



SENATO DELLA REPUBBLICA - VIII COMMISSIONE

AUDIZIONE DEL PROF. FRANCESCO MERLONI

PRESIDENTE F.F. DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI

La presente analisi prende le mosse dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento soffermandosi anche sulle indicazioni contenute nelle segnalazioni inviate dall'Autorità al Governo e al Parlamento volte a correggere alcune delle anomalie e criticità rilevate, per poi concentrare la propria attenzione sugli esiti di alcune recenti attività di vigilanza condotte su concessioni autostradali.

Riferimenti normativi

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. In questo quadro generale, l'**art. 177 co. 1 ultima parte d.lgs. 50/2016** prevede che i titolari di concessioni autostradali, non affidate mediante procedure ad evidenza pubblica, debbano assegnare una quota pari al 60% dei relativi contratti di lavori, servizi o forniture (superiori a € 150mila), mediante procedure ad evidenza pubblica. Per le altre forme di concessione la quota è dell'80%. Deve essere innanzitutto segnalato che il termine per l'adeguamento è stato più volte posticipato e oggi è differito al 31.12.2020 (dall'art. 1, co. 20, lett. bb) L. 55/2019 - cd. "sblocca-cantieri").

A tal riguardo l'A.N.AC. ha adottato le Linee Guida n. 11, approvate con deliberazione n. 614 del 4 luglio 2018, recanti "*Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'articolo 177, comma 1, del codice*". Nonostante le indicazioni fornite, le modalità di calcolo delle quote sono state talvolta oggetto di dubbi applicativi (ad es. taluni concessionari ritengono di dover escludere gli affidamenti in urgenza dal suddetto calcolo), in ordine ai quali l'Autorità con Delibera n. 160 del 6.3.2019 ha tentato di offrire interpretazioni semplificatorie (ad es. ammettendo il calcolo delle quote su più anni).

L'**art. 178 del citato d.lgs. 50/2016**, interviene a dettare specifiche norme per le concessioni autostradali scadute oppure in scadenza e impone regole acceleratorie per l'avvio di nuovi affidamenti mediante procedure ad evidenza pubblica o *in house*. È chiaro che questa norma è volta ad evitare le proroghe delle concessioni autostradali, già stigmatizzate dalla Corte dei Conti nella relazione del dicembre scorso (cfr. Deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G, cap. III e V) e dalla Corte di Giustizia dell'U.E. A tale ultimo riguardo, vale la pena

citare la sentenza del 18 settembre 2019, nella causa C-526/17, che ha accolto il ricorso della Commissione europea ed ha dichiarato illegittima la proroga, senza previa pubblicazione di un bando per la nuova gara, della concessione della tratta autostradale A12 Cecina – Livorno¹.

Tuttavia, merita di essere segnalato che l'art. 1, co. 20, lett. gg), n. 3 L. n. 55/2019 (cd "sblocca cantieri") ha invece differito il termine per l'adeguamento di 36 mesi, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della stessa norma.

L'art. 177 e 178 hanno una chiara vocazione pro concorrenziale, tendente ad "aprire" il settore a soggetti diversi dagli attuali concessionari, mentre il differimento della piena attuazione di tali obblighi, oltre a favorire le posizioni consolidate (anche molto risalenti), si pone in contrasto con il principio concorrenziale e ritarda l'introduzione di soluzioni tecniche ed economiche di cui possono essere portatori i nuovi aggiudicatari selezionati all'esito di un sano confronto competitivo.

Il quadro normativo si compone anche dell'**art. 35 d.l. 162/2019** (c.d. decreto mille proroghe)², convertito in Legge n. 8/2020; tale norma prevede che qualora la concessione autostradale sia revocata, risolta o decaduta, nelle more dell'individuazione del nuovo concessionario, ANAS S.p.a può assumere la gestione delle medesime, nonché svolgere le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria e quelle di investimento finalizzate alla loro riqualificazione o adeguamento (ex art. 36 d.l. 98/2011); la gestione provvisoria viene disciplinata da un decreto ministeriale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che al momento non risulta essere stato ancora approvato.

¹ Donde l'introduzione del comma 1 ter all'art. 35 d.l. 162/2019, in sede di conversione in Legge n. 8/2020: "*L'articolo 9 della legge 12 agosto 1982, n. 531, è abrogato. Conseguentemente, fino al 31 ottobre 2028, la Società Autostrada tirrenica Spa, in forza della convenzione unica stipulata in data 11 marzo 2009, provvede esclusivamente alla gestione delle sole tratte autostradali relative al collegamento autostradale A12 Livorno-Grosseto-Civitavecchia, aperte al traffico alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Società Autostrada tirrenica Spa procedono alla revisione della predetta convenzione unica tenendo conto delle vigenti disposizioni in materia di contratti pubblici nonché di quanto disposto dal primo periodo del presente comma, in conformità alle delibere adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*".

