto drenante, salvo i punti di valico, e spendiamo più di quanto previsto nel contratto col Ministero.

Peraltro, per quanto riguarda gli investimenti, abbiamo già speso molto più di quello che era previsto nel contratto di privatizzazione, che prevedeva investimenti per 3,5 miliardi di euro. Oggi, per quelle opere abbiamo già speso oltre 4,5 miliardi di euro e andremo a spendere circa 7 miliardi di euro, con un rischio totalmente a nostro carico.

Ricordo che la nostra convenzione non ha avuto la modifica sostanziale di DNA che è stata indotta dalla delibera CIPE n. 39 del 2007, che dava facoltà ai concessionari di chiedere ogni cinque anni il riequilibrio del piano per far fronte a eventuali cali di traffico e maggiori costi operativi. Ci siamo avvalsi della facoltà di rimanere sul vecchio regime, che, come si suol dire, è *price cap*, ovvero trasferisce al concessionario tutti i rischi. Il nostro traffico è calato del 12 per cento e non abbiamo potuto né voluto aumentare le tariffe del 12 per cento. Siamo, quindi, un sistema *a forfait*, senza possibilità di riequilibrio del piano per tener conto di maggiori rischi.

Quanto ai subappalti, la nostra società Pavimental, che come dicevo è una medicina di cui faremmo volentieri a meno una volta che funzionasse il sistema degli appalti, è controllata da Autostrade per l'Italia, quindi i pochi utili che dovessero venirne fuori — basta guardare i bilanci — sarebbero veramente marginali. L'obiettivo di Pavimental, infatti, è eseguire lavori in tempi e costi certi sulla base dei prezzi dei ribassi imposti dal ministero. Ricordo che affidiamo a Pavimental a ribassi mediamente superiori al 20 per cento. Siccome, inoltre, Pavimental non è così facilitata nei contenziosi, alla fine il bilancio è veramente al lumicino. Alla fine, comunque, i pochi utili che ottiene rimangono dentro la concessionaria. Questa è una situazione ben differente rispetto ad altre in cui la proprietà della società di costruzione è distinta dalla proprietà della concessionaria, o comunque la concessionaria e la società di costruzione sono differenti e gli utili di quest'ultima non rientrano nella concessionaria. Questo è un caso differente, non il nostro. Nel nostro caso, gli eventuali pochi utili rimangono dentro la concessionaria, quindi non c'è un'estrazione di valore. Come dicevo, la nostra posizione è molto semplice: quando il sistema degli appalti ordinario potrà funzionare e dare garanzie di capacità di esecuzione, non avremo più bisogno di Pavimental.

L'onorevole Borghi citava il presidente Ciampi. In realtà, l'ultima maxi proroga per legge è stata la famosa Costa-Ciampi del 1999, che per legge ha definito che tutti i contenziosi pregressi dovessero essere regolati non per pagamento *cash*, ma attraverso allungamento della concessione, quindi c'entra qualcosa il presidente Ciampi anche in questo settore.

Noi pensiamo che ogni concessione sia un caso a sé, che gestire per via legislativa rischia di trovare soluzioni eccessive in alcuni casi e insufficienti in altri. Ovviamente, le tutele della parte pubblica vanno garantite.

PRESIDENTE. Questo è anche il punto di vista del presidente dell'Autorità garante della concorrenza.

GIOVANNI CASTELLUCCI, *Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia*. Mi fa piacere. Permettetemi anche di dire che oggi le tutele da parte del potere politico su quello che viene fatto per le modifiche sostanziali del rapporto concessorio già ci sono. Forse vanno aumentate le modalità di tutela e di verifica della congruità degli atti. Oggi si passa al CIPE: non è detto che non si debba immaginare anche che certi tipi di atti possono passare a un livello superiore rispetto al CIPE, ma raccomanderei di trattarli uno per uno.

RAFFAELLA MARIANI. Una volta non era così.

