



Autorità Nazionale Anticorruzione

ATTO DI SEGNALAZIONE N. 4 DEL 17 OTTOBRE 2018

Concernente la verifica degli affidamenti dei concessionari ai sensi dell'art.177 del D.lgs. n. 50/2016 e adempimenti dei concessionari autostradali ai sensi dell'art. 178 del medesimo codice.

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. **868** del 17 ottobre 2018



Autorità Nazionale Anticorruzione

1. Premessa

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, A.N.AC) formula ai sensi dell'art. 213, co. 3, lett. c) e d), del D.lgs. n. 50/2016 (già artt. 6, 7 e 8 D.lgs. n. 163/2006), la presente segnalazione per indicare al Governo e al Parlamento la presenza di fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa di settore.

Proprio alla luce delle richiamate prerogative, l'A.N.AC. ha svolto una ampia attività di vigilanza nel variegato settore dei Concessionari pubblici che ha fatto registrare una serie di fenomeni potenzialmente sintomatici di singolari criticità e anomalie, come meglio indicato nel seguito.

Deve, altresì, premettersi che la disciplina delle concessioni e dei contratti di partenariato pubblico privato di cui al citato Codice, individua l'A.N.AC. quale soggetto deputato a svolgere “nuove” funzioni di monitoraggio e vigilanza. In particolare, l'art. 177, co. 1, del D.lgs. n. 50/2016 prevede che i titolari di concessioni di lavori, servizi o forniture non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica, sono obbligati a esternalizzare l'80% dei nuovi contratti, residuando la possibilità di eseguire direttamente solo il 20% delle prestazioni in favore di imprese controllate e/o collegate (aliquote sostituite/attenuate dal decreto legislativo correttivo del Codice rispettivamente con il 60% e il 40% per i soli concessionari autostradali).

Il Codice ha, altresì, devoluto all'A.N.AC - oltre che agli stessi Concedenti pubblici - il compito di verificare il rispetto dei limiti 80/20% (o 60/40% per i concessionari autostradali), con modalità da indicarsi in apposite linee guida, che l'Autorità ha già adottato con delibera n. 614 del 4 luglio 2018 (cfr. linee guida n. 11/2018).

Proprio nella prospettiva di organizzare una base conoscitiva delle concessioni da sottoporre alle verifiche di legge, è stato necessario procedere in via preliminare ad una



Autorità Nazionale Anticorruzione

ricognizione generale o censimento di tutti i concessionari titolari di concessioni non affidate con procedura di evidenza pubblica.

Con la pubblicazione del Comunicato del Presidente dell'A.N.AC del 17 maggio 2017, è stato chiesto di compilare un apposito "Modulo di censimento" delle concessioni reperibile sul sito *web* dell'A.N.AC., e sono stati organizzati vari incontri pubblici - che hanno registrato ampia partecipazione - per comprendere e documentare l'intero comparto nonché lo stato dell'arte dell'entità delle due aliquote dinanzi richiamate: percentuali di esternalizzazione e percentuali di esecuzione mediante controllate e collegate.

Il censimento delle concessioni (mediante la trasmissione all'A.N.AC. del Modulo, compilato in parte a cura del Concessionario e in parte a cura del Concedente) si è svolto in un arco temporale ben circoscritto che va dalla data di adozione del citato Comunicato del 17 maggio 2017 fino al 30 settembre 2017 (per effetto di due proroghe assentite per la consegna dei Moduli).

Nonostante l'attività di censimento sia stata svolta prima dei gravissimi eventi occorsi a Genova, le risultanze acquisite sembrano assumere un nuovo valore alla luce del dibattito in corso in materia di concessioni e di eventuali patologie ad esse connesse.

Nel complesso sono pervenuti all'A.N.AC. circa 6.700 Moduli (molti indicanti concessioni plurime) ricadenti nell'art. 177 del D.lgs. n. 50/2016, correttamente compilati.

Per dare un'idea del livello di adesione all'iniziativa, nella Tab. 1 che segue sono state indicate per tipologia di concessione le Regioni dalle quali sono pervenuti i Moduli dei concessionari adempienti al Comunicato A.N.AC..

