



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI

Deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI

Relatore
cons. Antonio Mezzera

Hanno collaborato: Maria Fortunato, Giorgio Brusca

	Pag.
2. La lentezza nei nuovi affidamenti	80
CAPITOLO VI - La problematica degli affidamenti <i>in house</i>	85
1. L'avviso delle autorità indipendenti sugli affidamenti <i>in house</i>	85
2. La recente normativa sugli affidamenti <i>in house</i>	86
3. La carenza di controlli sul rispetto delle quote di lavori affidati <i>in house</i>	88
CAPITOLO VII - La remuneratività delle gestioni autostradali	91
1. I dati economici delle concessioni	91
2. Gli incrementi delle tariffe	95
3. La problematica dell'accantonamento per gli investimenti	101
CAPITOLO VIII - I numerosi contenziosi con l'autorità concedente	103
CAPITOLO IX - I controlli sulle attività delle concessionarie	109
CAPITOLO X - Considerazioni conclusive e raccomandazioni	119
1. Considerazioni conclusive	119
2. Raccomandazioni	121

INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 - Ricavi netti da pedaggi	91
Tabella n. 2 - Ricavi per lo Stato	91
Tabella n. 3 - Costi di produzione	91
Tabella n. 4 - Costi del personale	92
Tabella n. 5 - Risultato operativo e utile netto	92
Tabella n. 6 - Investimenti	92
Tabella n. 7 - Manutenzioni	94
Tabella n. 8 - Incrementi tariffari medi	95
Tabella n. 9 - Traffico autostradale: veicoli per km (milioni)	100
Tabella n. 10 - Verifiche nell'esecuzione dei lavori e sulla gestione e manutenzione della rete	110
Tabella n. 11 - Numero di non conformità rilevate durante le visite ispettive	110
Tabella n. 12 - Numero dei lavori in corso	115
Tabella n. 13 - Importo complessivo approvato dei lavori in corso	115

	Pag.
Tabella n. 14 - Numero dei lavori avviati	115
Tabella n. 15 - Numero dei lavori ultimati	116

ALLEGATI

Allegato 1 - Gestori della rete autostradale	127
Allegato 2 - Concessioni autostradali	131
Allegato 3 - Proroghe delle concessioni autostradali	139
Allegato 4 - Tassi di rendimento minimo del capitale	159
Allegato 5 - Concessioni scadute	163
Allegato 6 - La ricognizione delle concessioni scadute	167

LEGENDA ACRONIMI

Agcm - Autorità garante della concorrenza e del mercato
Aiscat - Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali
Anac - Autorità nazionale anticorruzione
Ance - Associazione nazionale dei costruttori edili
Art - Autorità di regolazione dei trasporti
Aspi - Autostrade per l'Italia
Avcp - Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 18/2019/G

CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Adunanza dei Collegi congiunti del 24 settembre 2019
e Camera di consiglio del 20 novembre 2019

presiedute dal presidente Angelo BUSCEMA

composta dai magistrati:

presidente della Sezione: Carlo CHIAPPINELLI

consiglieri: Antonello COLOSIMO, Massimo DI STEFANO, Antonio MEZZERA, Paola COSA, Giancarlo Antonio DI LECCE, Mauro OLIVIERO, Michele SCARPA, Mario GUARANY, Paolo ROMANO, Rossana RUMMO, Alessandro FORLANI, Giampiero PIZZICONI

primo referendario: Cosmo SCIANCALEPORE

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 24 gennaio 2018, n. 1/2018/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2018;

vista la relazione, presentata dal cons. Antonio Mezzera, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito alle *Concessioni autostradali*;

vista l'ordinanza n. 41 in data 2 settembre 2019, con la quale il presidente della Sezione ha convocato i Collegi congiunti per l'adunanza del 24 settembre 2019, al fine della pronuncia sulla relazione in argomento;

vista la nota n. 2237 del 3 settembre 2019, con la quale il Servizio di Segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei ministri: Segretariato generale; Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: Gabinetto; Dipartimento per le

infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali; Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali; Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- Ministero dell'economia e delle finanze: Gabinetto; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; Dipartimento del Tesoro; Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;
- Ministero dello sviluppo economico: Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica, Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Cncu);
- Anas - Società per Azioni: Presidenza; Direzione generale;
- Autorità di regolazione dei trasporti (Art);
- Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcom);
- Autorità nazionale anticorruzione (Anac);
- Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat);

vista la memoria n. 1 del 13 settembre 2019, prot. n. 10741, dell'Autorità di regolazione dei trasporti (Art);

vista la memoria n. 2 del 17 settembre 2019, prot. n. 11917, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici;

vista la memoria n. 3 del 17 settembre 2019, prot. n. 4896, della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica;

vista la memoria n. 4 del 17 settembre 2019 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcom);

vista la memoria n. 5 del 18 settembre 2019, prot. n. 72717, dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac);

vista la memoria n. 6 del 19 settembre 2019, prot. n. 17076, del Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto;

vista la memoria n. 7 del 23 settembre 2019 dell'Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat);

vista la memoria postuma del 24 settembre 2019, prot. n. 17332, del Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto;

vista la memoria postuma del 4 ottobre 2019, prot. n. 643, dell'Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat);

vista la memoria postuma del 9 ottobre 2019, prot. n. 12850, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici;

udito il relatore, cons. Antonio Mezzera;

uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale, l'avv. dello Stato Valter Campanile;
- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, il cons. Luca Einaudi;
- per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali, il dott. Felice Morisco, direttore generale, e l'arch. Maria Lucia Conti, capodipartimento;
- per l'Autorità di regolazione dei trasporti (Art), il dott. Guido Improta, segretario generale;
- per Anas - Società per Azioni, il dott. Paolo Vittoria, dirigente responsabile del controllo partecipate;
- per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcom), il dott. Alessandro Noce, direttore della Direzione agroalimentari, farmaceutico e trasporti;
- per l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), l'ing. Filippo Romano, dirigente dell'Ufficio vigilanza collaborativa e vigilanze speciali;
- per l'Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat), l'ing. Massimo Schintu, direttore generale, e il dott. Francesco Lo Passo, consulente;
- per il Ministero dello sviluppo economico, Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica, Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Cncu), la rappresentante dell'associazione Altroconsumo, dott.ssa Silvia Castronovi;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in Camera di consiglio, la relazione concernente *Le concessioni autostradali*.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri: Segretariato generale; Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: Gabinetto; Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali; Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali; Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

-Ministero dell'economia e delle finanze: Gabinetto; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; Dipartimento del Tesoro; Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

-Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;

-Ministero dello sviluppo economico: Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica, Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Cncu);

-Anas - Società per Azioni: Presidenza; Direzione generale;

-Autorità di regolazione dei trasporti (Art);

-Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcom);

-Autorità nazionale anticorruzione (Anac);

-Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat);

Le amministrazioni interessate:

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, comma 6, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, comma 172, della l. 23 dicembre 2005, n. 266;

ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, comma 64, della l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

La relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il relatore
f.to Mezzera

Il presidente
f.to Buscema

Depositata in Segreteria il 18 dicembre 2019

Il dirigente
f.to Volpe

RELAZIONE

Sintesi

La relazione, vista la notevole rilevanza delle concessioni autostradali e degli interessi economici pubblici e privati coinvolti, analizza le modalità di realizzazione e i costi dell'assetto in vigore, per verificarne l'impatto sulla finanza pubblica e sulle scelte dell'utenza anche in considerazione del fatto che, fin dagli anni Novanta, le Autorità indipendenti lamentano la mancata apertura al mercato delle concessioni e l'opacità nella loro gestione, non essendo state le convenzioni di affidamento, fino all'anno passato, rese pubbliche.

Per superare le rilevanti obiezioni sollevate degli organi tecnici e di controllo la maggior parte delle concessioni furono approvate per legge nel 2008.

Serrato, nel corso degli anni, è stato il confronto con l'Unione europea per ottenere deroghe all'affidamento tramite gara; peraltro, il mancato ricorso al mercato ha provocato, già nel 1997, la dichiarazione di illegittimità, da parte della Sezione di controllo della Corte dei conti, dell'attribuzione della più importante concessione. Effetti del tutto simili alla proroga formale conseguono dall'eccessivo valore di subentro, dalla proroga di fatto a seguito di mancato tempestivo riaffidamento della concessione e dalla revisione contrattuale attraverso la gestione unificata di tratte interconnesse, contigue o complementari se consentono di modificare i rapporti esistenti senza nuovo affidamento alla scadenza.

