

Relazione per le Commissioni riunite VIII e X - (C. 2022-Concorrenza): esame del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023

8 ottobre 2024

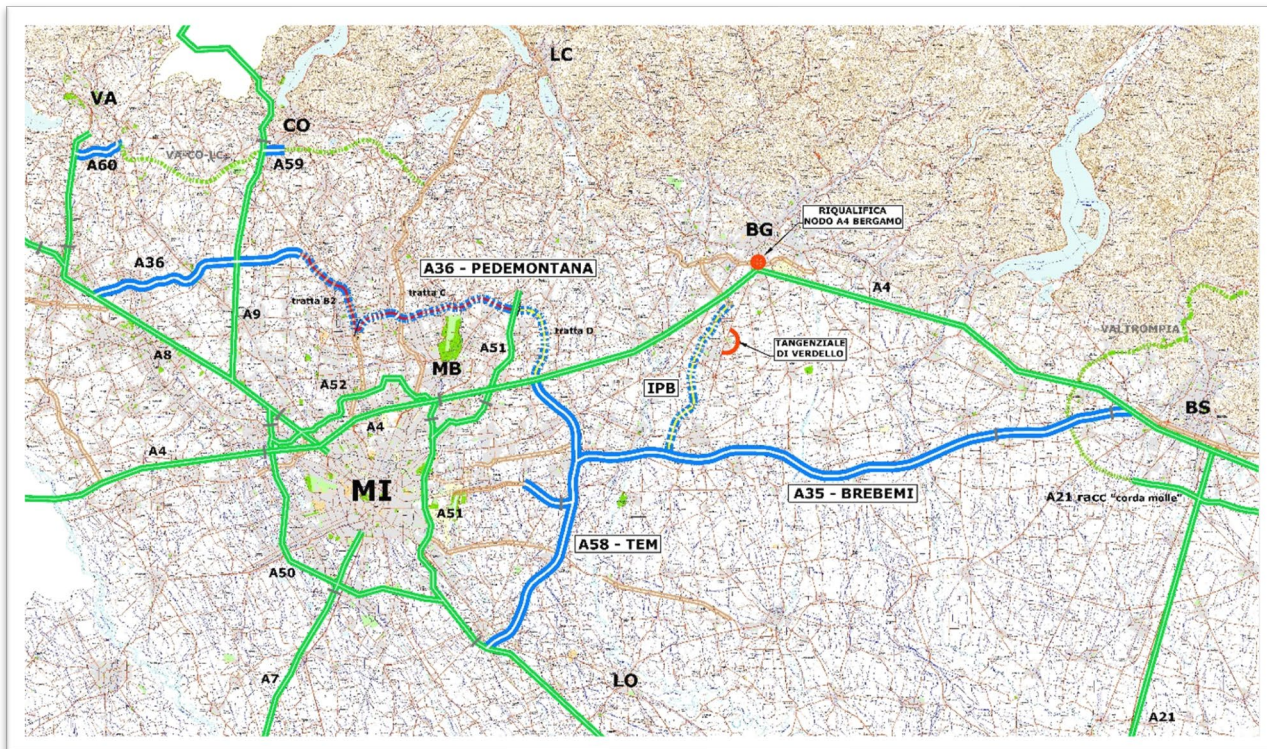
LE AUTOSTRADE LOMBARDE E IL NUOVO CONTESTO REGOLATORIO NAZIONALE

1) I punti di forza: Il concedente misto e lo strumento del project financing

Concessioni Autostradali S.p.A. (“CAL”), società partecipata al 50% da Regione Lombardia, attraverso ARIA S.p.A., e 50% Anas, è stata costituita nel **2007** con una iniziativa congiunta tra il Governo (MEF e MIT) e Regione Lombardia con l’obiettivo di realizzare tre autostrade fondamentali per la Lombardia. La **A35 Brescia-Milano (Bre.Be.Mi)**, la **A36 Pedemontana Lombarda**, la **A58 TEM-Tangenziale Esterna di Milano**, alle quali ora si è aggiunta la nuova autostrada regionale che collegherà la Brebemi a Treviglio con l’A4 a Dalmine, meglio nota come **autostrada Treviglio Bergamo**.