Tab.1: La provenienza regionale dei Moduli

N.	TIPOLOGIA DELLA CONCESSIONE	NUMERO DI REGIONI	REGIONI DEI CONCESSIONARI ADEMPIENTI AI COMUNICATI ANAC
----	-----------------------------	-------------------	---



Autorità Nazionale Anticorruzione

N.	TIPOLOGIA DELLA CONCESSIONE	NUMERO DI REGIONI	REGIONI DEI CONCESSIONARI ADEMPIENTI AI COMUNICATI ANAC
1	Acqua	12	Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Toscana, Trentino A.A. e Veneto
2	Energia	5	Emilia Romagna, Lazio, Marche, Puglia, Trentino A.A.
3	Gas	14	Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Toscana, Trentino A.A., Toscana e Veneto
4	Rifiuti	9	Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Trentino A.A., Veneto

Non sono, quindi, pervenuti i Moduli dei concessionari ubicati nelle Regioni indicate nella Tab.2:

Tab.2: Le Regioni assenti nei Moduli pervenuti

N.	TIPOLOGIA DELLA CONCESSIONE	NUMERO DI REGIONI	REGIONI MANCANTI
1	Acqua	8	Valle d'Aosta, Umbria, Lazio, Molise, Basilicata, Puglia, Calabria, Sardegna
2	Energia	15	Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, ,Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto
3	Gas	6	Calabria, Molise, Puglia, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta
4	Rifiuti	11	Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Molise, Sardegna, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta

L'avvenuta trasmissione o l'omesso adempimento, sintetizzato nelle tabelle sopra riportate, devono essere analizzate con riguardo all'art. 177 del Codice: concessioni affidate senza procedure ad evidenza pubblica, comprese quelle affidate *ex lege*.

I dati acquisiti hanno consentito di studiare e comprendere vari e interessanti fenomeni poi riassunti in un Rapporto del 17.1.2018, ad uso del Consiglio dell'A.N.AC., e utilizzati anche per l'elaborazione delle linee guida n. 11 (cfr. citata delibera n. 614 del 4 luglio 2018).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Tale rapporto è stato partecipato alla Direzione Nazionale Antimafia con la quale era stato in precedenza stipulato un protocollo di intesa per la condivisione dei fenomeni potenzialmente corruttivi.

2. I profili di criticità riscontrati

Tra i fenomeni degni d'interesse è emersa - in particolare, nel settore della distribuzione del gas (ex art. 115 del D.lgs. n. 50/2016) - una singolare dislocazione fisica tra la sede legale del Concessionario che svolge il servizio e quella degli enti locali titolari delle concessioni che fruiscono del servizio stesso (Concedente). Una indicazione di massima sul fenomeno, senza pretesa di completezza, è riportata nella Tab. 3 seguente.

Tab. 3: I raggruppamenti societari territoriali nelle concessioni di distribuzione del gas

CONCESSIONARIO, COLLEGATO, CONTROLLATO	SEDE LEGALE	NUMERO DI CONCEDENT I	LOCALITÀ
ITALGAS (Napolitanagas S.p.A, Metano Sant'Angelo Lodigiano S.p.A, Nedgia S.p.A)	Torino	1387	Numerose aree del nord, centro e sud Italia
2i RETE GAS	Milano	1939	Numerose aree al nord e al sud Italia
HERA S.p.A. (AcegasApsAmga S.p.A, Medea S.p.A, In Rete Distribuzione Energia S.p.A, Marche Multiservizi S.p.A)	Bologna	150	Area Provincia di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Padova, Pesaro e Urbino, Ravenna, Rimini, Trieste, Ancona, Firenze, Udine, Venezia e Gorizia.
IREN (Asa S.p.A, Ireti S.p.A)	Reggio Emilia	65	Area Provincia di Livorno, Pisa, Siena, Reggio Emilia e Genova
A2A (LD Reti S.r.l, Unareti S.p.A, Acsm-Agam S.p.A, Aspem S.p.A, Azienda Servizi Valtrompia S.p.A.)	Milano	108	Lombardia
GAS NOVARETI SpA	Rovereto	89	Area provincia di Trento
AP Reti Gas S.p.A	Pieve di Soligo (TV)	130	Area provincia di Treviso, Padova, Pavia, Piacenza, Rovigo, Venezia e Vicenza
SELGAS NET S.p.A	Bolzano	52	Provincia di Bolzano e Biella



Autorità Nazionale Anticorruzione

La Tab. 3 evidenzia la presenza sul territorio nazionale di un numero di Concessionari (Gestori) relativamente contenuto che realizza il servizio per un numero elevato di enti locali (piccoli e medi). Tale situazione sembra determinare una sorta di *dumping* e, quindi, il rovesciamento delle norme sulla concorrenza, laddove pochi gruppi di grandi dimensioni risultano Concessionari in assenza di una procedura di gara, determinando alcuni monopoli di fatto.