In tale contesto, nel 2018 è stata anche limitata al 60 per cento la percentuale di affidamenti esterni cui le concessionarie sono obbligate, in deroga alla disciplina di maggior rigore dettata per gli altri settori.

Il mantenimento dello *status quo* ha accentuato le inefficienze riscontrate nel sistema, quali l'irrazionalità degli ambiti delle tratte, dei modelli tariffari, di molte clausole contrattuali particolarmente vantaggiose per le parti private. Inoltre, costante è risultata, nel tempo, la diminuzione degli investimenti.

La pluralità di modelli concessori ha reso problematica la valutazione delle *performance* con investimenti sottodimensionati ed extraprofitti, cosa, peraltro, contestata dalle concessionarie. Sono state segnalate dalle autorità indipendenti numerose carenze gestorie soprattutto nella fase successiva alla privatizzazione: a) sulle tariffe, sinora non regolate da un'autorità indipendente secondo criteri di

orientamento al costo; b) sul capitale, non remunerato con criteri trasparenti e di mercato; c) sull'accertamento periodico dell'allineamento delle tariffe ai costi; d) sui controlli degli investimenti attraverso la verifica delle capacità realizzative e manutentive.

Anche le procedure per le nuove concessioni sono state lunghe e intraprese dopo la scadenza delle vecchie convenzioni; l'incertezza derivata ha creato ulteriore confusione nel settore.

Il Ministero delle infrastrutture segnala la rilevante litigiosità con le concessionarie avente a oggetto, soprattutto, l'adeguamento delle tariffe, le approvazioni dei progetti, i provvedimenti sanzionatori, l'attuazione dei lavori, le subconcessioni. Peraltro, il principio della leale collaborazione dovrebbe essere a fondamento dei rapporti tra concedente e concessionarie; al contrario, la conflittualità, dal 2012, si è inasprita, arrivandosi a 401 contenziosi pendenti.

L'attività di controllo sulla complessa gestione è ostacolata, come riconosciuto dallo stesso Ministero, dalla scarsità del personale dedicato, benché nelle concessioni il controllo e la vigilanza del concedente risultino immanenti al sistema, in quanto posti in essere anzitutto nell'interesse dello stesso concedente.

Per quanto il d.l. n. 109/2018 abbia previsto la costituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (Ansfisa), questa, a oggi, ancora non è operativa.

L'attribuzione di penetranti competenze all'Autorità di regolazione dei trasporti in materia al fine di tutelare maggiormente gli interessi pubblici coinvolti potrà risultare efficace solo con un'amministrazione dotata di qualificazioni tecnico-professionali in grado di negoziare con la controparte privata.

CAPITOLO I

OGGETTO E FINALITÀ DELL'INDAGINE

Sommario: 1. Lo stato delle concessioni in Italia. - 2. Oggetto e finalità dell'indagine. - 3. I rigorosi principi europei sulle concessioni.

1. Lo stato delle concessioni in Italia

La rete autostradale italiana è un sistema infrastrutturale articolato e caratterizzato, a causa della particolare orografia del territorio, da un numero di opere d'arte superiore a quello delle altre realtà europee.

La sua lunghezza¹ è di circa 7.400 km, di cui oltre 6.800 in esercizio; su di esso transita il 90 per cento del trasporto merci via terra e il 25 per cento della mobilità nazionale. La maggior parte della sua estensione, poco meno di 6.000 km, è affidata a società concessionarie, mentre la restante ad Anas².

La rete a pedaggio è gestita da 22 società con 25 rapporti concessori; inoltre, sono state costituite società partecipate pariteticamente da Anas e regioni, per circa 480 km, e ulteriori società concedenti che operano per la costruzione di autostrade regionali, per 220 km³.

Delle concessionarie, 14 sono a maggioranza privata e ricorrono ad affidamenti *in house*; gestiscono il 75 per cento della rete e il 77 per cento del traffico annuale⁴.

¹ La competenza della costruzione e della gestione delle strade statali e delle autostrade di Anas - inizialmente nella forma di Azienda autonoma (d.lgs. n. 547/1948 e l. n. 59/1961) e, successivamente, di ente pubblico economico (d.lgs. n. 143/1994) - è stata esercitata sia direttamente che in concessione. La l. 24 luglio 1961, n. 729, concernente un piano di nuove costruzioni stradali e autostradali, che riprendeva un disegno operativo avviato dalla l. n. 463/1955, precisò (art. 2) che "la costruzione e l'esercizio delle autostrade potranno concedersi a enti pubblici o privati", indicando anche la procedura per il rilascio della concessione, di durata massima non superiore a trenta anni (art. 4). La stessa legge dispose (art. 16) che la costruzione e l'esercizio di una serie di autostrade fossero concessi a "una società per azioni al cui capitale sociale l'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri) partecipi direttamente o indirettamente almeno con il 51 per cento". A questa società (Autostrade s.p.a.) la l. n. 385/1968 ha attribuito la costruzione e l'esercizio di un ulteriore gruppo di opere, indicate con d.interm. 21 giugno 1968, stabilendo, per tutte le autostrade considerate, l'apertura al traffico entro il 1973 e accordando la concessione trentennale fino al 31 dicembre 2003. Il termine fu prorogato di quindici anni (fino al 2018) dall'art. 13, comma 2, della l. 12 agosto 1982, n. 531, "a pareggio degli oneri della gestione delle società Autostrada Torino-Savona e Tangenziale di Napoli, nonché per il completamento e la gestione del tronco Vittorio Veneto-Pian di Vedoia quale prolungamento dell'autostrada Mestre-Vittorio Veneto".

² Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali*, seduta dell'8 aprile 2015, audizione di Aiscat, nella quale si richiamano le numerose grandi opere d'arte, fra cui 1.555 ponti e viadotti di lunghezza superiore a 100 metri e 635 gallerie di analoga lunghezza.

³ Per quest'ultimo caso, allo stato, nessuna tratta è in esercizio.

⁴ Di esse, 5 sono controllate dal gruppo Atlantia e 7 dal gruppo Sias.

Nel primo allegato (all. n. 1), sono elencati i gestori, mentre, nel secondo (all. n. 2), sono descritte le principali vicende delle concessioni.

In linea generale, la quasi totalità delle tratte sono state affidate o prorogate senza gare in assenza di confronto concorrenziale, con un *vulnus* ai principi europei e nazionali.

Secondo il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁵, in Europa si registra, generalmente, un numero di operatori minore rispetto all'Italia con un maggiore sviluppo delle tratte in concessione. In Francia, ad esempio, vi sono 20 concessionarie, *“ma ben 5 gestiscono oltre 1.000 km di rete di primaria rilevanza. L'eccessiva divisione degli operatori economici e la loro limitata dimensione costituisce, a lungo andare, un ostacolo all'attuazione degli investimenti e a una gestione efficiente della rete. In passato, le società di minore dimensione sono state chiamate, con un mercato economico-finanziario favorevole, a eseguire investimenti di rilevante ammontare. Infatti, la spesa del settore autostradale italiano risulta pari a oltre 2.000 milioni annui, di cui il 50 per cento effettuato da concessionarie con minore estesa. La limitata estesa è diventato un elemento di criticità, ancora più evidente con l'accentuarsi della crisi economica degli ultimi anni, a causa della riduzione dei volumi di traffico”*.

2. Oggetto e finalità dell'indagine

La relazione, considerata la rilevanza delle concessioni e degli interessi economici pubblici e privati coinvolti⁶, analizza le modalità di realizzazione e i costi dell'assetto

⁵ Senato della Repubblica, Commissione 8^a, audizione del 22 gennaio 2014.

