



Autorità Nazionale Anticorruzione

Atto di Segnalazione n. 6 del 17 luglio 2019

Concernente gli esiti dell'indagine conoscitiva sui concessionari autostradali che hanno realizzato una percentuale di investimenti inferiore al 90% di quelli previsti, come risultante dai dati contenuti nella relazione 2016 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulle “Attività nel settore autostradale in concessione”.

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 644 del 17 luglio 2019

1. Premessa

A seguito dell'indagine svolta dall'Autorità su manutenzioni e investimenti effettuati dalla Società Autostrade per l'Italia sul tronco dell'Autostrada A10 interessata dagli eventi del 14 agosto 2018 che hanno portato al crollo del Ponte Morandi, il Consiglio dell'Autorità, nell'Adunanza del 2 ottobre 2018 ha deliberato l'avvio di un'indagine conoscitiva estesa a tutti i concessionari autostradali per i quali, dalla Relazione 2016 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulle “Attività nel settore autostradale in concessione”, si riscontrasse una percentuale di investimenti realizzati rispetto a quelli previsti inferiore al 90%.

2. Normativa di riferimento

Le concessioni autostradali - quali *species* del *genus* della concessione di lavori pubblici – ricadono nell'ambito della vigilanza dell'Autorità sui contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016.

Nell'ambito della sopra richiamata competenza e sulla base delle evidenze ricavate dalla Relazione 2016 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l'indagine conoscitiva ha avuto lo scopo di verificare i livelli di attuazione, da parte dei concessionari autostradali, di quanto previsto dall'O.P.C.M. n. 3274/2003 circa l'obbligo di procedere a verifica degli edifici di interesse strategico e delle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, nonché degli edifici ed opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso.

Nel corso dell'espletamento dell'indagine conoscitiva, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha pubblicato nel 2019 sul proprio sito istituzionale la relazione relativa all'anno 2017 su “Attività nel settore autostradale in concessione”. Pertanto, l'indagine è stata aggiornata sulla base dei dati contenuti in tale ultima relazione Ministeriale.



Autorità Nazionale Anticorruzione

3. Modalità di espletamento dell'indagine

Sulla base delle informazioni contenute nella Relazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) relativa alla “Attività nel settore autostradale in concessione” del 2016 sono stati preliminarmente individuati quei concessionari che avevano realizzato investimenti per una percentuale inferiore al 90% rispetto a quelli programmati, complessivamente 19 concessionari. Si è quindi proceduto a suddividerli in due gruppi, distinguendo quelli per i quali dallo stato attuativo del programma degli investimenti del MIT risultavano investimenti complessivamente realizzati per una percentuale inferiore al 90% (n. 13 concessionari) da quelli per i quali dallo stato attuativo del programma degli investimenti del MIT risultava che, relativamente a taluni singoli interventi, la percentuale degli investimenti realizzati era inferiore al 90% (n. 6 concessionari), pur essendo complessivamente superiore al 90%. In questi ultimi casi si è ritenuto opportuno provvedere alla richiesta di informazioni in relazione all'importanza che rivestono i lavori di manutenzione straordinaria.

L'Autorità ha pertanto inoltrato ai 13 concessionari rientranti nel primo gruppo la richiesta delle seguenti informazioni (GRUPPO A):

- a) prospetto contenente l'elenco delle opere d'arte (ponti, viadotti e gallerie) per ciascun tratto autostradale di cui alla concessione in oggetto, con le verifiche effettuate per ognuna di esse, in ottemperanza a quanto previsto dalla O.P.C.M. n. 3274/2003;
- b) elenco dei lavori di manutenzione effettuati e programmati ai fini del mantenimento della sicurezza e della staticità delle opere d'arte, con i relativi elementi significativi (data, durata, importo, affidatario, ecc.);
- c) percentuale annua degli appalti affidati a società terze nell'ambito del rapporto concessorio.