Se ciò si può comprendere alla luce del risalente quadro normativo, antecedente al 2000, oggi è necessario riaffermare che i Concedenti (enti locali) sono tenuti a individuare i Concessionari mediante procedure ad evidenza pubblica.

Il fenomeno accennato, dovuto probabilmente anche ad una complessa stratificazione normativa, potrebbe rilevare ai fini di una eventuale e più dettagliata attività di monitoraggio delle concessioni e, comunque, pone una serie di questioni che si vanno di seguito sinteticamente evidenziando.

Una prima questione riguarda le tariffe applicate agli utenti finali e gli svantaggi per il mercato derivanti dalla presenza di alcuni possibili monopoli. Considerato, infatti, che i valori delle Tariffe agli utenti sono determinati anche attraverso i costi di gestione comunicati e documentati dagli stessi concessionari, oltre che dai parametri indicati dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, la situazione attuale rischia di consentire ad una limitata platea di Concessionari di incidere indirettamente sulle Tariffe.

Per comprendere più analiticamente il fenomeno, dovrebbero essere operati opportuni confronti tra i costi all'utente nei casi in cui il servizio è fornito da Concessionari che raggruppano un rilevante numero di Concedenti, rispetto ai casi nei quali ciò non avviene; in sostanza si dovrebbe valutare l'effetto finale dei possibili monopoli di fatto sulla qualità e sul costo del servizio di distribuzione del gas.

Una seconda questione è che non sembra del tutto possibile che la migrazione di grandi Concessionari verso aree territoriali lontane rispetto alla loro sede legale, sia riconducibile solo a un aspetto di politica aziendale, ancorché possibile e salvo



Autorità Nazionale Anticorruzione

comunque ulteriori approfondimenti.

Una terza questione, emersa dall'esame dei Moduli e dalle numerose audizioni con le associazioni di categoria, attiene al relevantissimo numero di concessioni scadute nel solo settore della distribuzione del gas, ove le concessioni scadute sono n. 3.728 su un totale di concessioni in corso di validità di n. 5.142. Ai sensi dell'art.14, co.7, del D.lgs. n. 164 del 23 maggio 2000, le gare dovevano essere avviate almeno un anno prima della scadenza per evitare soluzioni di continuità. Allo stato attuale le predette concessioni sopravvivono con proroghe sistematiche, ancorché limitate all'esercizio ordinario. In particolare, le norme di settore del gas hanno prorogato le concessioni scadute fino al 2007 e, ormai da diversi anni non vengono pubblicate gare pubbliche per individuare i concessionari.

Il descritto fenomeno del *dumping* sembra da porsi in stretta relazione con l'ingente numero di concessioni scadute: in altre parole, gli enti pubblici potrebbero essere stati condizionati a mantenere in essere le concessioni mediante le proroghe per evitare il rischio di un'interruzione di pubblico servizio e per non affrontare la complessità tecnica di bandire procedure ad evidenza pubblica.

Quanto evidenziato per il settore del gas, non può essere escluso con riferimento anche ad altri settori.

Una ulteriore questione emersa dal censimento delle concessioni riguarda il carente ruolo svolto dai Concedenti: alcuni di questi, non certo secondari per importanza economica ed estensione, si sono limitati - nella compilazione del Modulo - alla semplice "presa d'atto" dei dati dichiarati dai Concessionari senza effettuare alcuna verifica in concreto degli stessi (salvo rinvii di prammatica a successivi controlli che il Concedente si riservava di espletare).