⁶ La *“manutenzione richiede mezzi e risorse molto più ingenti rispetto a quelle necessarie per sistemi denotati principalmente da tratte di pianura; prendendo in considerazione solo i manufatti di maggiore rilevanza, si contano: - 3 trafori internazionali, per una lunghezza totale di 25,4 km sul solo versante italiano; - 1.626 tra ponti e viadotti di lunghezza maggiore di 100 m, per un'estensione complessiva di 1.034,6 km; - 705 gallerie (mono-bidirezionali) di lunghezza maggiore di 100 m, per una lunghezza totale di oltre 865,2 km, che rappresentano più del 50 per cento delle gallerie con analoghe caratteristiche presenti in Europa. Ma si tratta anche di un sistema tra i più risalenti del continente dal punto di vista temporale, la cui nascita può ricondursi alla metà degli anni Cinquanta e in cui gli impegni concernenti il relativo mantenimento e ammodernamento costituiscono, quindi, una parte importante dell'operato delle concessionarie. (...) L'ammortamento, ancora oggi, non si è concluso. (...) Il volume degli investimenti realizzati negli ultimi anni è stato rilevante. Per il periodo 2008-2017 viene indicata una previsione da piani finanziari (per tutto il settore) pari a 25.409 milioni. Appare di tutta evidenza come, permanendo tuttora investimenti previsti nelle annualità dei piani, la rete non possa conseguentemente definirsi ammortizzata, la qual cosa avverrà solo nel momento in cui verranno conclusi gli investimenti stessi e le società saranno potute rientrare delle risorse utilizzate (oltre al congruo ritorno sul capitale). Il mantenimento dei più elevati standard di sicurezza nel campo della circolazione veicolare rappresenta una delle principali priorità delle concessionarie e i risultati conseguiti nell'arco degli anni sono il segnale più tangibile dell'impegno del settore. Prendendo a riferimento l'evoluzione degli ultimi tre decenni, a fronte di un incremento dei livelli di traffico superiore del 62 per cento rispetto al 1990, il numero complessivo delle vittime in autostrada*

in vigore, anche per verificarne l'impatto sulla finanza pubblica e sulle scelte dell'utenza⁷, tenuto conto delle sollecitazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), che, da tempo, ha chiesto⁸: a) di disporre l'affidamento attraverso selezioni a evidenza pubblica, limitando la durata delle concessioni e il loro ambito oggettivo; b) di fissare una durata non ingiustificatamente lunga, strettamente necessaria a recuperare gli investimenti, con la possibilità di compensazione delle concessionarie uscenti per gli investimenti non ancora ammortizzati al subentro; c) di evitare la proroga delle concessioni attraverso il tempestivo avvio del procedimento di evidenza pubblica per l'affidamento delle nuove; d) di introdurre una regolazione delle tariffe coerente con la logica del *price cap*⁹.

La relazione analizza, altresì, l'attività che il Ministero delle infrastrutture svolge circa il suo compito di regolazione economica in qualità di concedente¹⁰.

Scarsa è stata negli anni l'attenzione degli organi di controllo interno del Ministero vigilante sull'argomento; infatti, nonostante la rilevanza delle risorse finanziarie coinvolte, nessun organismo indipendente di valutazione (Oiv) o servizio di controllo interno ha proceduto a valutazioni sullo stato delle concessioni, pur in presenza di numerosi pronunciamenti delle Autorità indipendenti che, da anni, segnalano le numerose criticità del sistema vigente.

si è molto più che dimezzato" (nota del 23 settembre 2019 di Aiscat).

⁷ Il controllo sui risultati della gestione è, prima di tutto, diretto "a stimolare, nell'ente o nell'amministrazione controllati, processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni" (Corte cost. n. 29/1995); nello stesso senso, la Corte dei conti (Sez. centr. contr. gest., delib. n. 21/2009/G) afferma che il controllo deve innescare doverosi processi di autocorrezione dell'azione "sia sul piano delle iniziative legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni".

⁸ Nota n. 9346 del 14 marzo 2018.

⁹ I modelli tariffari rientrano tra le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti, che li regola su tale base. Il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, aveva attribuito all'Autorità, operativa solo dal 15 gennaio 2014, compiti di regolazione del settore - limitatamente alle nuove concessioni - in materia tariffaria, di definizione della documentazione di gara e di determinazione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte.

¹⁰ Il d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, dispose il trasferimento delle competenze da Anas al Ministero. Dal 1° ottobre 2012, il Ministero è subentrato nel ruolo di concedente e ne ha assunto le competenze. Ai sensi dell'art. 11, c. 1, della l. n. 498/1992 la funzione di regolazione economica del settore per l'aggiornamento e la revisione dei rapporti concessori e per gli aspetti tariffari è svolta dal Cipe che la esercita attraverso direttive.

3. I rigorosi principi europei sulle concessioni

La direttiva 2014/23/UE mira a costituire un sistema delle concessioni uniforme, eliminando le differenze tra le discipline nazionali che possano produrre distorsioni nel mercato interno e promuovendo un modello omogeneo.

Pertanto, nel rinnovo delle concessioni scadute o nell'attribuzione di nuove, si devono osservare modalità che garantiscano la concorrenza mediante procedure competitive, favorendo la qualità delle prestazioni e i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza.

I ricavi di gestione devono provenire dalla vendita dei servizi; la parte privata non può essere sollevata dalle perdite mediante la garanzia di un introito minimo pari agli investimenti e ai costi; di conseguenza, a essa è trasferito il rischio di mercato, con obbligo di internalizzare l'eventualità di non coprire gli investimenti e i costi. Tale rischio non deve essere minimo, trascurabile o puramente nominale¹¹.

La durata della concessione deve essere limitata al tempo necessario per il recupero degli investimenti unitamente a un ritorno sul capitale; pertanto, le concessioni di durata lunga non appaiono coerenti con il diritto europeo quando siano preclusive all'accesso al mercato¹².

Tali principi sono stati trasfusi nel nuovo codice dei contratti¹³.

¹¹ Elemento fondamentale è il meccanismo di remunerazione dell'investimento e l'assunzione del rischio di gestione economica. Questo è dato dall'esposizione dell'operatore all'area del mercato e può tradursi nel rischio di concorrenza da parte di altri operatori, nell'eventualità di uno squilibrio tra domanda e offerta di servizi, nel rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare i prezzi dei servizi forniti, nella possibilità di non conseguire la copertura integrale delle spese di gestione mediante le entrate, e, infine, nel rischio di responsabilità per eventuali danni legati a una carenza del servizio.

¹² Per il principio di proporzionalità, la concorrenza deve essere conciliata con l'equilibrio economico: pertanto, la durata non deve restringere la libera concorrenza più del necessario per ammortizzare gli investimenti e remunerare i capitali investiti; la durata deve essere connessa al valore della concessione e all'equilibrio del piano economico-finanziario. Nell'ottica di apertura al mercato, sono vietate proroghe e rinnovi contrattuali in assenza di procedure a evidenza pubblica, in coerenza con la non modificabilità unilaterale dei contratti in essere; ciò, infatti, comporterebbe il rischio di limitare la contendibilità dei servizi e di non far raggiungere la massima convenienza per la parte pubblica e gli utenti.

¹³ Che prevede, fra l'altro, che l'aggiudicazione delle concessioni comporti il trasferimento del rischio senza garanzia del recupero degli investimenti effettuati.

CAPITOLO II

LE ESIGENZE DI TRASPARENZA E LE CRITICITÀ NELLA DIFFUSIONE DEI DATI DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Sommario: 1. La tardiva pubblicazione delle convenzioni. - 2. La necessità di cooperazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nei confronti dell’Autorità dei trasporti.

1. La tardiva pubblicazione delle convenzioni

A partire dalla privatizzazione delle concessioni, e cioè per un ventennio, le convenzioni non sono state ostensibili e, di conseguenza, pubblicate sul sito ministeriale, pur essendo molte concessionarie quotate in borsa, ove la trasparenza e l’informazione al mercato sono richieste¹⁴. Ciò ha prodotto, nel tempo, un’area grigia nei rapporti concessori, caratterizzati da incertezza giuridica ed economica, con sacrificio dell’interesse generale alla conoscenza a favore di quello privato delle concessionarie¹⁵, pur venendo impegnate ingenti risorse tali da giustificare la necessità di un controllo diffuso.

Il 2 febbraio 2018 si è, infine, provveduto alla pubblicazione delle convenzioni, peraltro solo dopo aver chiesto il consenso alle concessionarie¹⁶, che ne hanno sostenuto il carattere volontario, a eccezione, tuttavia, degli allegati più significativi dal punto di vista economico-finanziario, quali quelli concernenti¹⁷: la remunerazione del capitale investito per la costruzione di nuove opere o per il loro adeguamento (*Wacc, weighted average cost of capital*), fondamentale per la determinazione dei parametri delle formule per la revisione delle tariffe; il piano-economico finanziario; la descrizione delle opere da realizzare; il recupero degli introiti per gli investimenti

¹⁴ Peraltro, il Ministero delle infrastrutture riferisce che, in passato, tali “atti risultavano esibiti a tutti i soggetti che ne avessero fatto richiesta, nel rispetto delle procedure contemplate dalle norme in materia di accesso agli atti amministrativi” (nota n. 22238 del 16 settembre 2019).

