



Spett.le
ADUSBEP – Associazione Difesa Utenti Servizi
Bancari e Finanziari
Via Bachelet n. 12
00185 - Roma
c.a. l.r. Avv. Antonio Tanza
c/o
Studio Legale Avv. Prof. Daniele Granara
PEC: avvdanielegranara@puntopec.it
Avv. Davide Mazzola
PEC: davide.mazzola@ordineavvgenova.it

FASC OLD-UVCP 2898/2025 (da citare nelle comunicazioni)

Oggetto: Atto di segnalazione n. 1 del 2026 riguardante la mancata attuazione degli obblighi di esternalizzazione stabiliti dall'articolo 186, commi 2 e 6 del decreto legislativo n. 36/2023 e della Delibera ANAC n. 265 del 20 giugno 2023, nonché riguardante l'avvio delle procedure di gara per l'affidamento delle concessioni autostradali in scadenza.

Si comunica che il Consiglio di questa Autorità, nell'adunanza del 1 aprile u.s., ha adottato l'Atto di segnalazione in oggetto, ai sensi dell'art. 222, comma 3, lett. c) del d.lgs. n. 36/2023, riguardante la mancata attuazione degli obblighi di esternalizzazione stabiliti dall'articolo 186, commi 2 e 6 del decreto legislativo n. 36/2023 e della Delibera ANAC n. 265 del 20 giugno 2023, nonché riguardante l'avvio delle procedure di gara per l'affidamento delle concessioni autostradali in scadenza, che si allega alla presente.

Il Dirigente

Adolfo Candia

All.: Atto Segnalazione n.1/2026

Firmato digitalmente
da ADOLFO CANDIA
in data 21/04/2026



ATTO DI SEGNALAZIONE N. 1 DEL 2026

Riguardante la mancata attuazione degli obblighi di esternalizzazione stabiliti dall'articolo 186, commi 2 e 6, del decreto legislativo n. 36/2023 e dalla delibera Anac n. 265 del 20 giugno 2023, nonché riguardante l'avvio delle procedure di gara per l'affidamento delle concessioni autostradali in scadenza

Approvato dal Consiglio dell'Autorità il 1° aprile 2026

Premessa

Ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettera c) del decreto legislativo n. 36/2023 (di seguito, anche solo "codice"), l'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, anche solo ANAC o l'Autorità) ha il potere di segnalare al Governo e al Parlamento fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa di settore.

Considerate le competenze riconosciute all'Autorità, si ritiene opportuno formulare di seguito alcune osservazioni in tema di concessioni autostradali.

Nel corso dell'attività di vigilanza per l'anno 2025 nel settore delle concessioni autostradali svolta dall'Autorità di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ente concedente), sono state riscontrate alcune criticità in ordine alla mancata applicazione dell'articolo 186, commi 2, 4 e 6, del codice e della delibera ANAC n. 265 del 20 giugno 2023. Più specificamente, l'articolo 186, comma 2, del codice stabilisce che i titolari di concessioni di valore superiore alla soglia comunitaria che non siano state affidate *"conformemente al diritto dell'Unione europea vigente al momento dell'affidamento o della proroga"*, sono tenuti ad affidare all'esterno, mediante il ricorso a gare pubbliche, *"una quota tra il 50 per cento e il 60 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture stabilita convenzionalmente dal concedente e dal concessionario"*. Il medesimo comma 2 fa ricadere sull'Ente concedente l'onere di formulare una proposta



al concessionario, tenendo conto *“delle dimensioni economiche e dei caratteri dell’impresa, dell’epoca di assegnazione della concessione, della sua durata residua, del suo oggetto, del suo valore economico e dell’entità degli investimenti effettuati”*.

L’articolo 186, comma 4, del codice prescrive che le concessioni già in esecuzione sono adeguate alle disposizioni richiamate, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del codice.

Ai sensi del successivo comma 6, gli obblighi di esternalizzazione stabiliti dal comma 2, *“calcolati sulla base degli importi risultanti dai piani economici finanziari annessi agli atti convenzionali”*, sono estesi anche ai concessionari autostradali.