² L'articolo in questione prevede che: "*In caso di revoca, di decadenza o di risoluzione di concessioni di strade o di autostrade, ivi incluse quelle sottoposte a pedaggio, nelle more dello svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento a nuovo concessionario, per il tempo strettamente necessario alla sua individuazione, ANAS S.p.a., in attuazione dell'articolo 36, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, può assumere la gestione delle medesime, nonché svolgere le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria e quelle di investimento finalizzate alla loro riqualificazione o adeguamento. Sono fatte salve le eventuali disposizioni convenzionali che escludano il riconoscimento di indennizzi in caso di estinzione anticipata del rapporto concessorio, ed è fatta salva la possibilità per ANAS S.p.a., ai fini dello svolgimento delle attività di cui al primo periodo, di acquistare gli eventuali progetti elaborati dal concessionario previo pagamento di un corrispettivo determinato avendo riguardo ai soli costi di progettazione e ai diritti sulle opere dell'ingegno di cui all'articolo 2578 del codice civile. Con decreto adottato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono disciplinati l'oggetto e le modalità di svolgimento della gestione provvisoria assegnata ad ANAS S.p.a. Qualora l'estinzione della concessione derivi da inadempimento del concessionario si applica l'articolo 176, comma 4, lettera a) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, anche in sostituzione delle eventuali clausole convenzionali, sostanziali e procedurali, difformi, anche se approvate per legge, da intendersi come nulle ai sensi dell'articolo 1419, secondo comma, del codice civile, senza che possa operare, per effetto della presente disposizione, alcuna risoluzione di diritto. L'efficacia del provvedimento di revoca, decadenza o risoluzione della concessione non è sottoposto alla condizione del pagamento da parte dell'amministrazione concedente delle somme previste dal citato articolo 176, comma 4, lettera a)*".

Con riferimento a questa ultima previsione è opportuno segnalare che essa accoglie l'osservazione che, in proposito, l'Autorità aveva formulato nella segnalazione dell'8 giugno 2006.

La norma facoltizza ANAS s.p.a. all'acquisto dei progetti già elaborati dal concessionario, funzionali alla prosecuzione della gestione ordinaria e disciplina l'indennizzo dovuto al concessionario in caso di risoluzione per inadempimento, calcolato ai sensi dell'art. 176, comma 4, lettera a) del d.lgs. 50/2016; l'indennizzo è dunque limitato al valore delle opere realizzate e agli oneri accessori al netto degli ammortamenti ovvero, nel caso in cui non sia ancora intervenuto il collaudo, dei costi effettivamente sostenuti. È invece escluso dal calcolo dell'indennizzo il pagamento delle penali (lett. b) e del mancato utile conseguente all'estinzione del rapporto (lett. c), normalmente previsti in conseguenza dell'estinzione delle altre concessioni. È inoltre stabilito, in una chiara ottica di semplificazione, che:

- la norma sostituisce eventuali clausole negoziali difformi;
- l'effetto solutorio è prodotto a prescindere dall'effettivo pagamento dell'indennizzo.

L'Autorità esprime apprezzamento per la norma *de qua* nella misura in cui essa attua il principio concorrenziale sancito nell'art. 178 d.lgs. n. 50/2016, garantendo nel contempo la continuità della gestione dell'opera in quanto è assegnata ad ANAS s.p.a. la gestione ordinaria dell'opera nelle more dello svolgimento della gara. Tuttavia, non ci si può esimere dal segnalare che la concreta applicazione della norma - soprattutto nella parte relativa agli indennizzi - potrebbe dar luogo a futuri contenziosi.

La ricostruzione del quadro normativo di riferimento impone di ricordare anche l'**art. 1 decreto legge 109/2018 (decreto Genova)**, che disciplina le attività di ricostruzione del c.d. ponte "Morandi". In particolare, il comma 1 presenta elementi di specificità e di dettaglio, in ordine alla tipologia di intervento, ai soggetti e alle competenze del commissario straordinario: infatti, descrive esattamente quale è l'evento che genera la situazione straordinaria e quali sono le attività da realizzare (addirittura nelle sue fasi specifiche). Il comma 2 individua e mette a disposizione del commissario straordinario personale e strutture altamente qualificati e dedicati in maniera esclusiva (mediante distacchi o comandi e adeguatamente retribuiti).

Per quanto di competenza di questa Autorità, è possibile osservare che la norma pare porsi in linea di continuità con i provvedimenti emergenziali delineati dall'art. 26 d.lgs. 1/2018 in materia di protezione civile. A tal proposito ci si limita ad osservare che il legislatore ha deciso di individuare a livello normativo una serie di aspetti (fasi, oggetto dell'opera, personale dedicato) che - in via ordinaria - sono espressione del c.d. "merito amministrativo" e costituiscono, quindi, scelte discrezionali della singola stazione appaltante.

Nell'Adunanza del 2 ottobre 2018, il Consiglio dell'Autorità ha deliberato l'avvio di un'indagine conoscitiva estesa a tutti i concessionari autostradali per i quali, dalla Relazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulle "Attività nel settore autostradale in concessione" del 2016, si riscontrasse una percentuale di

investimenti realizzati rispetto a quelli previsti inferiore al 90%. Nel 2019 nel corso dell'indagine conoscitiva, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha pubblicato 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. L'Autorità ha reso noti gli esiti della propria indagine mediante l'adozione dell'**Atto di Segnalazione al Governo e a Parlamento n. 6 del 17 luglio 2019**, che si allega alla presente relazione.