In sintesi, i dati acquisiti con riferimento alle concessioni, in particolare, dell'energia elettrica, non hanno ricevuto alcuna conferma da parte del Concedente.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Si è anche verificato che i dati economici dichiarati nei Moduli rispettivamente dal Concedente e dal Concessionario - cfr. parametri indicati ai paragrafi 5.1 e 5.2 del Modulo, rispettivamente “valori” e “percentuali” di contratti da affidare, nel futuro della concessione, con procedure di evidenza pubblica ex art.177 del Codice - fossero molto divergenti. Detta divergenza è sintomatica della tendenza del Concessionario a sottostimare gli adempimenti a suo carico e comporta il rischio che il Concessionario stesso non rispetti il cd. “piano di riequilibrio”: tanto maggiore è l’aliquota di appalti da affidare all’esterno ex art.177 del Codice, tanto maggiore sarà la probabilità che ciò non avvenga entro i limiti temporali del piano di riequilibrio di cui alle linee guida A.N.AC. n.11/2018.

Tra i soggetti che hanno dato luogo alle incongruenze più vistose spiccano i concessionari autostradali (nel complesso n. 28). Infatti, il massimo scollamento nei dati esaminati, si è verificato con riferimento a quelli dichiarati dal Concessionario ASPI e dal Concedente MIIT (non si può escludere né una diversa interpretazione delle voci degli investimenti, né la volontà del Concessionario di non fornire questi dati). Altre concessioni dove la differenza è risultata assai significativa sono stati il Consorzio per le Autostrade Siciliane, le Autostrade del Frejus; le Concessioni Autostradali Venete; la Milano Serravalle, ecc.

In definitiva le circostanze dinanzi segnalate mettono in evidenza che vi è stato sino ad oggi un *deficit* di controlli sistematici del Concedente sulle attività del Concessionario, dovuto, a seconda dei casi, sia a una scarsa consapevolezza del ruolo sia a schemi di convenzioni troppo risalenti.

I tentativi di adempiere che si sono osservati da parte di alcuni Concedenti, segnatamente del MISE a seguito dell’intervento dell’A.N.AC. (richiesta al Concedente di “validazione” dei Moduli trasmessi dai rispettivi Concessionari) sono apparsi in alcuni casi molto lenti, registrando anche delle difficoltà nella compilazione del Modulo.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Particolarmente complessa è stata l'attività di monitoraggio dei Concessionari aeroportuali. ASSAEROPORTI (Associazione rappresentante i concessionari degli Aeroporti italiani) ha, infatti, ripetutamente argomentato che i propri iscritti erano esentati dalla compilazione del Modulo giacché l'art.177 del D.lgs. n. 50/2016 non troverebbe loro applicazione in quanto ricadenti nei settori speciali.

A tal riguardo, l'Autorità ha ribadito a più riprese che i settori speciali non potevano essere considerati eccettuati dalla ricognizione conoscitiva avviata con il predetto Comunicato del Presidente del 17 maggio 2017, in quanto, nel caso di specie, non si trattava di attività di vigilanza in senso proprio ma di un censimento, benché la stessa attività di vigilanza poteva essere comunque esercitata ai sensi dell'art. 213, comma 3, lett. a), del D.lgs. n. 50/2016.

Ciò posto, solo alcuni concessionari di servizi aeroportuali hanno inviato il Modulo anche se solo parzialmente compilato e, quindi, non è stato possibile utilizzarne i dati indicati.

Dopo una lunga interlocuzione, i concessionari dei più grandi o importanti scali italiani, hanno proposto, in data 12 febbraio 2018, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica contro A.N.AC., per l'annullamento di due note di richiesta/sollecito di inoltro dei predetti Moduli e, in data 4 giugno 2018, hanno depositato al Consiglio di Stato una memoria in sede di esame delle linee guida n. 11 volto ad affermare l'inapplicabilità delle stesse ai gestori aeroportuali.

Si è, dunque, registrato, con riferimento ai Concessionari aeroportuali, un uso distorto delle loro prerogative tale da non consentire all'A.N.AC. di espletare il censimento.

In considerazione di quanto sopra esposto



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'AUTORITÀ SEGNALA

- 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 Codice;
- c) la necessità di richiamare, altresì, l'attenzione dei Concedenti a rivisitare le convenzioni di concessione in essere, esercitando anche le proprie prerogative di monitoraggio dei rispettivi concessionari come, peraltro, disciplinato nelle linee guida n. 11 del 2018 e, più in generale, nelle linee guida n. 9 del 2018 (monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato).

Approvato dal Consiglio nella seduta 17.10.2018

Il Presidente

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 30 ottobre 2018

Il Segretario,

Maria Esposito