

Legge annuale per la concorrenza: riordino della normativa relativa alle concessioni autostradali

23 Dicembre 2024

Il contenuto che stai visualizzando è riservato agli associati ANCE.

È entrata in vigore, il 18 dicembre 2024, la Legge annuale per il Mercato e la Concorrenza 2023 (Legge n. 152 del 16 dicembre 2024). Il provvedimento, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (Serie Generale, n. 295 del 17 dicembre 2024), contiene numerose disposizioni di interesse per il settore, riassunte dalla Direzione Legislazione Opere Pubbliche dell'Ance.

In particolare, la legge introduce un generale riordino della normativa relativa al settore autostradale, attraverso:

- la razionalizzazione della disciplina sull'affidamento delle concessioni autostradali;
- l'adeguamento del modello di regolamentazione delle tariffe ai vincoli europei;
- la semplificazione delle procedure amministrative per l'approvazione e la revisione dei piani economici e finanziari;
- la ridefinizione dei criteri di risoluzione dei contratti di concessione.

La legge si allinea agli obiettivi del PNRR, da conseguire entro il 31 dicembre 2024, che prevedono misure specifiche per il settore autostradale. Tra queste, l'introduzione di un quadro normativo per le concessioni autostradali che renda obbligatorie le gare per l'affidamento dei contratti di concessione, impedendo il loro rinnovo automatico.

Sono stati individuati i seguenti obiettivi principali:

- promuovere condizioni di effettiva concorrenzialità tra gli operatori del settore;
- garantire la contendibilità delle concessioni autostradali nei mercati di

- riferimento;
- tutelare la sostenibilità economica e finanziaria dello strumento concessorio;
 - rafforzare gli strumenti di incentivazione e verifica degli adempimenti, sia preventivi che successivi;
 - garantire livelli adeguati di servizio e investimenti a favore degli utenti.

Questi sono, in sintesi, i principali contenuti di interesse.

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

L'articolo 1 individua le finalità e definisce il campo di applicazione delle disposizioni recate dalla proposta normativa.

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

Ai sensi del comma 2, alle concessioni autostradali si applicano le disposizioni di cui al Libro IV, Parte II, del Codice dei contratti pubblici (comma 2), di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, come integrate e specificate dalle disposizioni del capo I, che costituiscono norme speciali di settore.

- Articolo 3 (Modalità di affidamento delle concessioni autostradali)

L'articolo 3, al comma 1, stabilisce che l'ente concedente (i.e. il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) aggiudica le concessioni autostradali nel rispetto

delle disposizioni dell'articolo 182 del Codice dei contratti pubblici. Si tratta del ricorso a procedure di gara ad evidenza pubblica previa pubblicazione di apposito bando di concessione.

Il comma 2 limita il ricorso all'affidamento diretto esclusivamente ai casi in cui, all'esito delle procedure di cui al successivo articolo 5 (affidamenti in house), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ritenga di affidare la concessione autostradale:

- alla società in house costituita ai sensi dell'articolo 2, comma 2-sexies, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (i.e. la società costituita per l'esercizio dell'attività di gestione delle autostrade statali in regime di concessione mediante affidamenti in house, interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze e soggetta al controllo analogo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti);

- a una società in house diversa, anche appositamente costituita, secondo quanto previsto dall'articolo 186, comma 7, del Codice dei contratti pubblici, che consente al predetto Ministero di affidare le concessioni autostradali relative ad autostrade che interessano una o più regioni a società in house di altre amministrazioni pubbliche anche appositamente costituite.

Il comma 3 sancisce che il concedente non può procedere agli affidamenti delle concessioni autostradali scadute o in scadenza facendo ricorso alle procedure di cui all'articolo 193 del Codice dei contratti pubblici, cioè, facendo ricorso al project financing.

- Articolo 4 (Bando di gara e criteri di aggiudicazione)

L'articolo 4 prevede, al comma 1, che i bandi di gara relativi agli affidamenti di cui all'articolo 3, comma 1 disciplinino:

- l'oggetto del contratto di concessione per i servizi di gestione e interventi di manutenzione ordinaria, per la progettazione e l'esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzione straordinaria individuati dal concedente nel bando di gara, tenendo conto dell'articolo 6;

- i necessari requisiti di qualificazione generali e speciali di carattere tecnico ed economico finanziari dei concorrenti, in applicazione delle disposizioni del Codice

dei contratti pubblici;

- le modalità di presentazione dell'offerta, che dovrà indicare distintamente gli elementi qualitativi e di costo o di prezzo relativi a:

o servizi di gestione e manutenzione ordinaria, tenuto conto della ricognizione dello stato manutentivo dell'infrastruttura (tale ricostruzione, come di seguito specificato, costituisce un allegato ad hoc al bando);

o di progettazione ed esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzioni straordinarie;

- il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ai sensi dell'articolo 108, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, finalizzato a garantire una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'ente concedente.