In attuazione di quanto stabilito dal comma 5 dell’articolo 186 del codice, l’Autorità ha adottato la delibera n. 265/2023 con la quale ha individuato *“le modalità di calcolo delle quote di esternalizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture per i concessionari di lavori e servizi pubblici non affidate conformemente al diritto dell’Unione Europea”*. Inoltre, la delibera ANAC n. 265 del 20 giugno 2023, nel richiamare il termine previsto dalla legge, al punto 6.1 ha stabilito: *“Ai sensi dell’articolo 186 comma 4, le concessioni già in esecuzione sono adeguate alle disposizioni in esame, entro il termine di sei mesi dall’entrata in vigore del codice e dunque entro il 1° ottobre 2023.”*

Nelle interlocuzioni avute con l’Ente concedente, inoltre, è emerso che, con riguardo alle concessioni di prossima scadenza, non sono ancora state bandite le procedure di gara previste dall’articolo 182 e ss. del codice e dalla legge 16 dicembre 2024, n. 193.

Criticità riscontrate

A) Sulla mancata attuazione degli obblighi di esternalizzazione nel settore delle concessioni autostradali

Come verificato nel corso dell’attività di vigilanza, gli obblighi di esternalizzazione stabiliti dall’articolo 186, commi 2, 4 e 6 del codice non hanno ancora trovato applicazione nel settore delle concessioni autostradali. Né, di conseguenza, è stata data attuazione alla delibera ANAC n. 265/2023, che ha individuato le modalità di calcolo dei suddetti obblighi, pur essendo la stessa perfettamente efficace e comunque in vigore



dal 1° luglio 2023. Sul punto, infatti, si evidenzia che, a fronte dell'impugnazione avvenuta da parte di alcuni concessionari autostradali, la delibera n. 265/2023 non è stata sospesa ed è stata ritenuta legittima dal TAR Lazio, sede di Roma, sez. I-quater, con le sentenze nn. 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2052, 2053, del 2 febbraio 2026; nn. 2111, 2113, 2115 del 3 febbraio 2026 e n. 2185 del 5 febbraio 2026.

Le suddette violazioni, peraltro, sono ancora più gravi con riferimento alle tratte autostradali A4 Brescia – Verona – Vicenza – Padova (gestita dalla società ABSPD) e A4 Torino – Milano (gestita da Satap S.p.A.) le cui concessioni scadranno il 31 dicembre 2026. In tali casi, infatti, il rischio concreto è che tali concessioni andranno in scadenza senza che i concessionari si siano mai conformati agli obblighi di esternalizzazione stabiliti dalla legge e dalla delibera ANAC n. 265/2023.

A ciò si aggiunga il mancato aggiornamento dei Piani Economici Finanziari (PEF) delle società concessionarie, alcuni dei quali ormai scaduti da diversi anni, costituisce un ulteriore ostacolo per l'effettiva attuazione degli obblighi di esternalizzazione.

Nel corso dell'istruttoria, infatti, l'Ente concedente ha riferito che la percentuale delle esternalizzazioni avrebbe potuto essere verificata con le singole società concessionarie solo a seguito dei rispettivi aggiornamenti dei PEF e che, al momento delle interlocuzioni con l'Autorità, i relativi procedimenti di aggiornamento erano ancora in corso a causa di proposte rivelatesi insostenibili sia sotto il profilo tariffario, sia per eventuali successivi impatti sull'utenza, sia per l'elevato valore del subentro previsto alla scadenza delle concessioni.

A prescindere dalle suddette motivazioni, si evidenzia, tuttavia, che il mancato aggiornamento dei PEF, oltre a non consentire l'effettiva attuazione degli obblighi di esternalizzazione, viola anche l'articolo 13, comma 3, del decreto-legge 162/2019 (come modificato dall'articolo 8, comma 9 del decreto-legge n. 215/2023), nonché l'articolo 14, commi 1 e 2, della legge n. 193/2024, che hanno fissato al 31 dicembre 2024, il termine ultimo per la revisione dei PEF delle società concessionarie per le quali è intervenuta la scadenza del periodo regolatorio quinquennale, e le cui concessioni costituiscono, ad oggi, oltre i due/terzi dell'intera rete nazionale a pedaggio.

Ne deriva, quindi, che la maggior parte dei PEF annessi alle concessioni non sono attuali e tale circostanza incide negativamente sull'effettiva determinazione delle quote e dei limiti stabiliti dalla delibera ANAC n. 265/2023.