¹⁵ Le valutazioni collettive sull’efficienza economica delle gestioni sono risultate, pertanto, difficili, con scarsa possibilità di verificare l’andamento della produttività delle concessionarie, con conseguente eventuale revisione delle tariffe e redistribuzione agli utenti di una parte dei benefici derivanti dal recupero di produttività.

¹⁶ Il Ministero, nel gennaio 2018, ha comunicato l’intento di procedere alla pubblicazione sul sito istituzionale. Le società hanno manifestato il proprio consenso, fermo restando il rispetto del principio di riservatezza per i dati sensibili recanti indicazioni e riferimenti a strategie, programmi di sviluppo e dati economici.

¹⁷ Allegati B, E, K, L, M e N.

non realizzati; il cronoprogramma degli investimenti; le inadempienze, le sanzioni e le penali.

Tali dati sono imprescindibili per la valutazione della sana gestione e dell'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico nella gestione concessoria.

Nonostante ciò, ancora nel maggio 2018 l'Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) ebbe a sostenere¹⁸ che la pubblicità non avrebbe potuto essere estesa agli allegati, pur acconsentendo le concessionarie alla pubblicazione dei contratti, sebbene in assenza di un obbligo legislativo. A fronte di un generale interesse pubblico alla trasparenza, sempre secondo la stessa associazione, sarebbe la stessa legge a prevedere che, per tutelare interessi economici e commerciali di operatori privati, possono essere posti limiti alla trasparenza e alla pubblicità; pertanto, anche nell'eventualità di una richiesta di accesso generalizzato, gli allegati avrebbero costituito un caso di esclusione prevista, contenendo dati rappresentativi di strategie commerciali di impresa, non oggetto di una generalizzata *disclosure*, che andrebbe a inficiarne il valore intrinseco; la loro pubblicazione avrebbe comportato un pregiudizio grave e irreparabile, in quanto avrebbe reso di pubblico dominio atti aziendali ed esperienze tecnico-industriali, informazioni di natura commerciale e relative all'organizzazione, dati finanziari sulla situazione delle concessionarie e relativi al *know-how* aziendale.

Tale posizione è stata condivisa, ancora nel marzo 2018, dal Ministero delle infrastrutture¹⁹, secondo cui la necessità di contemperare gli interessi contrapposti della trasparenza e della tutela di informazioni potenzialmente pregiudizievoli per i privati ha condotto all'esclusione della pubblicità per alcuni allegati, manifestando, tuttavia, la *“disponibilità a una più ampia condivisione degli atti, in presenza di chiare e precise disposizioni normative in tal senso”*, non risultando *“disposizioni univoche dalle quali*

¹⁸ Nota n. 2065 del 7 maggio 2018.

¹⁹ Nota n. 4617 del 5 marzo 2018. Sul punto, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (Dipe) ha rilevato *“la necessità di opportuna valutazione da parte del concedente sulla pubblicità degli atti relativi alle convenzioni, alla luce di eventuali dati sensibili degli operatori economici e di rischi in merito alla diffusione di informazioni non divulgabili. Per quanto attiene all'ottemperanza degli obblighi di trasparenza e informazione al mercato per le società di settore quotate, si rileva che dovrebbe essere, allo stato, oggetto di opportuna verifica da parte della Consob, autorità preposta alla vigilanza dei mercati finanziari. Si evidenzia, peraltro, che, nell'ambito delle procedure di aggiornamento o di riequilibrio dei piani economico-finanziari, gli elementi citati sono oggetto delle valutazioni e determinazioni da parte di tutte le autorità competenti”* (nota n. 1266 del 5 marzo 2018).

possa desumersi la prevalenza dell'interesse alla trasparenza su quello di protezione di dati sensibili"²⁰.

Tali argomentazioni sono state confutate dall'Autorità nazionale anticorruzione (Anac)²¹, per la quale non si giustifica la mancata ostensibilità dei piani economico-finanziari, considerati parte integrante dell'operazione concessoria, fondamentali per la determinazione delle tariffe e degli elementi a base della gestione; infatti, non consentirne la consultazione impedisce il controllo sul perseguimento dell'interesse pubblico sotteso alle gestioni, con ciò violando un principio cardine dell'ordinamento. A fronte della necessità di rendere pubblici tali documenti, nel febbraio 2018 la stessa Autorità chiese al Ministero di indicare le reali motivazioni di impedimento della pubblicazione. L'amministrazione, a seguito di tale sollecitazione, inviò una nota ad Autostrade per l'Italia, con cui chiese di riferire sulle *"motivazioni giuridiche che ne impediscono la pubblicazione, oltre agli elementi comprovanti la tutela di un interesse superiore"*.

Peraltro, dopo il crollo del ponte 'Morandi' di Genova, sia il Ministero delle infrastrutture che la concessionaria coinvolta hanno provveduto, nell'agosto del 2018, all'integrale pubblicazione degli atti, dimostrando, in tal modo, l'inconsistenza, dal punto di vista sostanziale, delle motivazioni, pur di recente difese sotto il profilo formale²², per anni addotte contro la generalizzata conoscibilità degli atti²³.

²⁰ Il Ministero manifesta la *"disponibilità a fornire a soggetti istituzionali i dati contenuti nei piani economico-finanziari, nonché negli altri allegati agli atti convenzionali, sempre nel rispetto della necessaria riservatezza. Peraltro, anche negli altri paesi della Ue nei quali l'istituto concessorio ricopre un importante ruolo nella gestione delle autostrade non è prevista la pubblicazione dei piani economico-finanziari"*.

²¹ Nota n. 19723 del 2 marzo 2018.

²² *"Tale pubblicazione non era e non è frutto di un obbligo legislativo operante nei confronti dei contratti di concessione"* (nota del 23 settembre 2019 di Aiscat).

²³ Peraltro, secondo Aiscat, *"il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, (...) ha dettato una normativa generale in tema di trasparenza nei confronti dei dati e dei documenti detenuti dalle Pubbliche amministrazioni. Sul piano generale, quindi, occorre chiedersi se i contratti di concessione (e i loro allegati) possano rientrare tra i documenti oggetto di 'pubblicazione obbligatoria' da parte delle Pubbliche amministrazioni e, in caso negativo, se tali documenti possano essere oggetto di accesso generalizzato. Dall'analisi del quadro normativo emerge chiaramente come, nel contesto dei contratti pubblici, l'obbligo di pubblicazione investa tutti gli atti delle procedure di gara ma mai il testo dei contratti. Tale conclusione, d'altronde, è coerente con la ratio della normativa in materia di acquisti della Pubblica amministrazione, che impone la massima trasparenza in tutte le fasi della procedura di gara, ai fini del rispetto della concorrenza e della correttezza dell'agire amministrativo nell'aggiudicazione dei contratti pubblici, ma che non ha ragione di operare in relazione al contratto con l'operatore economico che è retto dal diritto privato. Nonostante le esposte considerazioni, Aiscat e le concessionarie si sono dimostrate disponibili alla pubblicazione dei contratti (avvenuta a opera del Ministero delle infrastrutture), in spirito di collaborazione istituzionale ma, si ribadisce, tale pubblicazione non era e non è frutto di un obbligo legislativo. A maggior ragione, pertanto, tale obbligo non può certamente essere esteso agli allegati a tali contratti (tra cui i piani economico-finanziari). (...) Occorre valutare se tali contratti di concessione possano essere oggetto di accesso generalizzato, la cui peculiarità consiste nell'essere un diritto non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive rilevanti in capo al richiedente e nell'essere potenzialmente esercitabile nei*

2. La necessità di cooperazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nei confronti dell’Autorità dei trasporti

L’Autorità di regolazione dei trasporti (Art)²⁴ ha lamentato²⁵ che la propria capacità di predisporre modelli per la regolazione delle nuove concessioni è stata inficiata dalla mancanza di dati gestionali detenuti dal Ministero delle infrastrutture, la cui disponibilità avrebbe consentito, fra l’altro, di distinguere gli investimenti aggiuntivi da quelli già previsti nelle convenzioni in essere e non realizzati.