Ai 6 concessionari rientranti nel secondo gruppo sono state richieste le seguenti informazioni (GRUPPO B):

- a) tabella, aggiornata allo stato attuale, contenente le manutenzioni effettuate, con l'indicazione di ogni singolo intervento e dei rispettivi CIG, mettendo in evidenza quelle relative alle opere d'arte;
- b) relazione dettagliata sulle attività poste in essere derivanti dagli obblighi concessori;
- c) prospetto contenente l'elenco delle opere d'arte (ponti, viadotti e gallerie) di cui alla concessione in oggetto, con le relative verifiche effettuate per ciascuna di esse, in ottemperanza a quanto previsto dalla O.P.C.M. n. 3274/2003;
- d) percentuale annua degli appalti affidati a società terze nell'ambito del rapporto concessorio.



Autorità Nazionale Anticorruzione

4. Riscontri pervenuti

4.1 Concessionari per i quali dallo stato attuativo del programma degli investimenti del MIT risultava una realizzazione complessiva di investimenti per una percentuale inferiore al 90% (GUPPO A)

I 13 concessionari interpellati hanno trasmesso, ciascuno, una relazione, corredata da informazioni e dati che sono stati oggetto di accurata analisi e dai quali sono emerse evidenze significative in relazione ai quesiti posti a base di indagine. Si riporta di seguito l'elenco dei concessionari che hanno offerto riscontro:

- 4.1.A) Autostrade per l'Italia S.p.A.
- 4.1.B) Autostrada Asti Cuneo S.p.A.
- 4.1.C) Autostrada del Brennero S.p.A.
- 4.1.D) A 4 Autostrada Brescia Verona Vicenza Padova
- 4.1.E) Autostrada dei Fiori S.p.A.
- 4.1.F) S.A.T.A.P. S.p.A.
- 4.1.G) Autovie Venete S.p.A.
- 4.1.H) Concessioni Autostradali Venete S.p.A.
- 4.1.I) Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.A.
- 4.1.L) Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A.
- 4.1.M) Società Autostrada Tirrenica S.p.A.
- 4.1.N) Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus - SITAF S.p.A.
- 4.1.O) Tangenziale di Napoli S.p.A.

4.2 Concessionari per i quali dallo stato attuativo del programma degli investimenti del MIT risultava che relativamente a taluni singoli interventi la percentuale degli investimenti realizzati era inferiore al 90%

I 6 concessionari interpellati hanno trasmesso, ciascuno, una relazione, corredata da informazioni e dati che sono stati oggetto di accurata analisi e dai quali sono emerse evidenze significative in relazione ai quesiti posti a base di indagine. Si riporta di seguito l'elenco dei concessionari che hanno offerto riscontro:

- 4.2.A) ATIVA S.p.A.
- 4.2.B) Autostrade Meridionali S.p.A.
- 4.2.C) Società Autostrade Valdostane S.p.A.



Autorità Nazionale Anticorruzione

- 4.2.D) Autostradale Valle d'Aosta S.p.A
- 4.2.E) Strada dei Parchi S.p.A.
- 4.2.F) Autostrade Centro Padane S.p.A.

5. Motivi della Segnalazione

Va preliminarmente evidenziato che i primi esiti dell'indagine conoscitiva effettuata sono da ritenersi altamente significativi in quanto, pur non riguardando la totalità dei 22 concessionari autostradali attualmente presenti sul territorio nazionale, si riferiscono a ben 19 di essi, quindi ad un "campione" corrispondente all'86% dei concessionari autostradali italiani.

Altra considerazione che scaturisce da tale dato è che, conseguentemente, l'86% dei concessionari autostradali presentava, dai dati contenuti nella relazione del MIT relativa all'anno 2016 sulle "Attività nel settore autostradale in concessione" presa come riferimento per l'avvio dell'indagine, una percentuale di investimenti non attuati superiore al 10% degli investimenti previsti nei relativi Piani Economico-Finanziari. Tuttavia, è opportuno al riguardo precisare che 4 concessionari (Autostrade per l'Italia, Tangenziale di Napoli, ATTIVA e Strada dei Parchi) hanno rappresentato che la percentuale di investimenti inattuata riportata nella relazione MIT non era corretta, essendo la stessa inferiore al 10% (per 3 concessionari) o inesistente (per l'altro concessionario).