GIOVANNI CASTELLUCCI, *Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia*. Dal 2006 al 2009 è stato così, poi dal 2009 ciò non è più avvenuto, ma questo è un problema di come si organizza lo Stato al suo interno. La raccomandazione che darei è di trattare ogni caso con una soluzione *ad hoc*. Una soluzione univoca per tutti rischia di non esserci o di essere troppo costosa per la collettività.

Per quanto riguarda la Tirrenica, mi sembra di aver già parlato.

PRESIDENTE. Ovvero quadruplicamento dei costi, se è fatta soltanto con la tariffa della Tirrenica; con aumento del 2 per cento per trent'anni.

GIOVANNI CASTELLUCCI, *Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia*. No, non per trent'anni: 2 per cento su trent'anni vuol dire 2 per cento diviso 30, quindi 0,08 per cento per trent'anni, per arrivare al 2 per cento complessivo, non ogni anno. Il 2 per cento ogni anno sarebbe tanto. È, invece, per tutto, che può essere il 2 per cento in un anno solo lo 0,08 per cento per trent'anni, ma anche meno.

PRESIDENTE. Diversamente, se fosse fatto soltanto con tariffazione *in loco*?

GIOVANNI CASTELLUCCI, *Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia*. Stiamo parlando di numeri che sarebbe più opportuno discutere con il ministero.

PRESIDENTE. A me serve l'ordine di grandezza.

GIOVANNI CASTELLUCCI, *Amministratore Delegato Atlantia e Autostrade per l'Italia*. Gli ordini di grandezza non sono distanti da questi numeri. Riteniamo, in ogni caso, che la tratta nord non sia necessaria. Già abbiamo fatto un lavoro di ridefinizione del progetto per renderlo ambientalmente più accettabile e meno invasivo. Ricordo che il progetto iniziale era da 3,5 miliardi di euro, nel 2005. Oggi stiamo parlando di un investimento complessivo che non si distanzia molto dal miliardo. Vuol dire meno impatto, meno consumo di territorio, meno tariffe e così via.

Quanto alla A14, ringrazio dell'attestato che riguarda i lavori eseguiti con Pavimental, perché purtroppo abbiamo ancora due cantieri aperti e sono, guarda caso, gli unici due appaltati cinque o sei anni fa, o



anche di più, che essendo stati appaltati a imprese esterne hanno avuto procedure concorsuali e fallimenti plurimi di subappaltatori. Sapete meglio di me quanti subappaltatori sono falliti per aver dato credito a nostri appaltatori a loro volta falliti.

La posizione dell'ANCE, se interpreto bene quello che è stato riferito, è la nostra. Per tutti gli eventuali lavori rivenienti a eventuali allungamenti della concessione che dovrebbero andare in gara non abbiamo nulla in contrario. Raccomandiamo solo un lavoro serio di ridefinizione della legislazione ordinaria per gli appalti per far sì che sia in grado di garantire la capacità di eseguire i lavori. Purtroppo, la normativa attuale è ipertrofica, interpretata in maniera più variopinta possibile da ogni tribunale amministrativo regionale,

con frequentissima intromissione del diritto civile su quello amministrativo degli appalti. Ogni appalto è un terno al lotto, che sono molto difficili da vincere, come sapete.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'ingegner Castellucci, al quale richiedo, ove possibile, di inviare una nota scritta.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16.10.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

**DOTT. RENZO DICKMANN**

---

*Licenziato per la stampa  
il 28 dicembre 2015.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

## ALLEGATO 1

**Documentazione consegnata dal presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato**

Ringrazio questa Commissione per aver offerto all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l’opportunità di esprimere la propria opinione in merito alla nuova versione dell’articolo 5 del decreto legge n. 133/2014 (*“Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”*).

La norma nella sua versione attuale, nonostante presenti alcune novità di un certo rilievo, mantiene invariato il vecchio impianto, basato su un meccanismo di proroga implicita delle concessioni vigenti o già scadute, per le quali si presenta una proposta di modifica del rapporto concessorio (anche mediante l’unificazione di tratte interconnesse, contigue o complementari tra loro).