Peraltro, il Ministero replica di essere stato sempre disponibile alla condivisione delle informazioni, pur dovendo lo scambio di dati garantire gli ambiti di competenza e gli obblighi di riservatezza.

Lo stallo è stato superato dal fatto che l’Autorità si è rivolta direttamente alle

confronti di tutti i dati, documenti e informazioni detenuti dalle Pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è già previsto un obbligo legislativo di pubblicazione. Le esclusioni e i limiti al diritto di accesso generalizzato sono previste dell’art. 5-bis del decreto trasparenza, ponendosi come eccezioni alla regola della generale accessibilità a documenti e dati in possesso della Pubblica amministrazione. Tra tali limiti, posti a tutela di interessi privati di particolare rilievo giuridico, figurano gli “interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d’autore e i segreti commerciali”. Risulta, pertanto, evidente come i documenti concernenti i contratti di concessione costituiscano un caso emblematico di esclusione prevista dal citato art. 5-bis, posto che contengono dati economico-finanziari direttamente rappresentativi di strategie commerciali di impresa che, quindi, non possono essere oggetto di una generalizzata disclosure che andrebbe a inficiarne il loro valore intrinseco. A ulteriore sostegno, anche negli altri Stati dell’Unione europea non è prevista la pubblicazione della documentazione economico-finanziaria correlata ai contratti di concessione autostradale, nemmeno nel caso in cui le concessioni siano approvate con legge. D’altro canto, la circostanza che i dati commercialmente sensibili non siano pubblicabili tout court non risulta, di per sé, incompatibile con le trasmissioni di tali dati a fini istituzionali, tanto è vero che tutti gli atti relativi alle concessioni sono, da sempre, stati messi a disposizione dell’ente concedente e delle autorità vigilanti” (nota n. 643 del 4 ottobre 2019).

²⁴ “E’ noto come l’Autorità abbia esercitato le sue funzioni sin dall’entrata in operatività (gennaio 2014), perseguendo, con la propria azione, quell’obiettivo di efficienza delle gestioni costitutivo della propria mission istituzionale anche prima della novella legislativa di cui all’art. 16, c. 1, del d.l. 28 settembre 2018, n. 109, che - dopo i tragici fatti del crollo del ponte ‘Morandi’ - ha esteso le competenze dell’Autorità anche ai sistemi tariffari delle concessioni vigenti. Prima della modifica, il fondamento normativo a base delle competenze dell’Autorità, individuato nell’art. 37, c. 2, lett. g), del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011, era, infatti, limitato a “stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell’indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto”. (...) *Le nuove disposizioni mirano ad assicurare un quadro coerente della regolazione superando la distinzione tra ‘vecchie’ e ‘nuove’ concessioni”* (nota n. 10741 del 13 settembre 2019 dell’Autorità di regolazione dei trasporti). La regolazione *ex ante* ha lo scopo di migliorare l’efficienza del settore, benché, per l’assetto attuale del sistema, che prevede scadenze differenziate, l’attuazione di forme di ottimizzazione attraverso affidamenti congiunti di tratte gestite con separati affidamenti risulti difficile. L’Autorità deve provvedere alla razionalizzazione del sistema e agevolare il superamento della frammentazione e disomogeneità di cui esso soffre, con particolare riferimento alla lunghezza delle tratte; un ambito di gestione più efficiente, cui concorre la definizione degli ambiti ottimali di gestione, consente di prevenire elevati valori di subentro, che incidano sulle condizioni economiche delle gare, e di migliorare le condizioni di bancabilità dei piani di investimento alla base delle concessioni, ossia della loro sostenibilità finanziaria.

²⁵ Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali*, seduta del 5 maggio 2015.

concessionarie, rilevando²⁶, tuttavia, di non aver avuto dal Ministero nemmeno i dati sullo scostamento tra gli investimenti realizzati e programmati; l'elaborazione del modello econometrico si è basata, pertanto, sulle quote degli ammortamenti desumibili unicamente dalla documentazione delle concessionarie²⁷.

La mancanza di cooperazione fra i due organismi pubblici – in base all'affermazione ministeriale che *“il legislatore non ha mai inteso affidare la regolazione del mercato nel comparto delle autostrade all'Autorità dei trasporti, considerato che l'art. 37 del d.l. n. 201/2012 coinvolge la stessa molto marginalmente e soltanto per formulare un parere relativamente ai nuovi contratti”*²⁸ – ha rappresentato un grave pregiudizio al buon andamento dell'agire amministrativo e alla leale collaborazione fra organi dello Stato.

Peraltro, anche secondo il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipe), *“i poteri dell'Autorità di regolazione dovrebbero consentire la richiesta di informazioni specifiche per le attività di propria competenza”*²⁹.

Il Ministero delle infrastrutture puntualizza di aver provveduto, in *“osservanza allo spirito di collaborazione tra amministrazioni, a seguito dell'emanazione del d.l. n. 109/2018 che ha esteso le competenze dell'Autorità dei trasporti alle convenzioni vigenti, a implementare il proprio sistema di rilevazione dati (Sivca), realizzando una piattaforma informatica aggiuntiva riportante tutti i dati richiesti dall'Autorità. Il sistema, aggiornato su base trimestrale, è direttamente accessibile dall'Autorità e costituisce il supporto numerico impiegato dall'Autorità per le elaborazioni di propria competenza”*³⁰.

Nel prendere atto, come rappresentato anche nell'adunanza del 24 settembre 2019, della rassicurazione su una maggiore collaborazione, ne andrà verificata nel tempo l'effettiva traduzione operativa.

²⁶ Nota n. 1668 del 6 marzo 2018.

²⁷ Il modello econometrico ha consentito di adottare le prime delibere: 1) n. 119/2017 del 28 settembre 2017 (approvazione degli elementi per la definizione dello schema di concessione e del sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte A5, A4/A5 e A21); 2) n. 2/2018 del 25 gennaio 2018, con la quale si è avviato il procedimento per definire il sistema tariffario dei pedaggi basato sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per l'affidamento *in house* della concessione relativa alla A22; 3) n. 3/2018 del 25 gennaio 2018, con la quale si è avviato il procedimento per definire il sistema tariffario dei pedaggi basato sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per l'affidamento *in house* delle tratte A4, A23, A28, A57 e A34.

²⁸ Nota n. 4617 del 5 marzo 2018.

²⁹ Nota n. 1266 del 5 marzo 2018.

³⁰ Nota n. 22238 del 16 settembre 2019.

CAPITOLO III

IL RICORSO ALLE PROROGHE

Sommario: 1. La proroga delle concessioni del 1997. - 2. Gli effetti negativi della proroga. - 3. La riforma del 2006 e l'approvazione per legge delle convenzioni - 4. La proroga delle concessioni per via legislativa. - 5. I rilievi di Ance. - 6. Le più recenti trattative con l'Unione europea per ulteriori proroghe. - 7. L'iter procedurale in corso. - 8. La sentenza della Corte di giustizia C-526/16.

1. La proroga delle concessioni del 1997

Nella ricostruzione del regime attualmente in vigore, fondamentale fu l'avvio, nel 1996, della procedura per la privatizzazione della società Autostrade.

Il quadro regolatorio fu definito da due delibere Cipe che individuarono gli adempimenti per il rinnovo delle concessioni.

La nuova convenzione del 4 agosto 1997 tra Anas e la società Autostrade³¹, con proroga ventennale della precedente³², fu adottata *“al fine di meglio disciplinare la complessità dei rapporti maturati nel tempo, anche alla luce della normativa intervenuta in materia di opere pubbliche”*. La base legislativa fu rinvenuta nell'art. 14 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333³³, che prevedeva, nella prospettiva della privatizzazione degli enti di gestione delle partecipazioni statali, che le attività attribuite o riservate *“per legge o con atti amministrativi ad amministrazioni diverse da quelle istituzionalmente competenti, a enti pubblici ovvero a società a partecipazione statale”* restassero *“attribuite a titolo di concessione ai medesimi soggetti attualmente titolari”*.

Tuttavia, la Sezione di controllo della Corte dei conti³⁴ ricusò il visto alla proroga³⁵,

³¹ In revisione di quella del 18 settembre 1968, stipulata secondo quanto previsto dalla delib. Cipe 10 dicembre 1996 e dal d.interm. dell'aprile 1997 che definirono lo schema tipo di piano finanziario. La convenzione definiva il meccanismo delle tariffe e gli impegni della concessionaria in investimenti quali la Variante di valico e la realizzazione di una terza corsia in molte tratte della rete.