All'esito dell'esame dei riscontri prevenuti dai concessionari, l'Autorità ritiene utile in primo luogo evidenziare quanto emerso dalla documentazione trasmessa relativamente ad alcuni aspetti di rilievo, che possono essere articolati nei seguenti punti:

- a) motivazioni dello scostamento tra gli investimenti programmati e gli investimenti realizzati nell'ambito di ciascuna convenzione, rilevato dalla Relazione del MIT relativa all'anno 2016 su "Attività nel settore autostradale in concessione";
- b) quantificazione delle opere d'arte rientranti nelle concessioni oggetto della presente indagine conoscitiva;
- c) quantificazione delle manutenzioni effettuate sulle opere d'arte ed il rapporto tra tali costi di manutenzione e la spesa complessivamente prevista dal PEF per l'intero periodo concessorio (rilevata dalla tabella della relazione del MIT relativa all'anno 2017);
- d) rispetto dei limiti imposti dalla normativa circa le percentuali degli appalti di lavori da affidare a società terze.

Si illustra di seguito ciascuno dei superiori aspetti.

5.1 Motivazioni dello scostamento tra gli investimenti programmati e gli investimenti realizzati nell'ambito di ciascuna convenzione, rilevato dalla Relazione del MIT relativa all'anno 2016 su "Attività nel settore autostradale in concessione"



Autorità Nazionale Anticorruzione

La maggior parte delle società coinvolte nell'indagine ha dichiarato che lo scostamento tra investimenti programmati rilevabili dai Piani Economico-Finanziari ed investimenti compiuti trova giustificazione in eventi non attribuibili alla responsabilità del concessionario.

In particolare, le principali motivazioni addotte dai concessionari relativamente a tali differenziali di spesa nella realizzazione degli investimenti sono riconducibili a:

- risparmi di spesa ottenuti rispetto ai valori previsionali;
- necessità di differimento dei lavori per non interferire con alcune manifestazioni (tipo Expo 2015);
- presenza di servizi interferenti e tempi prolungati per ottenere da parte di Enti terzi la disponibilità delle aree di lavoro occorrenti per l'avvio dei cantieri e per l'esecuzione dei lavori;
- maggiori tempi necessari per l'espletamento di talune gare;
- prolungarsi della tempistica necessaria per gli *iter* approvativi ed autorizzativi preordinati all'avvio dei lavori;
- ritardi da parte del Concedente nell'approvazione delle proposte di aggiornamento dei Piani Economico-Finanziari;
- errate modalità di calcolo da parte del Concedente;
- protrarsi dell'*iter* di approvazione degli Atti Aggiuntivi, condizione necessaria per poter procedere all'aggiudicazione definitiva;
- ritardata conclusione delle procedure espropriative;
- necessità di caratterizzazione e smaltimento di rifiuti interrati rinvenuti in corso d'opera;
- rimodulazione di taluni interventi a seguito di varianti;
- insorgere di contenziosi dinanzi all'Autorità Amministrativa Giudiziaria e sospensioni di lavori talvolta disposte nell'ambito di tali procedimenti;
- rescissioni contrattuali da parte del concessionario per inadempienze dell'appaltatore;
- contenziosi amministrativi inerenti le procedure di occupazione e di esproprio;
- problematiche connesse con la soluzione della disciplina degli scarichi idraulici nei corpi idrici o nei recapiti di competenza comunale;
- problematiche connesse all'ottenimento delle occorrenti autorizzazioni, da parte degli enti territoriali, per la demolizione delle opere di attraversamento (tipicamente cavalcavia) a servizio di viabilità locali al fine di consentire la ricostruzione di tali opere.

Al riguardo, l'Autorità ritiene opportuno evidenziare la ricorrenza di tali criticità nelle relazioni fornite da quasi tutti i concessionari, segnalandole al competente Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, anche al fine della predisposizione di eventuali contromisure.

5.2 Quantificazione delle opere d'arte rientranti nelle concessioni oggetto della presente indagine conoscitiva

Sulla base dei dati trasmessi dai concessionari coinvolti nell'indagine conoscitiva, è stato possibile quantificare le opere d'arte presenti sul territorio nazionale relativamente alle concessioni in



Autorità Nazionale Anticorruzione

argomento (19 su 22 concessioni totali). È emerso che complessivamente rientrano in tali concessioni **n. 7.317 opere d'arte**, suddivise per concessionario, come risulta nella seguente tabella.