In particolare, **la società così costituita ha ricevuto le funzioni e i poteri di soggetto concedente e aggiudicatore attribuiti ad ANAS, ai sensi dell’art. 1, comma 979 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007)**, che recita: *«le funzioni ed i poteri di soggetto concedente e aggiudicatore attribuiti ad ANAS s.p.a. per la realizzazione dell’autostrada Pedemontana Lombarda, dell’autostrada diretta Brescia-Bergamo-Milano, delle tangenziali esterne di Milano, sono trasferite da ANAS s.p.a. medesima ad un soggetto di diritto pubblico che subentra in tutti i diritti attivi e passivi inerenti la realizzazione delle infrastrutture autostradali e che viene appositamente costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa ANAS s.p.a. e dalla regione Lombardia o da soggetto da essa interamente partecipato»*.

Le autostrade lombarde sono infrastrutture realizzate con lo strumento della **Finanza di Progetto**, strumento di finanziamento – estremamente diffuso per la realizzazione delle grandi opere e ampiamente utilizzato, e da moltissimo tempo, in tutti gli ordinamenti delle Nazioni economicamente sviluppate e all’interno dell’Unione Europea – che consente di realizzare opere pubbliche importanti, non sostenibili interamente dal bilancio pubblico, attraverso il ricorso ai capitali e all’iniziativa del settore privato senza gravare sulla fiscalità generale e sul debito pubblico. Nel 2007 esistevano solo dei progetti preliminari e dei contratti di concessione da affidare o da aggiornare. Sfruttando la possibilità di seguire autonomamente i procedimenti amministrativi, CAL ha affidato le concessioni e i lavori con delle gare europee (eccezione assoluta in Italia), imponendo rigorosi cronoprogrammi esecutivi, associati a sanzioni e penali in caso di ritardi. Le autostrade CAL costituiscono già ora una realtà profondamente radicata nel contesto infrastrutturale lombardo: **136 km di nuove autostrade in esercizio**, cui si sommano ulteriori **110 km di viabilità ordinarie e opere compensative**, che garantiscono al territorio lombardo, e più in generale al nord Italia, nuove possibilità di movimento e interconnessione con il resto del Paese e dell’Europa.



Complessivamente CAL ha realizzato investimenti per **4,6 miliardi di Euro**, alla data odierna, interamente con lo strumento del Project Financing e coperti dalla contribuzione pubblica nella ridotta misura di circa 30%. A oggi, dopo meno di dieci anni di esercizio, **sono già stati versati all'erario più di un miliardo di euro tra IVA, IRES, IRAP e altre imposte**. Lo Stato ha già di fatto recuperato le risorse investite (assolutamente minoritarie rispetto al privato).

Attualmente, è in fase di completamento l'Autostrada Pedemontana Lombarda, **una delle nuove infrastrutture più importanti del Paese e sicuramente quella più attesa in Lombardia**.

2) Il nuovo DDL

Le disposizioni in termini di riordino delle concessioni autostradali introdotte nel DDL concorrenza approvato nel Consiglio dei Ministri del 26.07.2024, in coerenza con gli obiettivi fissati dal PNRR, si propongono di effettuare un generale riordino della normativa inerente al settore autostradale, all'interno del quale rendere obbligatorio lo svolgimento delle gare per i contratti di concessione autostradale, impedendone il rinnovo automatico. A tali misure se ne aggiungono altre, in particolare in materia di affidamenti *in house* e risoluzione del contratto.

Tale riforma, inoltre, intende ridisegnare il quadro normativo di riferimento mediante la razionalizzazione della disciplina in materia di affidamento delle concessioni autostradali, l'adeguamento del modello di regolamentazione delle tariffe ai vincoli euro-unitari, la semplificazione delle procedure amministrative relative all'approvazione e revisione dei

piani economico e finanziari e la ridefinizione dei criteri di risoluzione dei contratti di concessione.

Il Disegno di legge si applica alle concessioni in scadenza e pertanto non ha allo stato effetti di breve periodo sulle concessioni CAL, che hanno scadenze molto lontane nel tempo:

- A36 Autostrada Pedemontana Lombarda: 31 dicembre 2061;
- A58 Tangenziale Est Esterna di Milano: 16 maggio 2065;
- A35 Autostrada Brebemi (Milano-Brescia): 23 gennaio 2041.