³² Fino al 2038.

³³ Conv. dalla l. 8 agosto 1992, n. 359, *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*.

³⁴ Già in un precedente referto la Corte aveva stigmatizzato l'uso indiscriminato del modulo concessorio e la prassi di affidare su base fiduciaria rapporti di natura contrattuale che, in quanto tali, avrebbero dovuto sottostare alle norme interne e europee sulle pubbliche gare. *“Ulteriori e complessi problemi potrebbero nascere, infine, circa la sopravvivenza di rapporti pregressi e tuttora in corso, facenti capo a società a partecipazione statale interessate dal processo di privatizzazione degli enti di gestione, di cui al d.l. n. 333/1992, conv. dalla l. 8 agosto 1992, n. 359. (...) La disciplina comunitaria prevale anche sulle leggi-provvedimento o leggi speciali per specifiche materie: la conseguenza del contrasto fra ordinamento comunitario e ordinamento interno è quella della diretta disapplicazione della disciplina interna difforme”* (SS.RR., 2/Ref/1993, *Le società a partecipazione statale: tipologia e caratteri dei rapporti contrattuali con le amministrazioni dello Stato*).

³⁵ Corte conti, Sez. contr., delib. n. 136/1997.

in quanto non conforme a legge, considerando che : a) nel settore operavano, in qualità di concessionari, soggetti pubblici e privati; b) l'istituto giuridico da applicarsi fosse la concessione di costruzione e gestione di opera pubblica; c) le concessioni, che, di norma, avevano durata trentennale, potevano essere prorogate esclusivamente per ristabilire condizioni di equilibrio nei piani finanziari che le supportavano, quando il concedente non ritenesse possibile o conveniente, in relazione a sopravvenute esigenze, agire sulle altre due componenti del rapporto, il contributo dello Stato e il regime tariffario. Pertanto, diversamente da altri rapporti concessori, nelle concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche la durata era intimamente partecipe di una problematica unitaria e interagiva con gli altri elementi del rapporto (contributo statale, regime tariffario) che determinavano condizioni di equilibrio nei piani finanziari su cui le concessioni stesse si basano. Conseguentemente, una proroga generalizzata per almeno venti anni come quella prevista per tutte le concessioni di società a partecipazione statale risultava inapplicabile a quelle autostradali; essa avrebbe, infatti, alterato le condizioni di equilibrio determinate, caso per caso, dai piani finanziari, risolvendosi in un beneficio ingiustificato tale da snaturare il carattere corrispettivo della gestione, creando anche una manifesta sperequazione nei confronti delle concessionarie private, con la conseguenza della *“piena applicabilità alle concessioni di costruzione e gestione di autostrade della disciplina comunitaria di cui alla direttiva 89/440/Ce, recepita dal d.lgs. 19 dicembre 1991, n. 406, nonché delle norme previste dalla l. 11 febbraio 1994, n. 109”*.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti ribadirono³⁶ la non applicabilità dell'art. 14 della l. n. 359/1992 non soltanto alla società Autostrade ma all'intero settore, in quanto il piano finanziario, allegato alla nuova convenzione, nel presupposto di acquisire i venti anni stabiliti dalla l. n. 359/1992, era basato su un erroneo presupposto in contrasto con la normativa speciale autostradale e con le leggi di finanziamento dei nuovi investimenti da realizzare in regime di concessione³⁷.

³⁶ Corte conti, SS. RR., delib. n. 20/E/1998. *“È, pertanto, non conforme a legge, nel quadro della legislazione che disciplina le concessioni di costruzione e di esercizio di autostrade, aver invertito l'ordine del sistema di revisione della convenzione, non essendo la proroga ventennale della concessione, accordata (sino al 31 dicembre 2038) alla società Autostrade, il risultato dell'elaborazione prioritaria del piano finanziario (in ragione di tutte le sue componenti, normativamente previste), risultato che rende legittima la stessa proroga, secondo la legislazione”*.

³⁷ In tal senso, anche la giurisprudenza più recente, secondo cui la proroga della durata del rapporto concessorio non ha margini di tutela: *“Si tratta di un principio di carattere generale al quale è approdata la giurisprudenza costituzionale e amministrativa (Corte cost. n. 180/2010; Cons. St., Sez. V, nn. 3250 e 2151/2011), attuativo di un vincolo comunitario*

Peraltro, il Governo *pro tempore* ritenendo che l'ottemperanza alla deliberazione della Corte dei conti avrebbe determinato un limite al processo di privatizzazione³⁸, la cui certezza e rapidità dei tempi di attuazione rappresentavano uno dei momenti qualificanti della sua politica economica, attivò la procedura per la registrazione con riserva della proroga.

Successivamente alla Corte dei conti, anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) si pronunciò contro la proroga³⁹ e la "*volontà manifestata di*

discendente dal Trattato e, "come tale, operante per la generalità dei contratti pubblici. L'obbligo di dare corpo a procedura di evidenza pubblica deriva, infatti, in via diretta, dai principi del Trattato dell'Unione europea, direttamente applicabili, a prescindere dalla ricorrenza di specifiche norme europee o interne in guisa da tenere in non cale disposizioni interne di segno opposto" (Cons. St., Sez. V, n. 2151/2011). Né l'assenza di una specifica previsione normativa esime dal rispetto di un principio affermato dall'ordinamento comunitario. Con riferimento a quest'ultimo profilo, vale la pena ricordare la sentenza della Corte di giustizia 13 aprile 2010, C-91/08, ove viene sottolineato che "qualora le modifiche apportate alle disposizioni di un contratto di concessione di servizi presentino caratteristiche sostanzialmente diverse da quelle che abbiano giustificato l'aggiudicazione del contratto iniziale e siano, di conseguenza, idonee a dimostrare la volontà delle parti di rinegoziare i termini essenziali di tale contratto, devono essere concessi, conformemente all'ordinamento giuridico interno dello Stato membro, tutti i provvedimenti necessari per reintrodurre la trasparenza nel procedimento, ivi compresa anche la possibilità di un nuovo procedimento di aggiudicazione". Come è noto, nella concessione la durata della stessa rappresenta un elemento fondamentale della remunerazione del concessionario, il quale, attraverso i proventi (pedaggio o canone) derivanti dal diritto di sfruttare l'opera, deve poter recuperare l'investimento e ottenere la remunerazione del capitale. Pertanto, il prezzo, elemento integrante dell'offerta, tiene necessariamente conto anche della durata della concessione. Del resto, nell'ordinamento interno e in quello comunitario, la proroga dei contratti è considerata come un contratto originario e, come tale, necessitante della sottoposizione ai canoni di evidenza pubblica. Benché il Trattato istitutivo della Comunità europea non contenga alcun esplicito riferimento all'istituto della concessione, la Commissione, dalla comunicazione del 26 aprile 2000, ha affermato che a detto istituto trovano applicazione, tra le altre, le norme che garantiscono la concorrenza e il mercato, affermazione costantemente confermata dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale. (...) La clausola convenzionale che prevede la possibilità di proroga della concessione, ancorché sia finalizzata esclusivamente a riportare in equilibrio il piano economico-finanziario, non può non essere sorretta dal formale richiamo al rispetto delle norme e dei principi comunitari, atteso che il ricorso all'istituto della proroga è utilizzabile solo in via eccezionale, in quanto, di per sé, realizza una violazione dei principi e delle norme del Trattato in tema di tutela della concorrenza, non discriminazione, parità di trattamento, pubblicità e trasparenza" (Corte conti, Sez. centr. contr. legitt., delib. n. 33/2014/P).

³⁸ Negli anni 1999-2000, l'Iri deteneva l'86 per cento di Autostrade, venduto poi in due *tranche*; la quota di controllo (il 30 per cento) fu ceduta per avere un 'nocciolo duro' stabile. L'investitore fu individuato nella società Schemaventotto, in maggioranza del gruppo Benetton, di alcune banche e di gruppi autostradali stranieri. La cessione delle azioni al pubblico determinò un incasso di 4,18 miliardi; dalla vendita al nucleo stabile, il 9 marzo 2000, l'Iri ricavò circa 2,5 miliardi. Nel febbraio 2003 Schemaventotto lanciò un'opa totalitaria, rilevando l'84 per cento della società.