Concessionario	Numero opere d'arte
Autostrade per l'Italia	3.911
Autostrada Asti-Cuneo	26
Autostrada del Brennero	164
Autostrada Brescia-Padova	148
Autostrada dei Fiori	389
S.A.T.A.P.	358
Autovie Venete	378
Concessioni Aut. Venete	120
Milano Serravalle-Milano Tangenziali	135
Autostrada Ligure Toscana	650
Società Autostrada Tirrenica	67
Traforo Autostradale Frejus	112
Tangenziale di Napoli	86
Autostrade Centro Padane ¹	
ATIVA	19
Autostrade Meridionali	369
Autostrade Valdostane	110
Raccordo Autostradale Val d'Aosta	55
Strada dei Parchi	220
Totale	7.317

¹ La società non ha comunicato il numero di opere d'arte.



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'Autorità evidenzia che gli elenchi delle opere d'arte trasmessi dai concessionari nell'ambito dell'indagine conoscitiva possono considerarsi un utile strumento ai fini della vigilanza da effettuarsi in futuro, da parte di tutti gli attori Istituzionali a diverso titolo competenti, sullo stato delle stesse.

5.3 Quantificazione delle manutenzioni effettuate sulle opere d'arte e rapporto tra tali costi di manutenzione e la spesa complessivamente prevista dal PEF per l'intero periodo concessorio (rilevata dalla tabella della relazione del MIT relativa all'anno 2017)

Nell'analizzare i dati forniti dai concessionari, l'Autorità ha ritenuto utile elaborare tali informazioni al fine di ottenerne un indice rappresentativo dell'incidenza delle spese di manutenzione effettuate (e dichiarate dalle società) rispetto alla totalità delle spese preventivate per ciascuna concessione nei rispettivi Piano Economico-Finanziari.

Sono stati quindi posti a confronto i costi di manutenzione totali che ciascun concessionario ha dichiarato di aver sostenuto per le opere d'arte con la spesa complessiva prevista dal PEF per il periodo 2008-2017 riportata nella tabella della relazione del MIT relativa all'anno 2017 su "Attività nel settore autostradale in concessione".

L'elaborazione effettuata ha consentito di disporre della percentuale di spesa di manutenzione sulle opere d'arte sostenuta dai concessionari rispetto alla spesa complessivamente prevista da PEF per la realizzazione di tutti gli interventi rientranti in ogni concessione e ha condotto ai risultati contenuti nella seguente tabella.

Si precisa che il periodo indicato in parentesi dai concessionari (riportato in colonna 2 della seguente tabella) non è rilevante ai fini della determinazione della percentuale di incidenza in quanto la richiesta formulata dall'Autorità in sede di indagine era volta alla conoscenza di tutte le manutenzioni effettuate nel periodo regolatorio.

Concessionario	Spese di manutenzione su opere d'arte (sostenute nel periodo indicato)	Spese complessive per tutti gli interventi, come da PEF	Incidenza spese manutenzione di opere d'arte su spesa complessiva da PEF
Autostrade per l'Italia	€ 249.131.000 (in 10 anni)	€ 10.643.715.000	2,3%
Autostrada Asti-Cuneo	€ 9.982.000 (in 3 anni)	€ 988.382.000	1%