In termini generali, il riordino del settore è senz'altro necessario, nell'ottica di garantire la concorrenza, la corretta allocazione dei rischi tra concedente e concessionario, nonché il rispetto del modello regolatorio di tipo *price-cap* introdotto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti nel 2019, a seguito del tragico crollo del Ponte Morandi.

Sul punto, occorre precisare che le autostrade lombarde di cui CAL è concedente, sono oggetto di concessioni già in *compliance* con la normativa comunitaria e nazionale sia sulla concorrenza (Brebemi e TEM sono tra le poche affidate con gara e Pedemontana affida il 100% dei lavori con gare pubbliche) sia sulla regolazione di tipo *price cap*.

Nello specifico dei contenuti del DDL relativi alle concessioni autostradali, rileviamo che:

- 1) Non è chiarito l'ambito di applicazione che deve essere limitato a quello delle autostrade nazionali, in quanto la materia delle grandi reti di trasporto è una materia concorrente;
- 2) **l'unico ente concedente ivi definito è il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; tuttavia, CAL svolge oggi ex lege le funzioni di soggetto concedente di Pedemontana, Brebemi e TEM.**
- 3) alcune disposizioni del disegno di legge, quali il divieto di svolgere tutti gli affidamenti delle concessioni in scadenza ai sensi dell'art. 193 del d.lgs. 36/2023, ovvero l'obbligo di rispettare gli attuali ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali individuati dall'ART (tratte in affidamento non inferiori ai 180 Km, inapplicabile a nuove tratte autostradali interamente da realizzare), rendono inutilizzabile lo strumento del *project financing*.

L'auspicio di CAL è che nelle fasi di approvazione del disegno di legge siano introdotte le proposte che si riportano in questa relazione, al fine di riconoscere il ruolo di concedente di CAL, preservando contestualmente le regole e i principi, di rilievo costituzionale, in materia di autonomia regionale e di sussidiarietà verticale, e, almeno per le tratte autostradali di nuova realizzazione, di consentire il ricorso alla Finanza di Progetto, strumento di finanziamento previsto anche nel nuovo codice degli appalti, che consente di realizzare opere pubbliche importanti, non sostenibili interamente dal bilancio pubblico, attraverso il ricorso ai capitali e all'iniziativa del settore privato.

Le autostrade CAL, realizzate interamente con lo strumento della finanza di progetto, costituiscono infatti un modello consolidato nel contesto infrastrutturale italiano e lombardo.

Si segnala, infine, che in sede di approvazione in Consiglio dei Ministri è stata stralciata una prima versione dell'art.16, che prevedeva la possibilità che fossero trasferite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti delle tratte autostradali a pedaggio per le quali lo stesso non riveste la funzione di concedente, previa intesa tra il Ministero e gli attuali concedenti, tenuto conto della sostenibilità economico-finanziaria del sistema concessorio. A riguardo, CAL rappresenta la esigenza di salvaguardare le proprie funzioni e precisa di non ravvisare né la necessità né l'opportunità di trasferire al Ministero delle infrastrutture le tratte autostradali di competenza (ove detta proposta fosse reintrodotta in sede di approvazione parlamentare). Le concessioni attive sulle tratte Pedemontana Lombarda, Brebemi e Tangenziale Esterna di Milano hanno infatti tutte e tre i piani economico-finanziari in equilibrio, senza necessità di ulteriori risorse pubbliche, e sono tra le poche concessioni in Italia che hanno già recepito il nuovo modello tariffario introdotto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti nel 2019.

Di seguito, si illustrano **le proposte di emendamento di CAL, alcune delle quali già condivise con Regione Lombardia e oggetto del Parere della Conferenza Stato-Regioni sul DDL per il Mercato e la Concorrenza 2023, espresso nella seduta dello scorso 12 settembre 2024** (in particolare, la Regione Lombardia – nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni – ha espresso parere favorevole condizionato all'accoglimento delle proposte emendative agli artt. 1 e 3 del DDL, come di seguito riportate).