³⁹ Segnalazione al Parlamento e al Governo del 22 maggio 1998. Sul tema l'Autorità è ritornata in seguito più volte, rivendicando di aver "*sempre sostenuto tanto la necessità di procedere a selezioni a evidenza pubblica per l'individuazione del concessionario, quanto l'esigenza di limitare la durata delle concessioni e il loro ambito oggettivo. In mercati come quelli considerati, dove non risulta praticabile una competizione nell'offerta dei servizi, appare necessario che i principi di concorrenza vengano applicati nella fase di individuazione del soggetto concessionario, in modo da minimizzare, con un processo competitivo a monte, gli oneri per lo Stato e la collettività. In questa prospettiva, è altresì necessario contenere la durata degli affidamenti per contemperare i pur necessari incentivi agli investimenti con la tempestività dell'adeguamento delle condizioni di offerta. In tal senso, l'Autorità aveva giudicato inopportuna, sotto il profilo concorrenziale, le proroghe a suo tempo avvenute in favore dei precedenti concessionari, fra cui Autostrade per l'Italia, la quale, il 1° gennaio 2008, ha stipulato, da ultimo, una convenzione con Anas di durata trentennale. Più di recente, l'Autorità si è soffermata sugli aspetti critici della normativa prevista dalla convenzione in materia di regolamentazione tariffaria dei relativi servizi offerti alla clientela. Infatti, le disposizioni vigenti prevedono una metodologia di revisione delle tariffe autostradali che, per tutto il periodo di durata della convenzione, e, quindi, fino al 2038, si basa sull'adeguamento al tasso di inflazione rilevato dall'Istat per i prezzi al consumo. Tale metodologia, a differenza dei criteri precedentemente applicati, basati su una formulazione di tipo price cap, non consente di verificare gli incrementi di produttività ottenuti dal gestore nel periodo regolatorio, né di rivedere periodicamente le tariffe. In questo modo, gli incrementi di produttività non sono ridistribuiti agli utenti neppure in parte e si trasformano in rendite*

procedere allo stesso modo per le altre società titolari di concessioni”, auspicando che il rinnovo avvenisse con procedure a evidenza pubblica. Infatti, la gestione di ogni singola tratta “può essere considerata un mercato dai confini geografici distinti che presenta caratteristiche di monopolio naturale. Pertanto, l’individuazione del destinatario della gestione in monopolio di uno o più tronchi attraverso il meccanismo della gara è il metodo più idoneo a consentire di replicare i meccanismi concorrenziali in tali mercati. La proroga automatica non consentirebbe di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l’affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica. Là dove la concessione da rinnovare riguarda una parte della rete autostradale che, per le sue caratteristiche, si presti a essere ripartita in più tratte, queste ultime possono essere affidate in gestione a soggetti diversi attraverso il ricorso a meccanismi concorsuali. Una simile procedura favorirebbe l’introduzione di forme di concorrenza comparativa che, attraverso il confronto delle prestazioni economiche dei singoli operatori, incentiverebbe il contenimento dei costi e il miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi offerti. Nel caso di specie, non sembrerebbero rinvenirsi economie di scala di entità tale da giustificare la gestione di un gruppo di tratte da parte di un unico operatore. Peraltro, lo stesso meccanismo della gara, se congegnato in modo da rendere possibili offerte su diverse partizioni della rete, potrebbe far emergere le eventuali economie di scala o di varietà connesse all’estensione della rete stessa. Tali considerazioni sono valide sia per la proroga di venti anni concessa alla società Autostrade in vista della sua prospettata privatizzazione – evitando in questo modo l’introduzione di ingiustificati privilegi a favore del principale gestore autostradale, già presente su oltre il 50 per cento della rete –, sia per le proroghe che Anas vorrebbe concedere alle altre concessionarie a compensazione dei crediti da esse vantati nei confronti dell’ente di gestione. La proroga ventennale concessa alla società Autostrade con il d.m. n. 314 del 14 agosto 1997 appare incompatibile con i principi della l. n. 287/1990. Infatti, l’automatismo della proroga della concessione ha l’effetto di sottrarre la concessione della gestione di una parte considerevole della rete autostradale al meccanismo concorrenziale che avrebbe trovato applicazione con il ricorso a procedure a evidenza pubblica.

monopolistiche. (...) In conclusione, settori come quello autostradale richiedono che l’affidamento della concessione, in cui, di fatto, consiste l’accesso al mercato, avvenga attraverso l’utilizzo di procedure di selezione competitiva e sia di breve durata, compatibilmente con il livello degli investimenti da sostenersi, e di ambito delimitato. È importante, inoltre, regolare le tariffe attraverso schemi che creino incentivi all’efficienza da parte del soggetto regolato, con la contestuale garanzia che una parte del beneficio di riduzione dei costi vada a favore dei consumatori finali. In tal senso, la legge annuale dovrebbe contenere misure atte a garantire l’applicazione di tali principi anche attraverso un’importante riforma degli schemi di regolazione finora utilizzati” (AS659, Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza del 9 febbraio 2010).

(...) Nel caso relativo alla scadenza delle concessioni delle società diverse da Autostrade, il ricorso a procedure a evidenza pubblica appare agevolato dalla specificità della situazione. Infatti, l'obiettivo che l'ente di gestione intende perseguire sembrerebbe quello di compensare i crediti di tali società verso Anas con il maggior valore attribuibile alle concessioni in seguito alla loro proroga. E', pertanto, preferibile, in alternativa a una proroga, bandire delle gare per l'affidamento della gestione delle singole tratte, la cui base d'asta abbia come riferimento l'ammontare del credito vantato dalle concessionarie e la cui durata sia analoga a quella che Anas avrebbe previsto nell'ipotesi della proroga. In tal modo, l'esigenza prospettata dall'ente di gestione di compensare i debiti nei confronti delle concessionarie si potrebbe conciliare con procedure di affidamento coerenti con i principi della concorrenza".

Nonostante ciò, fu stabilito⁴⁰ che si sarebbe potuto procedere all'estensione del periodo di concessione a favore delle società interessate per la risoluzione del contenzioso pregresso⁴¹, così come la proroga alla società Autostrade avrebbe sanato il contenzioso relativo ai mancati adeguamenti tariffari⁴².

2. Gli effetti negativi della proroga

Sulla convenzione prorogata con Autostrade, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp) espresse un giudizio assai severo⁴³, rilevando che, "nel periodo 1997-2005, per il quale i piani finanziari prevedevano investimenti per circa 4,1 miliardi, si sono avuti investimenti per circa 2,2 miliardi"; peraltro,

⁴⁰ D.m. dei lavori pubblici del 20 ottobre 1998. Fu previsto anche di evidenziare in bilancio, in apposito fondo al passivo, gli introiti derivanti dall'incremento di tariffa riconosciuto al fine di realizzare le opere, attingendovi al momento dell'esborso ("Per le nuove opere (...) non ancora ammortizzate la concessionaria subentrante è tenuta al pagamento di un indennizzo (...) determinato come differenza tra il costo complessivo sostenuto (...) e la somma delle quote di ammortamento dedotte dalla concessionaria uscente, accresciute della somma degli accantonamenti risultanti dai maggiori introiti derivanti dall'incremento di tariffa riconosciuto (...) al fine della realizzazione delle opere suddette. Tali valori risultano dai bilanci di esercizio").

⁴¹ Nella prassi del regime concessorio l'attivazione del contenzioso produce spesso un nuovo atto convenzionale con il quale le concessionarie rinunciano ai giudizi pendenti per somme spesso di dubbio accoglimento in cambio, fra l'altro, anche del prolungamento delle concessioni stesse.