- la durata massima del contratto di concessione, che non può comunque superare quindici anni.

Il comma 2 dispone che l'ente concedente:

- pubblica in allegato al bando di gara la ricognizione dello stato manutentivo dell'infrastruttura, predisposta dall'ente concedente sulla base degli elementi forniti dal concessionario uscente e delle verifiche sull'infrastruttura effettuate in proprio o tramite ANSFISA, ai fini della formulazione di offerte corredate da un piano di manutenzioni ordinarie;

- pone a base di gara per la progettazione, l'esecuzione dei lavori e delle manutenzioni straordinarie almeno un progetto di fattibilità redatto sulla base dell'articolo 41, comma 6, lettera a) del Codice dei contratti pubblici.

- Articolo 6 (Oggetto del contratto di concessione)

L'articolo 6, comma 1, definisce l'oggetto del contratto di concessione autostradale, specificando le due tipologie di attività:

- gestione e manutenzione ordinaria dell'infrastruttura autostradale;
- progettazione di fattibilità tecnico-economica, per gli aspetti di cui all'articolo 41, comma 6, lettere b), c), d), e), f), g) del Codice dei contratti pubblici (sulla base del progetto di fattibilità posto a base di gara), la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzione straordinaria individuati dalla convenzione di concessione e dai relativi aggiornamenti, in coerenza con quanto previsto dallo schema di convenzione posto a base dell'affidamento.

Per quanto di interesse, in relazione alle attività di cui al comma 1, si precisa che sono a carico del concessionario i rischi operativi di cui all'articolo 177, del Codice dei contratti pubblici (comma 3).

- Articolo 7 (Criteri di remunerazione della concessione)

L'articolo 7 individua i criteri di remunerazione della concessione.

Il comma 2 precisa che gli oneri relativi alla progettazione sono a carico del concessionario fino alla definitiva approvazione del progetto di fattibilità tecnico economica da parte dell'ente concedente.

Il comma 3 dispone che gli oneri relativi all'esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzione straordinaria non sono soggetti alle clausole di revisione prezzi di cui all'articolo 60 del Codice dei contratti pubblici in relazione ad eventuali variazioni in aumento o in diminuzione, del costo dei lavori, come individuati nella convenzione di concessione sulla base dei ribassi applicati al costo dell'opera quantificato sulla base dei prezzi rilevati al momento di approvazione del progetto di fattibilità tecnico economica dal concedente.

- Articolo 10 (Durata delle concessioni)

Ai sensi del comma 1, la durata delle concessioni è determinata dall'ente concedente in funzione dei servizi e dei lavori richiesti al concessionario e non può superare quindici anni, termine derogabile solo nel caso in cui il programma dei

lavori da affidare in concessione non consenta il recupero degli investimenti effettuati e il ritorno del capitale investito nel termine di quindici anni, tenuto anche conto del tempo necessario ad ammortizzare le eventuali somme corrisposte a titolo di valore di subentro, determinato secondo i parametri stabiliti dall'ART.

Per il comma 2, al termine della concessione, l'ente concedente procede a un nuovo affidamento ai sensi dell'articolo, mentre per il comma 3 resta fermo quanto previsto dall'articolo 178, comma 5, del codice dei contratti pubblici.

- Articolo 11 (Estinzione del contratto di concessione)

L'articolo 11 disciplina la cessazione del rapporto concessorio in conseguenza, in particolare, dell'esercizio delle procedure di risoluzione o recesso.

In via generale, il comma 1 prevede che trovino applicazione le disposizioni di cui all'articolo 190 del Codice dei contratti pubblici, salvo quanto previsto dal presente articolo, che detta, in tal modo, norme speciali appositamente dedicate al settore delle concessioni autostradali.

Quando l'estinzione della concessione sia determinata da motivi di pubblico interesse, il comma 2 rinvia a quanto disposto dall'articolo 190, comma 4 del Codice dei contratti pubblici, che disciplina specificatamente la fattispecie.

In relazione all'ipotesi di estinzione della concessione per inadempimento del concessionario, il comma 3, richiama l'articolo 190, comma 4, lettera a) del Codice dei contratti pubblici, anche in sostituzione di eventuali clausole convenzionali, sostanziali e procedurali difformi, anche se approvate per legge, da intendersi nulle e senza che possa operare alcuna risoluzione di diritto.