Tale situazione si pone, quindi, in aperto contrasto con il meccanismo di riequilibrio individuato dall'articolo 186 del codice, volto a rimediare *ex post*



a passati affidamenti diretti avvenuti al di fuori delle regole del mercato, e, più in generale, in palese violazione con il principio di tutela della concorrenza. Ciò tanto più se si tiene conto che la maggior parte delle concessioni sono assentite da decenni in favore dei medesimi concessionari autostradali.

B) Sul mancato avvio delle procedure di gara per l'affidamento delle concessioni autostradali di prossima scadenza

Come accennato, l'Autorità ha, inoltre, accertato che, per le tratte autostradali A4 Brescia-Verona-Vicenza-Padova e A4 Torino-Milano, le cui concessioni scadranno il 31 dicembre 2026, non è ancora stata bandita alcuna procedura di gara ai sensi degli artt. 182 e ss. del codice (né, tantomeno risulta avviata alcuna attività con riguardo ad altre due tratte autostradali, le cui concessioni scadranno il 31 ottobre 2028). Tuttavia, la scadenza del 31 dicembre 2026 – tenuto conto anche della tipologia e della complessità delle gare relative alle concessioni autostradali – impone l'immediata indizione delle citate procedure, in modo da evitare, da un lato, il ricorso a proroghe illegittime in favore delle attuali società concessionarie e, dall'altro, in modo da garantire che i nuovi concessionari vengano immessi nel possesso dell'infrastruttura a partire al 1° gennaio 2027.

Come noto, la proroga di una concessione scaduta costituisce, nei fatti, un nuovo affidamento a favore del medesimo concessionario in palese violazione dei principi di concorrenza e parità di trattamento.

Appare evidente, infatti, che la proroga avvantaggia le società che già gestiscono le tratte autostradali in questione, consolidando nei loro confronti una rendita di posizione, con grave pregiudizio per l'utenza. Sul punto, si rileva che lo strumento della proroga comporta il serio rischio di una riduzione degli investimenti e della manutenzione dell'infrastruttura in ragione dello scarso interesse da parte del concessionario uscente, determinando, quindi, a cascata, maggiori rischi per la sicurezza per i fruitori del tratto autostradale, nonché maggiori oneri per i concessionari subentranti. D'altra parte, l'inammissibilità della proroga in tema di concessioni autostradali è già stata accertata anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE che, con riguardo alla tratta Livorno-Cecina A12, ha rilevato come la proroga della concessione “*viola l'obbligo di parità di trattamento...e l'obbligo di pubblicare un bando di gara, previsto dall'articolo 58 della direttiva*” (Corte di Giustizia dell'UE, sez. V, 18 settembre 2019, C-526/17).

In conclusione, quindi, il ritardo nell'avvio delle procedure di gara per l'affidamento delle concessioni di prossima scadenza si pone in contrasto



con il principio di tutela della concorrenza e, in caso di ricorso allo strumento della proroga, finisce per incidere negativamente sull'idoneità e sulla sicurezza dell'infrastruttura e sugli interessi degli utenti che fruiscono delle predette tratte autostradali.

Ciò considerato, qualora dovessero essere disposte proroghe e ove dovessero ricorrerne i presupposti, l'Autorità si riserva sin d'ora di portare avanti iniziative di vigilanza e sanzionatorie, nonché di valutare la proposizione di eventuali impugnazioni ai sensi dell'articolo 220, comma 2, del codice avverso le suddette proroghe.

Tanto premesso e ritenuto l'Autorità segnala

che l'attuale situazione:

- sta determinando una violazione degli obblighi di esternalizzazione di cui all'articolo 186 del codice e della delibera ANAC n. 265/2023, nonché una violazione dell'articolo 13, comma 3, del decreto-legge n. 162/2019 (modificato dall'articolo 8 del decreto-legge n. 215/2023) e dell'articolo 14 della legge n. 193/2024;
- può compromettere il tempestivo avvio delle procedure di gara relativamente alle concessioni di prossima scadenza, con conseguente rischio di dover ricorrere a proroghe illegittime.

Approvato dall'adunanza del Consiglio del 1° aprile 2026

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

GIUSEPPE BUSIA

16.04.2026 10:42:50

UTC

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data

Il Segretario Laura Mascali

 Laura Assunta
Rosa Mascali
16.04.2026
15:41:47
GMT+02:00