L'indagine ha riguardato 19 concessionari autostradali su un totale di 22 totali che risultavano avere effettuato, come detto sopra, investimenti inferiori al 90% rispetto a quelli programmati nei relativi Piano economico-finanziari. Nell'ambito dell'indagine, in relazione ai poteri di vigilanza di cui l'Autorità dispone in materia, sono stati effettuati approfondimenti:

- in merito al rispetto da parte dei concessionari dell'O.P.C.M. n. 3274/2003 delle verifiche sia 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, sia degli edifici ed opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso;
- in ordine al rispetto dei limiti percentuali di lavori da affidare a società terze imposti dalla normativa di settore ovvero prima dall'art. 253, comma 25, del d.lgs. 163/2006 e poi dall'art. 177 del d.lgs. 50/2016, il quale, nella sua ultima formulazione, prevede l'obbligo di affidamento di appalti a società terze di una quota minima del 60% (invece della quota dell'80% prevista in via generale).

Con riferimento a quest'ultimo profilo, è opportuno ricordare come la maggior parte dei concessionari abbia dichiarato di aver rispettato i limiti previsti dalla legge ma l'Autorità ha sollevato alcuni dubbi in proposito, in quanto la diminuzione della quota percentuale di appalti da affidare a società terze - dall'80% al 60% - è stata sollecitata proprio dai concessionari. Qualora questi avessero rispettato la quota percentuale non avrebbero avuto alcun interesse a chiederne la sua riduzione. L'affidamento all'esterno è di particolare rilevanza in relazione ai ribassi che si ottengono in sede di gara, sotto due profili: la concorrenza e il risparmio da parte dello Stato e, quindi, anche dell'utenza.

Con riguardo invece all' O.P.C.M. n. 3274/2003, sulla base dei dati forniti dai concessionari coinvolti, sono state individuate ***n. 7.317 opere d'arte*** ed è emerso che la spesa complessivamente sostenuta per la **manutenzione delle opere d'arte ammonta mediamente al 2,2% della spesa complessivamente prevista dal PEF.**

Si tratta di una percentuale che *ictu oculi* risulta estremamente esigua, pur non essendoci una percentuale minima di riferimento, in relazione non solo all'importanza delle opere d'arte rispetto alle infrastrutture, ma anche ai complessivi investimenti previsti dai PEF, e che va, peraltro, contestualizzata in un quadro di attuazione delle verifiche previste dall'O.P.C.M. n. 3274/2003 che sono state effettuate in tempi estremamente lunghi. Per completezza si precisa che la percentuale degli investimenti per manutenzione per

ciascuna concessione è stata calcolata con riferimento agli investimenti complessivi previsti nel PEF al fine di rendere omogenei i risultati delle diverse tratte in concessione. Il risultato di tale percentuale non sarebbe cambiato significativamente (rimanendo comunque molto basso) scorporando anche gli investimenti non realizzati e previsti nel PEF.

Inoltre, sempre con riferimento a quanto stabilito dalla citata Ordinanza circa le verifiche sugli edifici ed opere infrastrutturali, l'Autorità ha avuto modo di osservare che in data 31 dicembre 2018 è scaduto il termine per la verifica degli edifici di interesse strategico e rilevanti, posti in zona 1 e 2 e che non è stato disposto alcunché in ordine alla necessità di ripetere tali verifiche con periodicità (eventualmente anche con controlli a campione tesi ad accertare che vengano effettivamente compiuti gli interventi necessari per la messa in sicurezza delle opere in questione).

Al riguardo, l'Autorità ha rappresentato:

- l'opportunità di prevedere **l'aggiornamento di tali verifiche con una frequenza prestabilita** così da scongiurare che le previsioni contenute nell'OPCM 3274/2003 restino prive di valore e di applicazione pratica;
- la necessità di inserire un **obbligo di intervenire tempestivamente, ove necessario, per riportare in sicurezza le opere medesime**, in modo tale da implementare altresì un costante meccanismo di monitoraggio degli interventi effettivamente realizzati.
- l'opportunità di **fornire ai concessionari autostradali indicazioni univoche circa la necessità di uniformare alcune fasi della gestione concessoria** (come, a titolo meramente esemplificativo, quella relativa alle modalità di determinazione della percentuale di affidamento a terzi).

Nel corso del 2019, l'Autorità per quanto di propria competenza e con spirito di leale collaborazione ha fornito il proprio supporto alla Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata dalla sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato sul tema delle concessioni autostradali. Quest'ultima indagine si è conclusa con la relazione approvata dalla Corte dei conti, con Deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G, nella quale sono richiamate fra l'altro numerose criticità che già in passato l'Autorità aveva avuto occasione di evidenziare.