Già nell’audizione del 30 settembre scorso, questo meccanismo era stato considerato come non giustificabile alla luce dell’esigenza di “assicurare gli investimenti” sulla rete autostradale. Da un lato, infatti, si argomentava che si sarebbe potuto trattare, per le concessioni in scadenza, di investimenti in parte previsti e non effettuati nei termini prescritti dal contratto di concessione; dall’altro, si riteneva particolarmente difficile valutare se l’accorpamento di più concessioni in essere fosse effettivamente in grado di sviluppare efficienze nei costi dei concessionari autostradali tali da giustificare ulteriori deroghe all’avvio di procedure di selezione dei nuovi concessionari con gara.

La posizione critica rispetto alla proroga delle concessioni si fondava, e si fonda tutt’ora in questo settore, ma più in generale in tutti i mercati, sulla constatazione che gli investimenti infrastrutturali possono essere più utilmente garantiti dall’assegnazione tramite gara delle tratte al gestore più efficiente e da una

regolamentazione opportunamente disegnata (in particolare attraverso schemi incentivanti basati sul cd. metodo del *price cap*), piuttosto che mediante il prolungamento del rapporto concessorio esistente.

Si ribadisce, pertanto, anche in questa sede la preferibilità dell'assegnazione competitiva delle nuove concessioni e di quelle scadute rispetto alla proroga implicita.

Venendo alle modifiche introdotte all'articolo 5 in sede di conversione, pur trattandosi di misure che inseriscono nella procedura di valutazione delle richieste di modifica delle concessioni l'apporto di istituzioni qualificate, esse non consentono in ogni caso di superare le criticità sopra evidenziate e sollevano alcune perplessità.

L'articolo 5 prevede che l'Atto Aggiuntivo con cui il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) eventualmente recepisce le richieste di modifica del rapporto concessorio in essere formulate dai concessionari (e 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 assunto sentita preventivamente l'Autorità di regolazione dei trasporti. Tale Atto Ministeriale dovrà, inoltre, prima della sua definitiva adozione, essere presentato alla Camere affinché riceva il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

La norma andrebbe migliorata anticipando la richiesta dei pareri alla fase precedente alla definizione dei contenuti dell'Atto aggiuntivo, onde evitare che lo spazio d'intervento delle istituzioni coinvolte risulti eccessivamente ridotto.

Di maggior impatto è, invece, la previsione che subordina l'attuazione delle disposizioni contenute nell'intero articolo 5 al rilascio del preventivo assenso dei competenti organi dell'Unione europea (comma 4 bis). Il coinvolgimento degli organi europei competenti a valutare gli aspetti connessi agli aiuti di Stato (DG Comp) e alla compatibilità con le norme in materia di libertà di stabilimento (DG Growth) consente, infatti, un vaglio più penetrante sulle modifiche proposte.

In una prospettiva generale, tuttavia, si ritiene che il tema delle eventuali modifiche alle concessioni autostradali esistenti, anche con riferimento alla loro compatibilità rispetto al quadro normativo europeo, piuttosto che attraverso una norma astratta quale l'articolo 5 del decreto legge 133/2014, vada affrontato in una ottica "caso per caso".

Sulla base delle informazioni in possesso dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato tale valutazione di singoli casi specifici è in corso di

svolgimento; il quadro giuridico di riferimento è in questo caso costituito dall'articolo 107 TFUE in materia di aiuti di Stato (e dalla prassi applicativa della Commissione nello specifico ambito delle proroghe autostradali) e dalla recente direttiva 23/2014 in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione.

A questa logica del caso per caso sembrano essere fortemente connesse le valutazioni in merito all'entità dei “nuovi investimenti” rispetto al valore della concessione iniziale ed alla natura di “modifica sostanziale della concessione” nel caso di proroga legata allo svolgimento di investimenti già previsti dalla concessione iniziale.

Senza entrare nel merito delle singole proposte, funzione che non spetta all'Autorità ma alla Commissione Europea, si possono individuare alcuni criteri da tenere in considerazione nella valutazione.