Autorità Nazionale Anticorruzione

Autostrada del Brennero	€ 542.772.802 (in tutto il periodo)	€ 893.000.000	61%
Autostrada Brescia-Padova	€ 40.380.637 (in 4 anni)	€ 2.556.212	1,6%
Autostrada dei Fiori ²	n.c.	€ 435.683.000	n.c.
S.A.T.A.P.	€ 861.255.500 (in 9 anni)	€ 1.444.895.000	59%
Autovie Venete	€ 3.287.396 (in 4 anni)	€ 178.200.000	1,8%
Concessioni Aut. Venete	€ 5.782.603 (in 6 anni)	€ 274.860.000	2,1%
Milano Serravalle-Milano Tangenziali	€ 27.600.000 (in 11 anni)	€ 718.476.000	3,8%
Autostrada Ligure Toscana ³	n.c.	€ 991.377.000	n.c.
Società Autostrada Tirrenica	€ 8.315.000 (in 10 anni)	€ 2.004.400.000	0,4%
Trafo Autostradale Frejus	€ 117.924.267 (in 11 anni)	€ 676.364.000	17,4%
Tangenziale di Napoli	€ 56.870.000 (in 9 anni)	€ 142.124.000	40%
Autostrade Centro Padane ⁴	n.c.	n.c.	n.c.
ATTIVA ⁵	n.c.	€ 147.575.000	n.c.

² La società ha comunicato spese di manutenzione complessive che riguardano anche altri interventi.

³ La società ha comunicato spese di manutenzione complessive che riguardano anche altri interventi.

⁴ La convenzione è scaduta nel 2011, nell'Atto aggiuntivo disciplinante il periodo compreso tra il 2011 e la data di subentro del nuovo concessionario (intervenuto nel marzo 2018) non erano previsti investimenti.

⁵ La società non ha indicato l'importo delle spese di manutenzione sulle opere d'arte.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Autostrade Meridionali	€ 9.437.000 (in 9 anni)	€ 182.931.000	5,1%
Autostrade Valdostane	€ 36.862.000 (in 10 anni)	€ 89.076.000	41,3%
Raccordo Autostradale Val d'Aosta ⁶	n.c.	€ 25.272.000	n.c.
Strada dei Parchi	€ 107.711.000 (in 10 anni)	€ 405.570.000	26,5%

Ai fini di una maggiore chiarezza della tabella, si precisa che con riferimento ad Autostrade del Brennero, la percentuale di incidenza elevata (riportata in tabella nella quarta colonna) è dovuta alla circostanza che il concessionario opera in regime di proroga e pertanto si limita ad eseguire esclusivamente gli interventi di manutenzione ordinaria e gli ulteriori interventi, approvati dal Concedente, finalizzati al mantenimento degli *standard* di sicurezza delle infrastrutture in gestione.

Con riferimento invece alle società Traforo del Frejus, SATAP, Tangenziale di Napoli, Autostrade Valdostane e Strada dei Parchi, l'elevata incidenza è connessa ad un PEF di importo limitato, in ragione della dimensione delle opere oggetto di concessione, non comparabile con le dimensioni delle altre concessioni, ed è pertanto determinata da un "effetto scala".

Pertanto, il dato che tendenzialmente emerge è che la spesa per manutenzioni è di dimensione omogenea e collocata su una bassa percentuale.

Infatti, per tutte le altre concessionarie, la spesa complessivamente sostenuta per la manutenzione delle opere d'arte ammonta mediamente al 2,2% della spesa complessivamente prevista dal PEF, percentuale che appare estremamente esigua in relazione sia all'importanza delle opere d'arte rispetto alle infrastrutture, sia ai complessivi investimenti previsti dai Piani Economico-Finanziari. Tale circostanza richiederebbe una riflessione sulle modalità operative di mantenimento in efficienza delle infrastrutture nel tempo.

5.4 Rispetto dei limiti imposti dalla normativa circa le percentuali degli appalti di lavori da affidare a società terze

Va preliminarmente precisato che l'indagine dell'Autorità ha riguardato soltanto il rispetto della percentuale di legge e non anche le modalità di affidamento a terzi.

Con riferimento alla richiesta posta nell'ambito dell'indagine, taluni concessionari hanno fornito specifici dati, talvolta riepilogati in tabelle, relativi alle percentuali di appalti affidati a società terze.

⁶ Dalla documentazione trasmessa non è stato possibile estrapolare le manutenzioni effettuate sulle opere d'arte.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Altri, invece, hanno semplicemente dichiarato di rispettare le percentuali poste dalle norme nel tempo succedutesi.

Tutti i concessionari hanno dichiarato di avere rispettato le percentuali previste dalla norma fino al 2013 e dal 2014 ad oggi, con la sola eccezione della società Asti-Cuneo che ha dichiarato che l'1% degli appalti di lavori viene eseguito da società terze.