Infatti, già con la **nota del 28 gennaio 2015** inviata alla Camera dei Deputati, al Senato della Repubblica e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti era stato evidenziato il rischio che le previsioni della L. n. 164/2014 relative alla possibilità di unificare i titoli concessori al fine di redigere i nuovi PEF per assicurare il potenziamento strutturale, tecnologico ed ambientale delle infrastrutture e garantire tariffe più favorevoli, consentissero – mediante l'unificazione di concessioni con scadenze differenziate – la proroga di alcune di esse senza l'esperimento di procedure di gara. Sempre in quella sede era stato rilevato come la

conseguente necessità di sottoscrivere atti aggiuntivi avrebbe potuto comportare l'ulteriore rischio di rallentamenti nell'attuazione degli investimenti, anche a causa del contenzioso scaturente dalla modifica del rapporto concessorio. Ulteriori criticità erano state evidenziate anche in relazione alla presenza di molteplici sistemi di aggiornamento tariffario tra loro non adeguatamente armonizzati.

Più in generale - come ha ricordato la Corte dei Conti - già nel **2006 l'Autorità con Segnalazione al Governo ed al Parlamento** aveva evidenziato le principali disfunzioni del settore, constatate e mai sanate, quali:

- il ritardo nello stato di attuazione degli interventi, in relazione all'abnorme dilatazione dei tempi per l'approvazione dei progetti e la loro cantierizzazione;
- il non adeguato funzionamento dei sistemi tariffari;
- l'assenza di equilibrio tra il considerevole ammontare degli utili di esercizio distribuiti e gli stanziamenti per gli investimenti, oltre al valore degli investimenti non effettuati.

Già in quella sede a fronte delle rilevate criticità, l'Autorità aveva indicato alcune possibili azioni che restano tuttora valide, quali:

- la previsione, per il caso di inerzia, interventi sostitutivi da parte di un'autorità pubblica;
- il riesame della congruità delle percentuali corrisposte allo Stato sui pedaggi e sui proventi delle concessioni a terzi del suolo demaniale e sulla pubblicità;
- migliori verifiche sulla cessione a terzi del suolo demaniale al fine di assicurare che avvenga in condizioni di trasparenza e di parità di trattamento tra concorrenti;
- controlli sulle formule per la determinazione dei pedaggi e la loro coerenza con gli effettivi volumi di traffico.

L'attenzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sul tema delle concessioni autostradali nel corso del tempo è stato costante e non ha trascurato alcun argomento; con l'Atto di segnalazione del 17 ottobre 2018 erano state evidenziate anche le carenze di effettivi controlli sugli affidamenti infragruppo dei lavori e sulla correlata tendenza a sottostimare gli adempimenti a carico delle concessionarie con il rischio che le stesse non rispettino il "piano di riequilibrio". Nel 2018 l'Autorità raccomandava:

- a) la necessità di un intervento volto a sollecitare l'affidamento tramite procedure ad evidenza pubblica, ai sensi delle disposizioni del codice dei contratti pubblici, delle concessioni scadute;
- b) la necessità di richiamare l'attenzione dei concedenti quali soggetti naturalmente preposti alle verifiche sui concessionari, in quanto parti del contratto di concessione e deputati all'applicazione delle relative penali che conseguono al mancato rispetto dei limiti percentuali previsti dall'art. 177 d.lgs. 50/2016;
- c) la necessità di richiamare l'attenzione dei concedenti a rivisitare le convenzioni di concessione in essere, esercitando anche le proprie prerogative di monitoraggio dei rispettivi concessionari.

L'attualità di questi temi e i suoi profili critici è stata ribadita anche dal rappresentante dell'AGCM intervenuto in audizione presso questa autorevole sede qualche giorno fa.

Come detto sopra, l'Autorità esercita uno specifico potere di vigilanza sulle concessioni ai sensi del Codice dei contratti pubblici. Occorre dunque in questa sede dare atto dei risultati ottenuti all'esito della ordinaria attività di vigilanza e monitoraggio posta in essere dall'ANAC con riferimento ad alcuni casi specifici, in quanto dall'esami di essi è possibile rilevare profili critici aventi carattere generale che caratterizzano il sistema delle concessioni autostradali e che meritano, in questa occasione, di essere poste all'attenzione del Parlamento.

Per esempio, con riferimento **all'autostrada Ragusa-Catania**, è stato possibile rilevare il sostanziale fallimento dell'originario modello concessorio ipotizzato (c.d. project financing), che com'è noto prevedeva un concessionario privato responsabile dell'anticipo dei fondi (in maggior parte), della progettazione e realizzazione dell'opera e della sua successiva gestione (anche la fine di recuperare l'investimento anticipato). Nel caso di specie, la gara, avviata nel 2010, è stata aggiudicata nel maggio 2014 e solo nel maggio 2018 è stata terminata la progettazione definitiva che, probabilmente, *medio tempore* è anche divenuta obsoleta. Nel corso del tempo è stata rivalutata la non sostenibilità del modello concessorio a causa dell'elevato livello tariffario e del rilevante rischio operativo, il che ha indotto il concessionario ad abbandonare la realizzazione dell'opera. Quest'ultima, previo acquisto da parte di ANAS s.p.a. del progetto redatto dal concessionario uscente (anche ai sensi dell'art. 35 d.l. 162/2019), sarà realizzata secondo un nuovo modello interamente pubblico e con finanziamenti interamente pubblici (cfr. CIPE 58 del 1.8.2019).