- i) Proposte emendative oggetto del parere condizionato

Articolo 1 (Ambito di applicazione, finalità e definizioni)
--

❖ **Proposte additive**

- **Art. 1, comma 1**
- **Art. 1, comma 3, lett. g)**
- **Art. 1, comma 3, lett. t)**

All'articolo 1, comma 1, dopo le parole "concessioni autostradali" sono aggiunte le seguenti parole:

"relative a tratte autostradali di interesse nazionale".

All'articolo 1, comma 3, lett. g), al termine del periodo, sono aggiunte le seguenti parole:

"di interesse nazionale".

All'articolo 1, comma 3, lett. t), al termine del periodo, sono aggiunte le seguenti parole:
“*di interesse nazionale*”.

Motivazione

Le modifiche sono volte a specificare che la legge si applica unicamente alle autostrade di interesse nazionale, nel rispetto dei criteri di riparto delle competenze stabiliti dall'art. 117, c. 3, della Costituzione, ai sensi del quale costituiscono materie di competenza concorrente le grandi reti di trasporto (nel cui novero rientra anche la rete autostradale), salvaguardando, pertanto, l'autonomia regionale in tale settore.

Articolo 1 (Ambito di applicazione, finalità e definizioni)

❖ **Proposta additiva – Art. 1, comma 3, lett. e)**

All'articolo 1, comma 3, lett. e), al termine del periodo, sono aggiunte le seguenti parole:

“e gli enti e i soggetti a cui sono attribuiti per legge i poteri e le funzioni di concedente in relazione alle tratte autostradali di interesse nazionale”.

Motivazione

La modifica è volta a specificare che per soggetto concedente si intende il MIT e i soggetti ed enti **a cui sono attribuite per legge le funzioni di concedente**. In tal modo, nella definizione vengono ricompresi, ad es., anche gli enti a cui il MIT potrà delegare le funzioni di concedente.

Articolo 3 (Modalità di affidamento delle concessioni autostradali)

❖ **Proposta additiva – Art. 3, comma 3**

All'art. 3, c. 3, è aggiunto il seguente periodo “*Resta ferma la possibilità di ricorrere alle procedure di cui all'art. 193 del Codice dei contratti pubblici per le tratte autostradali di nuova realizzazione*”.

Motivazione

La modifica è volta a specificare l'ambito di applicazione dell'esclusione della possibilità di ricorrere alle procedure di cui all'art. 193 del Codice dei contratti pubblici, chiarendo che la finanza di progetto può essere utilizzata per le nuove autostrade. In tal modo, risultano salvaguardati gli obiettivi del PNRR e, contestualmente, è preservata la possibilità di utilizzare, per la realizzazione di nuove autostrade, lo strumento della finanza di progetto, istituto estremamente diffuso per l'esecuzione delle grandi opere.

ii) Ulteriori proposte emendative

Articolo 10 (Durata delle concessioni)

❖ **Proposta sostitutiva – Art. 10, comma 1, secondo periodo**

Il secondo periodo al comma 1 dell'articolo 10 è così sostituito:

“Il termine di cui al primo periodo può essere derogato solo nel caso in cui il concedente preveda di affidare in concessione anche la realizzazione di nuovi investimenti e comunque solo per il tempo strettamente necessario affinché il concessionario possa recuperare gli investimenti effettuati, insieme con un ritorno sul capitale investito, anche prevedendo se del caso un adeguato valore di subentro”.

Motivazione

La modifica è volta a chiarire, con maggior dettaglio, l'ambito di applicazione della deroga al limite quindicennale di durata delle concessioni, specificando – mediante una formulazione della norma in linea con le previsioni di cui alla Direttiva 2014/23/UE – che tale durata è rapportata al periodo di tempo nel quale un concessionario potrebbe ragionevolmente prevedere di recuperare i suoi investimenti.

Articolo 16 (Disposizioni di coordinamento normativo)

❖ **Proposta additiva – Art. 16, comma 2, lett. b), ultimo periodo**

All'art. 16, c. 2, lett. b) ultimo periodo, dopo le parole: “a definire gli ambiti ottimali di” aggiungere le parole “costruzione e/o di gestione”.