Il comma 4, invece, disciplina esplicitamente le fattispecie che configurano un inadempimento del concessionario a cui consegue l'estinzione della concessione. In particolare, l'estinzione della concessione per inadempimento del concessionario è disposta con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto

con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del concedente, nelle ipotesi di:

- mancato assolvimento degli obblighi convenzionali relativi alla gestione e manutenzione ordinaria dell'infrastruttura che determinano seri e comprovati pericoli per la sicurezza della circolazione, per la corretta gestione del traffico e per la fruibilità autostradale o che compromettano lo stato di conservazione del patrimonio autostradale;
- mancato assolvimento degli obblighi relativi alla progettazione ed esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzione straordinaria consistenti in ritardi nella realizzazione delle predette attività per cause non imputabili al concedente;
- inadempimento delle obbligazioni convenzionali da parte del concessionario tale da compromettere la buona riuscita delle prestazioni.

Nell'ipotesi di estinzione di concessioni autostradali, il comma 7, nelle more dello svolgimento delle procedure di affidamento a un nuovo concessionario e per il tempo strettamente necessario alla sua individuazione, prevede che si applichi il sopra richiamato articolo 178, comma 5, terzo periodo, del Codice dei contratti pubblici.

Si precisa che sono comunque 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 il concedente 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.

- Articolo 13 (Pianificazione e programmazione degli investimenti autostradali)

L'articolo 13 prevede l'adozione del Piano nazionale degli investimenti autostradali - di durata decennale aggiornabile ogni due anni - al fine di individuare i lavori e le opere di manutenzione straordinaria da inserire nei bandi di gara delle nuove concessioni.

Il Piano è adottato tramite decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, in concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, e previa consultazione del CIPESS. Viene redatto tenendo conto delle relazioni sugli investimenti trasmesse dai concessionari uscenti.

In base al Piano, nello schema di convenzione posto alla base dell'affidamento delle concessioni scadute o in scadenza, viene definito un elenco di lavori e opere di manutenzione straordinaria, secondo i seguenti criteri di priorità:

1. a) Maturità progettuale delle opere;
2. b) Rilevanza dell'intervento con riferimento all'incremento degli standard di sicurezza;
3. c) Impatto sulla viabilità e sostenibilità dei percorsi alternativi;
4. d) individuazione di aree di sosta adeguate al trasporto merci.

- Articolo 15 (Esternalizzazione delle concessioni)

L'articolo 15 prevede che alle concessioni autostradali in essere non affidate conformemente al diritto dell'Unione europea vigente al momento dell'affidamento o della proroga si applicano le disposizioni sull'affidamento mediante procedura di evidenza pubblica di una quota tra il 50 e il 60 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture, stabilita convenzionalmente dal concedente e dal concessionario ai sensi dell'articolo 186, commi 2, 3, 4, 5 e 6 del Codice dei contratti pubblici, che ha introdotto un sistema flessibile di individuazione delle quote di lavori, servizi e forniture da affidare a terzi, da stabilire all'interno di un intervallo determinato e secondo parametri legislativamente previsti.

- Articolo 16 (Disposizioni di coordinamento normativo)

Il comma 1 prevede l'applicazione delle disposizioni del Capo I alle procedure di affidamento avviate a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge in questione, fatto salvo, in ogni caso, quanto specificamente disposto dai singoli articoli in merito all'applicabilità delle relative disposizioni anche alle concessioni in essere.

Si prevede, inoltre, una esclusione dell'applicazione dell'articolo 10 (relativo alla

durata delle concessioni) alle concessioni in essere.

Il comma 3 prevede che gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 201 del 2011, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, sono trasmessi al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previo adeguamento del testo convenzionale alle eventuali prescrizioni formulate dall'Autorità di regolazione per i trasporti.

I restanti commi introducono invece alcune modifiche alla normativa vigente che, ai sensi della relazione illustrativa, si rendono necessarie in un'ottica di coordinamento e di razionalizzazione della materia, anche mediante il ricorso alla tecnica dell'abrogazione differita, in modo da tenere conto dei tempi di attuazione delle nuove norme, comprendenti un periodo transitorio, a partire dal 2025, legato alla graduale scadenza delle concessioni in essere.

In allegato, il testo della legge.

Allegati

[Legge_16_dicembre_2024_n_193_-_Legge_Annuale_per_il_Mercato_e_la_Concorrenza](#)
[Apri](#)