Con riferimento alla realizzazione del **raccordo autostradale della Val Trompia** è stato, invece, possibile osservare come si è trattato di un affidamento per la realizzazione e gestione della suddetta tratta autostradale particolarmente travagliato. Alle difficoltà che hanno caratterizzato la predisposizione del progetto - nato, nel 2004, con l'intento di concludere una concessione e poi divenuto un affidamento a contraente generale - e alla mancanza dei finanziamenti necessari, si sono aggiunti una molteplicità di contenziosi che hanno riguardato, tra l'altro:

- la censura ad opera della Corte di Giustizia europea dell'affidamento diretto, compiuto da ANAS in assenza di previsti presupposti di legge, della costruzione e la gestione dell'autostrada della Valtrompia alla Società per l'autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A.;
- il disposto annullamento da parte del Tar Lombardia - Brescia degli atti di gara per l'affidamento della realizzazione del predetto raccordo autostradale, in ragione dell'assenza di una VIA efficace;

- l'accertamento, anche da parte del Consiglio di Stato, dell'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità collegata alla deliberazione CIPE 21.12.2004.

Nonostante l'ultimazione dei lavori fosse stata ipotizzata per l'anno 2008, solo nel mese di luglio 2018 è stato stipulato un contratto che ha avuto ad oggetto solo una parte del progetto originariamente approvato, così come convenuto tra ANAS e l'ATI aggiudicataria in una transazione giudiziale, conclusasi nel corso del giudizio innanzi al Consiglio di Stato promosso per la riforma della sentenza n. 5/2018 con la quale il Tar Lombardia – Brescia aveva condannato ANAS, oltre al risarcimento del danno, anche a stipulare il contratto di appalto con l'ATI aggiudicataria.

A fronte dell'intervenuta stipula, i lavori non sono stati comunque prontamente avviati, in quanto la progettazione a base di gara, essendo stata approvata da ANAS in data 19.12.2005, risultava obsoleta e non più adeguata non solo alle sopravvenute normative di settore (come ad es. le Norme Tecniche per le Costruzioni - DM del 17.01.2018; o la normativa sulla sicurezza delle gallerie stradali - d.lgs. n. 264/06), ma anche alle attuali esigenze viarie e alla (mancata) disponibilità di aree sulle quali sarebbe dovuta essere edificato il tratto autostradale in questione. Per ovviare alle evidenziate criticità, ANAS ha avviato una profonda *project review* tesa ad adeguare la progettazione che ha portato alla predisposizione di una perizia di variante tecnica, ai sensi dell'art. 169 del d.lgs. n. 163/06; la revisione, a quanto consta, è ancora in corso di approvazione.

Nel 2018 l'Autorità ha concluso anche l'attività di monitoraggio sul **Collegamento Autostradale di connessione fra le città di Milano e Brescia - A35 BreBeMi** (si v. Delibera n. 1045 del 14.11.2018). Pure in questo caso il monitoraggio ha riguardato elementi sia di carattere tecnico che economico oggetto, questi ultimi, di numerose segnalazioni da parte di soggetti istituzionali, nonché oggetto di verifica in sede europea, per il possibile ricorrere della fattispecie dell'aiuto di Stato.

L'esame svolto dall'Autorità ha evidenziato che a partire dalla prima Convenzione del 2003, stipulata tra soggetto concedente (ANAS S.p.A, poi CAL S.p.A) e concessionario (BreBeMi S.p.A), sino all'ultimo atto aggiuntivo n. 3 del 2015, numerosi sono stati gli elementi economici della convenzione che hanno subito rilevanti modifiche determinando un cospicuo incremento dei costi dell'opera (il costo complessivo dell'intervento è passato da 866 mln di a 2.087 mln di euro). È stata inoltre rilevata una modifica sostanziale del tracciato effettivamente eseguito e per il quale era stata esperita la procedura di gara sia nella sua parte centrale (a causa delle interconnessioni della sede autostradale con la linea ferroviaria AC/AV Milano-Verona) sia all'estremità est (interconnessione con la A4 lato Brescia). Le modifiche del tracciato, insieme ad altri fattori (interferenze, espropri, prescrizioni in sede di VIA, ecc.), hanno comportato un aumento del costo dell'intervento di poco inferiore al 50%.

Non di minore rilievo la criticità rilevata dall'Autorità con riferimento alla circostanza che l'intervento fosse stato calibrato su stime di traffico sovradimensionate rispetto ai volumi registrati dal 2014 al 2018 e come la gestione economica avesse comportato un evidente incremento del pedaggio che da Brescia a Milano sulla A35 è circa il doppio del pedaggio corrispondente sulla A4.