Motivazione

Allo stato è stabilito che l'ART definisca gli ambiti ottimali riferiti unicamente alle concessioni di sola gestione o, tuttalpiù, alle concessioni in cui è prevista una componente limitata di lavori. Tale ambito ottimale non è ovviamente applicabile alle concessioni in cui è prevista la realizzazione dell'infrastruttura e, successivamente, la relativa gestione.

Per maggiore comodità, si riportano di seguito gli articoli – per estratto – del Ddl 2024, in cui sono inseriti, in rosso, le proposte emendative sopra illustrate.

DISEGNO DI LEGGE CONCORRENZA 2024

CAPO I (DISPOSIZIONI IN TEMA DI RIORDINO DELLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI)

SEZIONE I – FINALITÀ E AMBITO DI APPLICAZIONE

Articolo 1

(Ambito di applicazione, finalità e definizioni)

1. Il presente Capo reca disposizioni di riordino normativo in materia di affidamento delle concessioni autostradali, **relative a tratte autostradali di interesse nazionale**, semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative relative all'approvazione e revisione dei piani economico e finanziari, specificazione dei criteri di risoluzione dei contratti di concessione con l'intento di rafforzare gli strumenti di governance in capo al concedente nel quadro di una regolamentazione orientata alla promozione di condizioni di effettiva concorrenzialità tra gli operatori del settore, alla garanzia della contendibilità delle concessioni autostradali per i mercati di riferimento, alla tutela della sostenibilità economica e finanziaria dello strumento concessorio, al potenziamento degli strumenti preventivi e successivi di incentivazione e verifica degli adempimenti, alla tutela di livelli adeguati di servizio e di investimento a favore degli utenti.

[...]

3. Ai fini del presente capo, si intende per:

[...]

e) "ente concedente": il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti **e gli enti e i soggetti a cui sono attribuiti per legge i poteri e le funzioni di concedente in relazione alle tratte autostradali di interesse nazionale**;

[...]

g) “concessione autostradale”: la concessione che ha ad oggetto la progettazione, realizzazione e gestione e manutenzione di una o più tratte autostradali **di interesse nazionale**;

[...]

t) “tratte autostradali”: le strade di cui all’articolo 2, comma 2, lettera A del Codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, soggette a pedaggio, **di interesse nazionale**;

[...]

Articolo 3

(Modalità di affidamento delle concessioni autostradali)

[...]

3. L’ente concedente non può procedere agli affidamenti delle concessioni autostradali scadute o in scadenza facendo ricorso alle procedure di cui all’articolo 193 del Codice dei contratti pubblici. **Resta ferma la possibilità di ricorrere alle procedure di cui all’art. 193 del Codice dei contratti pubblici per le tratte autostradali di nuova realizzazione.**

[...]

Articolo 10

(Durata delle concessioni)

1. La durata delle concessioni affidate ai sensi della presente Sezione è determinata dall’ente concedente in funzione dei servizi e lavori richiesti al concessionario e non può superare i quindici anni. Il termine di cui al primo periodo può essere derogato solo nel caso in cui il concedente **preveda di affidare in concessione anche la realizzazione di nuovi investimenti e comunque solo per il tempo strettamente necessario affinché il concessionario possa recuperare gli investimenti effettuati, insieme con un ritorno sul capitale investito, anche prevedendo se del caso un adeguato valore di subentro**

[...]

Articolo 16

(Disposizioni di coordinamento normativo)

[...]

2. All’articolo 37, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) alla lettera g), alla lettera g), le parole: “nuove concessioni” sono sostituite dalle seguenti “concessioni affidate fino al 31 dicembre 2024”;

- b) dopo la lettera g) è inserita la seguente: “g-bis) con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni affidate a decorrere dal 1° gennaio 2025 il sistema tariffario per la definizione delle tariffe basato sul modello del price-cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero dell'economia e delle finanze uno schema di bando-tipo di concessione e uno schema di convenzione-tipo, anche con riferimento agli affidamenti in-house; a esprimere il parere di competenza sulla proposta di affidamento in relazione agli affidamenti in house; a esprimere il parere di competenza sulla proposta di affidamento in relazione agli affidamenti con gara ed in house, nonché sugli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di **costruzione e gestione e/o di gestione** delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto;

[...]