Tuttavia, dall'esame condotto dall'Autorità su quei concessionari che, oltre a dichiarare di aver rispettato i suddetti limiti, hanno trasmesso dei dati a supporto, è emerso come le percentuali previste dalle norme non siano state rispettate dai seguenti concessionari:

- Autostrada dei Fiori: per il Tronco A6 Torino-Savona il limite non sembra sia stato rispettato per gli anni 2015 e 2016; per il Tronco A10 Savona-Ventimiglia non sembra rispettato negli anni compresi tra il 2009 ed il 2016;
- SATAP: per il Tronco A4 il limite non sembra sia stato rispettato dal 2011 al 2016; per il Tronco A21 non sembra rispettato negli anni 2010 e 2011;
- Società Autostrada Ligure Toscana: per il Tronco Ligure-Toscano il limite non sembra rispettato dal 2009 al 2014; per il Tronco Autocisa non sembra sia stato rispettato negli anni compresi tra il 2009 ed il 2016;
- Società Autostrada Tirrenica: il limite non sembra sia stato rispettato negli anni 2009, 2011 e 2012;
- Società Traforo Autostradale del Frejus: il limite non sembra sia stato rispettato negli anni 2009, 2010, 2014, 2015 e 2016;
- Società Autostrade Meridionali: il limite non sembra sia stato rispettato negli anni 2014 e 2015;
- Strada dei Parchi: il limite sembra non sia mai stato rispettato e la tabella contenente i dati risulta poco chiara.

Dall'esame delle relazioni trasmesse, nonché dall'esame delle criticità più volte venute in rilievo anche nell'ambito di altri contesti e differenti analisi svolte dagli Uffici dell'Autorità per molteplici aspetti del settore delle concessioni autostradali, emerge una **disomogeneità nella gestione delle concessioni** da parte dei diversi concessionari. Rilevante esempio sono proprio le modalità di calcolo adottate per accertare che vengano rispettati i vincoli normativi relativi alle percentuali minime di lavori da affidare a terzi. In questo conteso infatti è emersa la presenza di metodologie differenti adottate dai vari concessionari, nonostante l'unicità del concedente.

In merito si rammenta che l'art. 253, comma 25, del d.lgs. 163/2016 prevedeva inizialmente l'obbligo per le società titolari di concessioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, di affidare a terzi, con procedure ad evidenza pubblica, una quota relativamente ai soli lavori non inferiore al 40%. L'art. 4, comma 1, della Legge 7 agosto 2012, n. 134 ha successivamente modificato la suddetta percentuale, sempre riferita alla quota lavori, elevandola dal 40% al 60% con effetto dall'1 gennaio 2014. Tale ultima percentuale è stata confermata per i titolari di concessioni autostradali dal comma 1 dell'art. 177 del D.lgs. 50/2016, con l'estensione dell'applicazione della quota anche ai contratti di servizi e forniture.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Tra le modifiche apportate al Codice dei Contratti pubblici dal c.d. “Sblocca cantieri” (Decreto legge 18.4.2019 n. 32, in G.U. del 18.4.2019, n. 92, convertito con legge n. 55 del 14.6.2019, in GU n.147 del 25 giugno 2019), vi è stato il differimento al 31 dicembre 2019 del termine assegnato ai concessionari per adeguarsi al rispetto della quota minima del 60% di appalti da affidare a terzi.

L’Autorità è più volte intervenuta sulla questione dei limiti percentuali imposti dalla norma. Da ultimo in un parere reso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Delibera n. 160 del 6.3.2019) è stato rilevato che poiché la norma prevede una verifica dinamica, alla fine di ciascun anno, in relazione agli appalti espletati nel corso del tempo, in maniera che eventuali squilibri possano essere riequilibrati nell’anno successivo, il modo più efficace per rispettare la disposizione normativa è quello di sommare nel corso del tempo gli appalti affidati a terzi e quelli affidati ad imprese infragruppo, aggiornando la suddetta sommatoria con le eventuali risoluzioni contrattuali.