La vigilanza esperita su questa opera segnala l'esistenza di un'altra criticità di carattere generale ovvero che le numerose e continue modifiche dei principali parametri economici della concessione – per quanto formalizzate nei Piani Economico Finanziari che si sono succeduti nel tempo e approvate con apposite Delibere CIPE – rischiamo de facto di trasferire, almeno in parte, sull'utenza il rischio operativo che, per definizione stessa di contratto di concessione, dovrebbe invece gravare sul concessionario, configurando altresì una modifica significativa della originaria concessione, tale da costituire una distorsione della concorrenza.

L'attività di vigilanza svolta, invece, sulla c.d. **Pedemontana Veneta**, conclusasi con la Delibera n. 1202 del 22.11.2017, è stata l'occasione per riflettere sul tema della corretta allocazione del rischio di costruzione sul Concessionario. Nel caso di specie, l'Autorità ha contestato lo slittamento del termine di ultimazione dei lavori al 30.9.2020 senza una corrispondente/adequata riduzione del termine di durata della gestione. Inoltre, con riferimento al rischio di disponibilità è stata raccomandata specifica attenzione nella fase di gestione in relazione alla attuazione delle disposizioni pattuite a tutela dell'interesse pubblico nella fruizione dell'infrastruttura secondo standard e qualità attesi. È stato, altresì, rilevato come l'ulteriore aumento del contributo pubblico, ad oggi pari a circa il 40% del costo dell'investimento, al fine di non configurarsi quale vantaggio competitivo riservato al concessionario teso anche a falsare la concorrenza, dovrebbe essere controbilanciato con un obbligo del Concessionario di affidare con procedure di evidenza pubblica il corrispondente importo, come peraltro prevedeva l'originario bando di gara della concessione.

All'esito dell'attività di vigilanza l'Autorità ha auspicato un riesame della stima sui volumi di traffico da effettuarsi anche alla luce di parametri più oggettivi circa la velocità di progetto utilizzata e l'incremento stimato riferito al cd. *traffic calming*. Ulteriori considerazioni sono state svolte con riferimento ai riflessi giuridici delle nuove previsioni contrattuali in relazione alla qualificazione dell'affidamento, sulla determinazione del canone e sull'impiego delle risorse pubbliche rispetto alla mobilitazione delle risorse private da parte del Concessionario che è apparso ancora sbilanciato a favore di quest'ultimo.

L'Autorità con Delibera n. 118 del 28 novembre 2018 si è espressa anche in merito **all'accordo avente come scopo il trasferimento in capo alla Regione Veneto della responsabilità relativa alla progettazione ed alla realizzazione anche della nuova autostazione di Montecchio Maggiore** (di competenza della società Brescia Verona Vicenza Padova s.p.a.) e delle gallerie ferroviarie AV

sottopassanti l'autostrada A4 (di competenza del consorzio Iricav Due), con l'effetto di unificazione delle funzioni di amministrazione aggiudicatrice in un solo soggetto pubblico, il quale dovrebbe affidare al concessionario già individuato per la costruzione della Superstrada Pedemontana anche le predette opere (quali "lavori complementari" alla Pedemontana), ai sensi dell'art. 147 del d.lgs. 163/2006, il tutto a fronte dell'offerta da parte di RFI e della società Autostrade Brescia Verona Vicenza Padova s.p.a. di rifondere alla Regione i costi sostenuti per la progettazione e la realizzazione delle opere autostradali e ferroviarie rientranti nell'intervento da eseguire unitariamente.

A tal proposito l'Autorità ha rilevato profili di criticità dell'accordo rispetto al dato normativo di riferimento – l'art. 15 l. n. 241/1990 e art. 5, comma 6, d.lgs. n. 50/2016 – ed alle interpretazioni dello stesso espresse anche dalla giurisprudenza amministrativa. Ciò in quanto l'effetto dell'accordo sarebbe quello, da un lato, quello di attribuire alla Regione una delega di funzioni di stazione appaltante (da parte del MIT/concessionario autostradale e di RFI/General Contractor Iricav Due), dall'altro di consentire – attraverso tale delega - l'affidamento (diretto) dei lavori in argomento in favore del concessionario della Superstrada Pedemontana Veneta, ai sensi dell'art. 147 del d.lgs. 163/2006. L'Autorità ha rilevato la non conformità di tali azioni alle disposizioni dell'art. 5, comma 6 del d.lgs. 50/2016 ai fini della conclusione di un partenariato pubblico-pubblico, di un accordo stipulato tra amministrazioni aggiudicatrici e soggetti privati. Ciò in quanto secondo il chiaro tenore delle norme richiamate, detti accordi possono essere conclusi esclusivamente tra amministrazioni aggiudicatrici (secondo le definizioni di cui all'art. 3 del d.lgs. 50/2016), restando esclusi dagli stessi, soggetti non qualificabili come tali. È stata altresì rilevata la non conformità alle disposizioni dell'art. 5, comma 6 del d.lgs. 50/2016 di un accordo stipulato tra amministrazioni aggiudicatrici, finalizzato a conferire ad una di esse la responsabilità relativa alla progettazione ed alla realizzazione di opere pubbliche, con attribuzione quindi di una delega di funzioni di stazione appaltante, quale ipotesi non ammessa dalla disciplina di settore, ad eccezione dei casi espressamente disciplinati dal Codice, di ricorso alle centrali di committenza.