Va, innanzitutto, osservato che in base all'articolo 43 della direttiva 23/2014 citato una concessione esistente può essere modificata senza una nuova procedura di aggiudicazione nel caso di attività o investimenti addizionali, che comunque non devono essere di valore eccedente il 50% del valore della concessione iniziale. La modifica senza gara è inoltre ammessa qualora risulti funzionale ad effettuare investimenti già previsti nella concessione iniziale, a condizione che non si realizzi un cambiamento sostanziale della concessione stessa.

In secondo luogo, qualora il concessionario, a fronte di un allungamento della durata della concessione, si impegni a realizzare una serie di investimenti accompagnati da una moderazione tariffaria rispetto all'attuale profilo di crescita, si deve prestare particolare attenzione a due elementi: la natura degli investimenti e la definizione di una durata adeguata della proroga, che non deve mai essere eccessiva rispetto all'obiettivo fissato.

In questo contesto diviene centrale il tema di quali siano gli investimenti oggetto di questo rapporto tra soggetto concessionario e soggetto concedente; in particolare si deve stabilire se ci si riferisce a “nuovi” investimenti (ulteriori dunque rispetto a quelli previsti dalle concessioni vigenti) oppure ad investimenti che in qualche misura dovrebbero in ogni caso essere realizzati lungo l'arco residuo delle concessioni vigenti (ed al di là degli effetti in merito alla applicabilità dell'articolo 43 della direttiva 23/2014 di cui sopra). Ciò soprattutto nei casi di accorpamenti sotto un unico concessionario di varie concessioni (magari tutte gestite da società appartenenti al medesimo gruppo) con date di scadenza e piano degli investimenti residui previsti molto diversificati tra loro.

Un tema di rilievo per la valutazione di eventuali modifiche delle concessioni esistenti – in particolare con riferimento all'ipotesi di accorpamento di concessioni interconnesse, contigue o complementari - è quello legato alla effettiva verifica delle efficienze di costo che si possono realizzare a seguito dell'accorpamento. Tale efficienze, infatti, andrebbero opportunamente misurate e dovrebbero, se del caso, essere prontamente ribaltate nelle tariffe finali all'utenza.-

L'obbligo di affidamento con gara, attualmente previsto per i lavori ulteriori rispetto a quelli contemplati nella convenzione, andrebbe, infine, esteso a tutti i lavori. Ciò in quanto gli attuali concessionari autostradali sono tutti affidatari diretti del titolo concessorio (oltre che beneficiari in qualche caso di proroghe dello stesso). In tal modo, si adotterebbe una soluzione conforme all'ordinamento europeo, che eviterebbe di replicare gli effetti della chiusura alla concorrenza del mercato a monte anche nei mercati ad esso collegati.

In conclusione, l'Autorità conferma le proprie perplessità sulla previsione normativa di un regime di proroga implicita delle concessioni, trattandosi di uno strumento non idoneo a soddisfare l'esigenza, ad esso sottesa, di garantire gli investimenti. Obiettivo quest'ultimo più efficacemente perseguibile mediante procedure competitive di assegnazione delle concessioni.



## ALLEGATO 2

**Documentazione consegnata dal presidente dell'ANCE****Sommario**

<b>SINTESI.....</b>	<b>3</b>
<b>1 - LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI – PROBLEMATICHE DI COMPATIBILITÀ CON LA NORMATIVA COMUNITARIA .....</b>	<b>6</b>
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
<b>2 - ALCUNI CASI SPECIFICI.....</b>	<b>16</b>
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
<b>3 - LA PROROGA DELLE CONCESSIONI PREVISTA DALLO SBLOCCA ITALIA .....</b>	<b>19</b>
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).

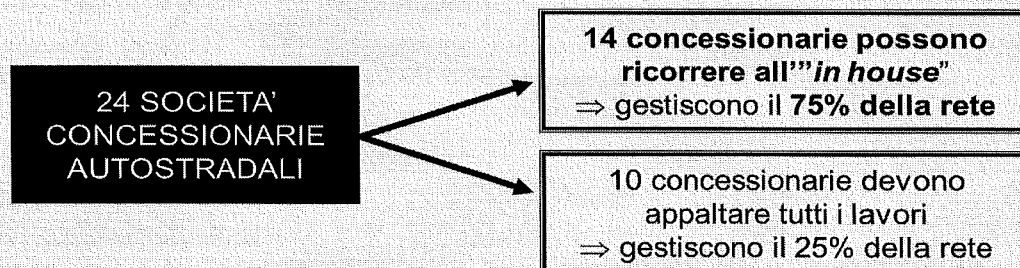
Nel corso degli ultimi anni, la questione degli affidamenti a terzi delle concessionarie è stato oggetto di grande attenzione da parte del legislatore e di numerosi interventi normativi.