Ciò consente, in un’ottica di semplificazione, di verificare il rispetto delle anzidette soglie senza prevedere scorpori di lavori da assoggettare ad anni successivi o precedenti e di garantire una corretta applicazione del dettato normativo.

Va, a tal riguardo, rammentato anche quanto riportato nelle Linee Guida ANAC n. 11 recanti “Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all’articolo 177, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell’Unione europea”, approvate dal Consiglio dell’Autorità con deliberazione n. 614 del 4 luglio 2018. In particolare, va rammentato quanto riportato in relazione a modalità e termini da adottare per riportare nei limiti di legge di cui all’art. 177, comma 1, d.lgs. 50/2016 situazioni di squilibrio, nonché in relazione ai documenti che devono formare oggetto di pubblicazione da parte del concessionario e relativi termini (paragrafo 5 delle richiamate Linee Guida, così come modificato dal Comunicato del Presidente dell’Autorità dell’8 maggio 2019).

Si ritiene che i dati acquisiti tramite l’indagine conoscitiva possano essere particolarmente utili per le attività di verifica connesse al rispetto dei limiti imposti dalla normativa.

5.5 Ulteriori valutazioni di carattere generale

In aggiunta alle valutazioni di cui ai precedenti paragrafi, l’analisi della documentazione ricevuta in corso di indagine ha consentito di individuare profili di criticità attinenti, in particolare, sia alle verifiche da effettuarsi sulle opere d’arte previste dall’O.P.C.M. n. 3274/2003, sia all’incidenza delle manutenzioni effettuate sulle opere d’arte rispetto alle previsioni di investimento riportate nei PEF (come da relazione del MIT di riferimento) per tutte le opere rientranti nelle concessioni, come peraltro dimostrato dai lunghissimi tempi di attuazione delle verifiche di cui alla medesima Ordinanza.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Relativamente alle verifiche sulle opere d'arte, con riferimento a quanto stabilito dall'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274/2003 circa quelle da effettuarsi su edifici ed opere infrastrutturali, si ritiene utile evidenziare, in primo luogo, che dopo numerose proroghe intervenute nel corso degli anni⁷, il 31 dicembre 2018, a distanza di 15 anni dall'emanazione dell'Ordinanza, è scaduto il termine ultimo per la verifica degli edifici e delle opere infrastrutturali di interesse strategico e rilevanti, posti in zona 1 e 2.

Si rileva, in secondo luogo, che l'Ordinanza in questione nulla prevede circa la necessità di ripetere tali verifiche con periodicità da definirsi affinché si possa monitorare lo stato delle opere nel tempo, né circa eventuali controlli a campione sull'espletamento di tali verifiche per accertare che vengano effettuati gli interventi la cui esecuzione dovesse rendersi necessaria per la messa in sicurezza delle opere, sulla base degli esiti delle verifiche effettuate.

Sarebbe, pertanto, opportuno prevedere l'aggiornamento di tali verifiche con una determinata frequenza, ad esempio biennale, perché ciò consentirebbe di attivare un meccanismo costante di monitoraggio i cui effetti risulterebbero di rilevante utilità sia per i soggetti deputati alla vigilanza sulle concessioni autostradali, i quali potrebbero così disporre di dati aggiornati e facilmente consultabili, sia per rendere conto all'opinione pubblica delle azioni e delle misure adottate per la messa in sicurezza delle opere, consentendo così a chiunque ne abbia interesse di verificare l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico sotteso alle gestioni concessorie.

L'Autorità rileva che senza tali ulteriori azioni le previsioni contenute nell'OPCM 3274/2003 resterebbero prive di valore e di applicazione pratica, poiché non consentirebbero di monitorare nel tempo l'attuazione degli interventi resisi necessari successivamente a quanto attualmente contenuto nella medesima Ordinanza.

⁷ Questi gli interventi normativi che hanno prorogato l'attuazione delle verifiche di cui all'OPCM 3274/2003:

- LEGGE N.31 DEL 28 FEBBRAIO 2008 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria: “5. Le verifiche tecniche di cui all'articolo 2, comma 3, della citata ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 2003, ad esclusione degli edifici e delle opere progettate in base alle norme sismiche vigenti dal 1984, devono essere effettuate a cura dei rispettivi proprietari entro il 31 dicembre 2010 e riguardare in via prioritaria edifici e opere ubicati nelle zone sismiche 1 e 2”.