Considerata la rilevanza della questione rispetto all'oggetto della presente indagine, si sviluppano di seguito brevi considerazioni anche con riferimento al crollo del c.d. Ponte Morandi di Genova del 2018, fermo restando che l'Autorità ha trasmesso all'autorità giudiziaria informazioni raccolte all'esito di apposita attività di accertamento.

In termini del tutto generali è possibile però riferire in questa sede che dalle informazioni a disposizione e, in particolare, sulla base della relazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulle "*Attività nel settore autostradale in concessione*" relativa all'anno 2016, è stato possibile ricavare una mancata attuazione di investimenti rispetto al Piano Economico Finanziario per una percentuale elevata, pari al

72,89%. Da ulteriori accertamenti svolti nel settembre 2018, è emersa inoltre l'incompletezza della *'Tabella delle manutenzioni effettuate'* trasmessa da Autostrade, nella quale si rinvenivano solo gli importi spesi, ma non ulteriori informazioni che sarebbero state necessarie al controllo della concessionaria, quali lo stato di avanzamento dei contratti affidati o la verifica dell'esecuzione a regola d'arte delle manutenzioni richieste. Risultava altresì assente ogni correlazione tra il *'Piano delle manutenzioni'* e la valutazione di efficacia degli interventi effettuati rispetto allo stato dei beni interessati.

A quanto sopra si deve aggiungere che la concessionaria – nel corso delle attività di vigilanza di competenza dell'Autorità – non ha mostrato la necessaria puntualità e frequenza nel controllo dell'infrastruttura e nei relativi interventi manutentivi, né un atteggiamento collaborativo nei confronti di chi richiedeva informazioni, dati e trasparenza. L'Autorità ha dovuto agire con decisione per riuscire ad ottenere l'accesso agli Atti convenzionali stipulati tra il MIT e le società concessionarie e, con particolare riferimento ad Autostrade per l'Italia S.p.A., ha dovuto fermamente contrastare l'interpretazione della concessionaria che facendo leva su quanto riportato nella delibera n. 1309/2016 recante *"Linee guida - indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti dell'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. 33/2013"*, avrebbe voluto ricondurre il PEF nell'alveo dei segreti commerciali, opponendosi a qualsiasi richiesta di pubblicazione o ostensione ai sensi del citato d.lgs. 33/2013. In tale occasione l'Autorità si è vista costretta a chiarire che quanto riportato nella citata delibera in relazione ai segreti commerciali non poteva estendersi ai PEF, in quanto gli stessi recano informazioni normalmente accessibili agli operatori di settore ed agli esperti, e come tali da ritenersi non rientranti nella fattispecie dei segreti commerciali che, come chiarito dalla delibera stessa, sono caratterizzati invece proprio dalla non conoscibilità né accessibilità agli esperti ed agli operatori di settore. È di particolare rilevanza per l'Autorità sollevare l'attenzione sull'importanza strategica della trasparenza con riferimento alle informazioni contenute nei PEF, tenuto conto anche di quanto evidenziato dalla Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti in relazione al fatto che la mancanza di informazioni adeguate sui Piani Economici Finanziari rende difficile valutare la congruità dell'evoluzione tariffaria effettiva e la sua coerenza con i principi regolatori. È del tutto evidente che l'opacità delle informazioni relative ai Piani Economici Finanziari e alla dinamica degli investimenti effettivi non consente di verificare quanta parte della dinamica tariffaria sia stata consentita dalla previsione di investimenti poi non realizzati.

Autostrade per l'Italia S.p.a. si è dimostrata poco collaborativa anche in occasione della richiesta di informazioni – non già sul PEF ma sulle concrete attività espletate – nel 2018 in conseguenza del crollo del Ponte Morandi, di cui si è detto sopra. Ed infatti, prima di fornire le relazioni e la documentazione

richiesta la concessionaria ha cercato di opporsi ad un intervento di vigilanza dell'Autorità, contestandone la competenza in ragione del tempo della concessione (anteriore al d.lgs. 50/2016), di tal ch  è stato necessario rammentarle che anche in relazione alla concessione autostradale in questione sussistevano due specifici ambiti di competenza dell'Autorità, ossia una competenza di vigilanza di carattere generale, sulla convenzione-concessione in quanto tale, fondata su previsioni gi  presenti nella L. 109/94, poi transitate nei successivi Codici dei Contratti, da un lato, e una competenza di vigilanza di carattere specifico, sugli affidamenti di lavori effettuati dalla concessionaria, dall'altro lato, secondo quanto chiaramente esplicitato sia nell'abrogato art. 143 del d.lgs. n. 163/2006, sia nel vigente art. 177 del d.lgs. n. 50/2016, oltre che richiamato espressamente dalle disposizioni speciali in materia di concessioni autostradali (art. 2 comma 85 della l. n. 286/2006)

È dunque evidente che Autostrade per l'Italia S.p.A. ha mostrato, in generale, una scarsa o nulla propensione alla condivisione di informazioni con Soggetti deputati al controllo o, comunque, a garantire un presidio di trasparenza nell'interesse ed a tutela di tutta la collettività.