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 Gargani<sup>1</sup> 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*.

---

<sup>1</sup> 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

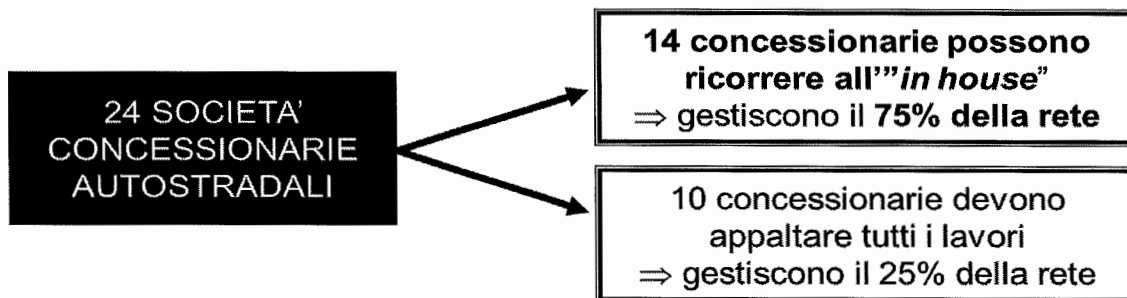
**POSSIBILITÀ DI AFFIDARE  
IN HOUSE\***

**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 annuale<sup>2</sup>. 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

<sup>2</sup> 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**<sup>3</sup>;
- **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 controllate<sup>4</sup>;
- **2 altre società concessionarie**<sup>5</sup> 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 concessionarie<sup>6</sup>, 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**.

<sup>3</sup> 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.

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

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

<sup>6</sup> 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 SOCIETA' 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
<b>Società a maggioranza privata</b>	<b>247</b>	<b>1.403,3</b>	<b>104</b>	<b>603,3</b>	<b>-57,9</b>	<b>-57,0</b>
- 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
<b>Società a maggioranza pubblica*</b>	<b>147</b>	<b>653,2</b>	<b>164</b>	<b>975,5</b>	<b>11,6</b>	<b>49,3</b>

(\*) 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).

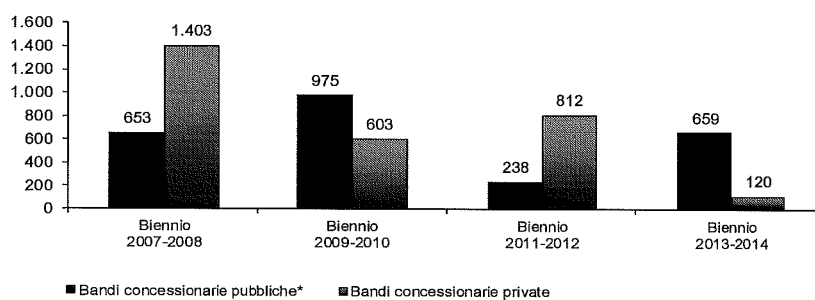
Considerando l'andamento degli investimenti totali<sup>7</sup> delle concessionarie, che mostra una diminuzione solo a partire dal 2013, si osserva uno **spiazzamento dei lavori in house a danno di quelli realizzati in gara**.