- DPCM DEL 25 MARZO 2011 – Ulteriore proroga di termini relativa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: proroga fino al 31 dicembre 2011.

- LEGGE N.14 DEL 24 FEBBRAIO 2012 – Art. 3 – Proroga in materia di verifiche sismiche: “Il termine, di cui all'articolo 20, comma 5, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, e successive modificazioni, comprese anche le disposizioni relative alle dighe di ritenuta di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 139, è differito al 31 dicembre 2012”.

4. LEGGE N.228 DEL 24 DICEMBRE 2012 – Art. 1 comma 421 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013): “Il termine, di cui all'articolo 20, comma 5, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, comprese anche le disposizioni relative alle dighe di ritenuta di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 139, è prorogato al 31 marzo 2013”.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Si ritiene, infine, opportuno rappresentare alcune circostanze critiche emerse nel corso dell'indagine rispetto a talune infrastrutture. Ci si riferisce in particolare a:

- Quanto comunicato da Autostrade Centro Padane S.p.A., concessionario cui è succeduto nel marzo 2018 Autovia Padana delle Autostrade, circa la situazione del Ponte sul Fiume Po ed il Sovrappasso n. 217: alla scadenza della concessione, dal verbale di riconsegna da Autostrade Centro Padane al MIT e dal MIT ad Autovia Padana delle Autostrade, per queste due opere è stato rilevato un forte stato di degrado e la necessità di demolire e ricostruire le opere.
- Quanto comunicato da Strada dei Parchi S.p.A. circa le conseguenze del terremoto del 2009 sui viadotti della rete autostradale A24 e A25: tali opere hanno subito gravi danni che ne hanno compromesso l'esercizio ordinario. È stata messa in evidenza la non adeguatezza sismica dei ponti e dei viadotti delle autostrade A24 ed A25 e la necessità di provvedere al loro adeguamento ai sensi della normativa sismica nel frattempo intervenuta. In tale ottica, sulla base di alcuni elementi di approfondimento delle condizioni delle opere è emerso che i preventivati interventi di manutenzione ordinaria risultavano inadeguati a garantire livelli di sicurezza. Sono state quindi predisposte le opere a ricevere un futuro adeguamento sismico mediante interventi propedeutici che hanno riguardato le sole elevazioni (pile e pulvini) ed ai quali deve seguire una successiva fase di completamento dell'adeguamento sismico, previsto tra gli interventi del nuovo PEF attualmente in esame da parte dei Ministeri competenti.

6. Conclusioni

Le prime evidenze emerse all'esito dell'indagine svolta con l'obiettivo di verificare l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico sotteso alle gestioni concessorie (necessità di garantire la sicurezza autostradale, con particolare riferimento alla percorribilità di ponti, viadotti e cavalcavia) suggeriscono l'opportunità di prevedere che l'espletamento delle verifiche di cui all'O.P.C.M. 3274/2003 sulle opere d'arte vada effettuato periodicamente, con accertamenti a campione sull'effettuazione di tali verifiche, nonché di prevedere l'obbligo, laddove ritenuto necessario, di intervenire tempestivamente per riportare in sicurezza le opere medesime. Ciò consentirebbe anche di attuare un meccanismo costante di monitoraggio nel tempo degli interventi che, a seguito di quanto rilevato proprio nell'ambito di tali verifiche, vengono poi effettivamente realizzati.

I primi dati elaborati dall'Autorità suggeriscono, altresì, l'esigenza di fornire ai concessionari autostradali indicazioni univoche circa la necessità di uniformare alcune fasi della gestione concessoria, quale, ad esempio, quella relativa alle modalità di determinazione della percentuale di affidamento a terzi.

Il Presidente

Raffaele Cantone



Autorità Nazionale Anticorruzione

Approvato dal Consiglio nella seduta del 17 luglio 2019

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 25 luglio 2019

Il Segretario, *Maria Esposito*