Dalle informazioni acquisite sono, inoltre, emersi scarsi livelli di adempimento agli obblighi concessori, quantomeno sotto il profilo degli oneri manutentivi sulla tratta individuata.

Tutto quanto sopra deve essere letto insieme ad un altro dato, ovvero che gli investimenti realizzati da Autostrade per l'Italia S.p.A. nella tratta autostradale nella quale ricadeva il ponte ammontavano ad appena il 27,11% di quelli programmati.

Sia consentito, dunque, in questa autorevole sede sottolineare due aspetti che - a pare dell'Autorità - debbano essere considerati determinanti per un efficiente rapporto pubblico-privato e, come tali, imprescindibili per qualunque articolazione si intenda far assumere in futuro all'assetto di interessi in questione:

- 1) occorre garantire e salvaguardare la trasparenza nell'azione della concessionaria o del gestore dell'infrastruttura, mediante obblighi, anche contrattuali, di puntuale e periodica pubblicazione di tutti gli atti e le informazioni idonei a consentire un controllo, sia specifico sia diffuso, sull'adempimento delle obbligazioni contrattuali;
- 2) tenuto conto dello stato della rete infrastrutturale nazionale, occorre presidiare con migliore attenzione l'effettiva adozione e l'attuazione dei "Piani delle Manutenzioni", affinché gli stessi non siano pi  documenti oscuri nella esclusiva disponibilit  del gestore, ma divengano strumenti operativi atti ad esplicitare - anche in maniera condivisa con il Ministero e gli altri soggetti deputati al controllo ed alla vigilanza- il dettaglio degli interventi necessari e consentirne un reale monitoraggio, con successiva verifica di efficacia.

Giova rappresentare, inoltre, che un'altra delle criticità che caratterizzano il sistema delle concessioni riguarda i ritardi amministrativi. Con riferimento al crollo del Ponte di Genova, per esempio, la concessionaria, sollecitata a fornire chiarimenti, ha rappresentato la notevole incidenza dei tempi amministrativi legati alla chiusura della conferenza dei servizi con riferimento alla Gronda di Genova nonché i tempi necessari ad ottenere la disponibilità delle aree da parte di diversi soggetti interessati, per il cantiere del Lotto 2 del nodo di San Benigno. Sono stati rappresentati ritardi amministrativi, anche in relazione agli interventi eseguiti sul Viadotto Polcevera (es. intervento di *retrofitting*) in quanto l'avvio della progettazione era in effetti risalente al 2015, mentre l'invio al Ministero concedente è avvenuto solo nell'ottobre del 2017 e l'approvazione è intervenuta a distanza quasi di un ulteriore anno (giugno 2018), dopo l'acquisizione del parere espresso nel febbraio 2018 dal Provveditorato Interregionale OO.PP. di Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria.

Si tratta, come appare evidente, di tempi eccessivamente dilatati e comunque di certo non compatibili con l'urgenza che doveva caratterizzare l'intervenuto accertamento, già negli anni '90, di un evidente stato di ammaloramento della struttura.

Infatti, a fronte di un forte stato di degrado delle infrastrutture, gli interventi di tipo strutturale sono stati effettuati solo fino al 1994, quindi, da parte del precedente concessionario, IRI. Per contro, dal 1994 al 2005 nessuna spesa per interventi infrastrutturali risulta effettuata e nel periodo compreso tra il 2005 e l'anno del crollo (2018) la spesa per interventi strutturali risulta essere stata esigua (€ 440.000,00) specialmente se paragonata ai volumi di spesa di contemporanei interventi non strutturali (€ 8.713.000,00 per interventi quali ad esempio il rifacimento del tappetino di usura). Di fatto, come accertato dalla Commissione, malgrado la vetustà dell'opera e l'accertamento dello stato di degrado i costi per interventi strutturali in 24 anni sono stati pari ad appena € 23.000 per anno, tutti concentrati negli ultimi 12 anni, e pertanto di entità trascurabile. Critico appare peraltro il confronto tra l'azione del precedente concessionario (IRI) e di Autostrade per l'Italia se si considera che gli interventi strutturali sull'opera sono stati effettuati per il 98% dei lavori strutturali complessivi prima del 1999, data di passaggio della titolarità della concessione da IRI ad Autostrade per l'Italia S.p.a.

Questa opera come tante altre opere sono caratterizzate oltre che da gravi ritardi nell'effettuazione di interventi anche su infrastrutture ammalorate anche da scarsa trasparenza nella programmazione degli interventi e, più in generale delle manutenzioni.

L'Autorità ringrazia per l'attenzione dimostrata nei confronti della propria attività istituzionale e confida che le questioni rappresentate nell'ottica di favorire una adeguata attività di vigilanza del settore delle concessioni autostradali possano ricevere adeguata considerazione nel corso dell'attività parlamentare.