Nel periodo 2009-2014, **le concessionarie private hanno affidato lavori in house per almeno 1,5 miliardi di euro**<sup>8</sup>, 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
<b>Società a maggioranza privata</b>	<b>247</b>	<b>1.403,3</b>	<b>104</b>	<b>603,3</b>	<b>58</b>	<b>811,7</b>	<b>27</b>	<b>119,8</b>
- 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
<b>Società a maggioranza pubblica*</b>	<b>147</b>	<b>653,2</b>	<b>164</b>	<b>975,5</b>	<b>69</b>	<b>237,6</b>	<b>63</b>	<b>659,2</b>

(\*) 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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Quantificazione minima dei lavori in house effettuata da Ance basata su documenti ufficiali

XVII LEGISLATURA — VIII COMMISSIONE — SEDUTA DEL 15 APRILE 2015

**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
<b>Società a maggioranza privata</b>	-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
<b>Società a maggioranza pubblica*</b>	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'Italia<sup>9</sup> – è andato di pari passo con la possibilità per la società concessionaria controllante di effettuare affidamenti *in house* (cfr. grafico).

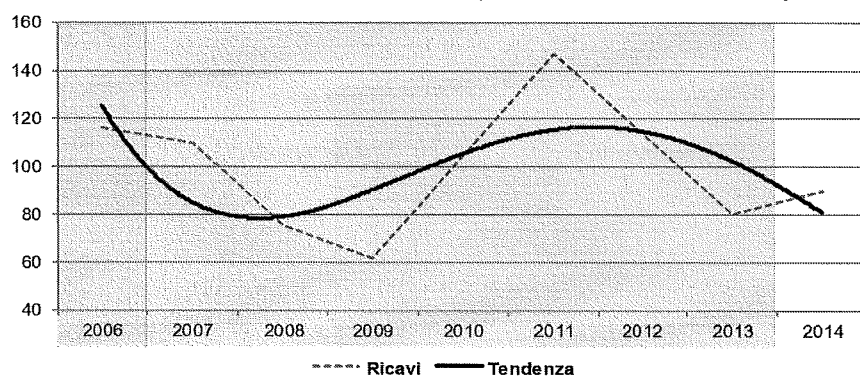
Si osserva infatti un **forte calo dei ricavi della società Pavimental (-34%) a seguito della cancellazione della possibilità di effettuare affidamenti in house (periodo 2007-2008)** mentre si osserva una **forte crescita (+138%) subito dopo la reintroduzione della norma sull'in house**.

<sup>9</sup> 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)

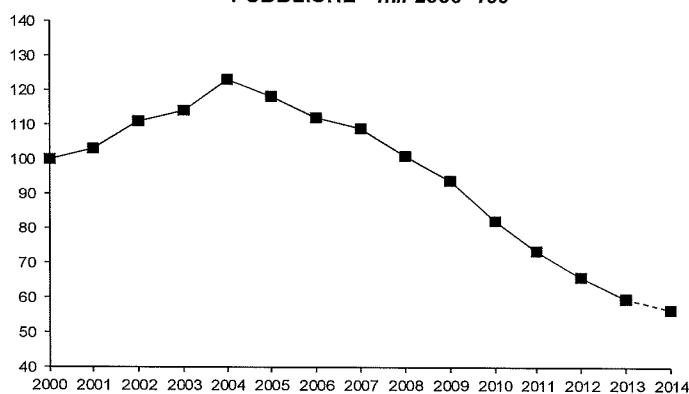


Elaborazione Ance su documenti ufficiali Atlantia

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
<b>TOTALE</b>	<b>1.133,1</b>	

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 SOCIETA CONCESSIONARIE**

Concessionarie	Consuntivo investimenti 2008-2013 (M€)	PEF operativo totale (M€)	% realizzazione
<b>Privati/totale</b>	<b>8.608,2</b>	<b>10.205,4</b>	<b>84%</b>
<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>
<b>Pubbliche</b>	<b>2.326,3</b>	<b>3.874,5</b>	<b>60%</b>
<b>Totale</b>	<b>10.934,5</b>	<b>14.079,9</b>	<b>78%</b>

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 articoli 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).

Peraltro 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**

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

*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 Europea<sup>10</sup> 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
<b>TOTALE</b>	<b>3.200</b>		<b>2 anni e 11 mesi</b>

*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

<sup>10</sup> 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 (ASFSA) 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 contemperare 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 sovracompenzioni 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.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



€ 4,00



\*17STC0014070\*