⁴² Gli atti convenzionali novativi per la regolazione delle concessioni sottoscritti negli anni 1999-2000 in applicazione della legge quadro n. 498/1992 sono divenuti efficaci attraverso procedura di approvazione ordinaria, con decreti del Ministero delle infrastrutture di concerto con il Ministero dell'economia. Le convenzioni prevedevano una rideterminazione del termine concessorio di entità corrispondente al valore dei contenziosi pendenti, quantificati con la metodologia definita dalla direttiva interministeriale n. 283/1998. Fa eccezione la convenzione relativa alla concessionaria Autostrade sottoscritta il 4 agosto 1997, antecedentemente alla direttiva (nota n. 23691 del 4 ottobre 2019 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

⁴³ Segnalazione al Parlamento e al Governo dell'8 giugno 2006.

secondo Aiscat, *“tale scostamento ha avuto origine da cause in larga parte indipendenti dalla società stessa”*⁴⁴; il concedente *“non risulta aver esercitato un’attività di stimolo e controllo preordinata a una più sollecita realizzazione del piano finanziario, né sollecitato una revisione del piano al fine di eventuali spostamenti degli investimenti su interventi di presumibile più pronta realizzazione”*; le circostanze che hanno determinato il ritardo nell’attuazione del piano finanziario erano note *“all’atto del subentro nella concessione; sicché non può obiettivamente escludersi un’imputabilità dell’adempimento”*, risultando *“indubbio che il normale afflusso degli introiti concessionali, a fronte della ridotta effettuazione degli investimenti, abbia creato, di fatto, consistenti disponibilità finanziarie presso la concessionaria”*. Perciò, *“la gestione si può definire a ‘ciclo invertito’, per cui la società realizza le proprie entrate di cassa (derivanti dai ricavi tipici) prima del sostenimento dei costi (sia quelli d’esercizio che quelli per investimenti)”*. In tale contesto, fu chiesto di rinegoziare il rapporto per assicurare una più sicura tutela della finanza pubblica, del corretto svolgimento del pubblico servizio e dell’interesse degli utenti, suggerendo di: *“a) prevedere un sistema graduale di misure sanzionatorie (penali convenzionali, ecc.) che permettano forme più stringenti di controllo sui singoli investimenti, dal momento che la misura estrema della decadenza dell’intera concessione è logicamente legata a una valutazione complessiva del comportamento della concessionaria che può essere difficile sopportare e che, sul piano economico e della generale politica dei trasporti autostradali, può essere, di fatto, frenata da considerazioni di opportunità connesse all’esigenza di non generare ricadute negative eccedenti gli effetti positivi che si vorrebbe perseguire; b) prevedere, per il caso di inerzia del concedente, interventi sostitutivi da parte di un’autorità pubblica; c) riesaminare la congruità delle percentuali, pressoché irrisorie, che la concessionaria è tenuta a corrispondere allo Stato sui pedaggi autostradali (1 per cento) e sui proventi della subconcessione a terzi del suolo demaniale e sulla pubblicità (2 per cento); ciò tenuto anche conto che la l. 28 aprile 1971, n. 287, abrogata dalla l. 24 dicembre 1993, n. 537, aveva previsto l’obbligo di devolvere allo*

⁴⁴ *“Come riconosciuto anche dal soggetto allora controllore (Ivca) che, nella sua relazione annuale del 2007, affermava: “Sebbene le risultanze indichino che la spesa per investimenti sostenuta dalla società Autostrade per l’Italia nel periodo 1997-2007 sia minore rispetto alle corrispondenti previsioni di piano finanziario, ciò è dovuto prevalentemente alle seguenti motivazioni: - il IV atto aggiuntivo, stipulato il 23 dicembre 2002, è divenuto efficace solo in seguito alla registrazione da parte della Corte dei conti avvenuta il 20 maggio 2004; - i ritardi nei procedimenti amministrativi (Conferenza di servizi e compatibilità ambientale) hanno determinato uno slittamento dell’avvio dei lavori relativi ad alcuni interventi; - difficoltà e controversie con le Amministrazioni locali (a es., individuazione aree di deposito comunali); - ritardi nella nomina delle commissioni di gara da parte del Ministero delle infrastrutture”* (nota del 23 settembre 2019).

Stato gli utili d'esercizio oltre il limite di remunerazione del capitale sociale dell'8 per cento (...) g) prevedere meccanismi per i quali l'interesse pubblico alla corretta gestione e al potenziamento della rete autostradale non venga subordinato all'interesse privato".

Simili considerazioni furono fatte su altre otto concessioni, monitorate per il periodo 2000-2005⁴⁵.

⁴⁵ Le concessionarie, "a fronte di una previsione di investimenti pari a 2.411 milioni, hanno effettuato investimenti per soli 1.618 milioni, pari al 67 per cento della previsione. Le cause della consistente e generalizzata divaricazione tra investimenti previsti e realizzati sono varie e, in parte, condizionate da uno squilibrio di partenza del rapporto", dal momento che gli atti convenzionali sono stati redatti sulla base di una convenzione-tipo, e, "quindi, sono sostanzialmente identici, differendo soltanto per la durata e per le opere da realizzare". Infatti, è stato attribuito a ciascuna concessionaria "il diritto di riscuotere e incamerare i proventi dei pedaggi e gli altri proventi ed è stato imposto il correlativo obbligo di realizzare, con i fondi ottenuti, un determinato piano di investimenti; ma non sono stati attribuiti ad Anas poteri reali di intervento per pretendere la puntuale realizzazione degli investimenti o, quanto meno, per sanzionare comportamenti di scarsa diligenza o di scarsa sollecitudine nell'effettuazione degli investimenti stessi. Tale squilibrata regolazione è stata presumibilmente originata dalla considerazione che la natura pubblica di Anas e la larga partecipazione di soggetti pubblici alla governance delle concessionarie potevano ritenersi sufficienti garanzie di buon andamento delle relative gestioni. In tale ottica, le convenzioni hanno, sin dall'origine, attribuito ad Anas il solo potere di proporre la decadenza dalla concessione 'per grave inadempienza', qualora si fosse verificata la violazione di specifici obblighi, tra cui quello relativo al rispetto del piano finanziario; ma l'esercizio di tale potere, pur in presenza di consistenti e generalizzati inadempimenti da parte della larga maggioranza delle concessionarie, parrebbe essere stato ritenuto eccessivo o tale da poter compromettere l'interesse pubblico a non interrompere la fruizione della rete autostradale, dal momento che non risulta avanzata alcuna proposta di decadenza. Di conseguenza, in un quadro contrattuale del genere, le concessionarie non hanno avuto alcuna reale motivazione economica a investire sollecitamente le disponibilità finanziarie ricavate dalla gestione. È così accaduto che i progetti previsti non siano stati sempre adeguatamente approfonditi e siano stati, per lo più, costituiti da semplici studi di fattibilità, e cioè, in pratica, da planimetrie in cui era indicato il tracciato dell'asse autostradale". Per quel che riguarda le tariffe, "ha particolare importanza la variabile X, che rappresenta il tasso di produttività attesa e assicura la sostenibilità del piano finanziario, variabile che va discrezionalmente determinata, d'intesa tra concedente e concessionaria, tenendo conto della remunerazione congrua del capitale investito, dei progetti di investimento, delle modificazioni attese della produttività e delle variazioni attese della domanda (e, cioè, del traffico). Non è, peraltro, previsto alcun collegamento tra le tariffe e gli investimenti effettuati. In considerazione dell'indicata variabilità di taluni fattori, le convenzioni prevedono una revisione almeno quinquennale delle tariffe (clausola del claw back). Sulla base dei risultati in concreto ottenuti, non sembra che il sistema sia stato correttamente impostato e applicato. In primo luogo, la discrezionale contrattazione caso per caso della X ne ha consentito una forte variabilità, che non sempre appare giustificabile in base alla situazione concreta delle pur diverse tratte da gestire. In secondo luogo, la mancanza di collegamento tra tariffe e investimenti non ha incentivato le concessionarie a effettuare quelli previsti e ha dato luogo a incrementi tariffari notevoli, pur a fronte di investimenti reali esigui e di indici di qualità bassi, se non negativi; incrementi che trovano ancora minore giustificazione se si considera che la rete autostradale attuale risale agli anni settanta e, quindi, è abbondantemente ammortizzata: il che avrebbe dovuto far tendere le tariffe verso una graduale riduzione, mentre si è avuto un loro costante aumento, dal momento che, nei soli ultimi quattro anni, l'incremento medio è stato di oltre il 22 per cento, e, quindi, largamente superiore al tasso di inflazione programmata". Infine, "le stime di traffico (e, quindi, le stime dei relativi proventi) inserite nei piani economico-finanziari sono risultate caratterizzate da previsioni di crescita modesta o addirittura nulla, e, quindi, sono state sempre inferiori ai dati del traffico effettivamente verificatosi. Lo scostamento medio tra ricavi realizzati e previsti è stato dell'ordine del 10 per cento dei primi ed è in costante crescita. Ciò ha determinato la formazione di ingenti extraprofitti e un generale sottodimensionamento dei piani finanziari e degli investimenti da realizzare nell'arco temporale della concessione. Va anche ricordato che, per Autostrade per l'Italia, la maggiore concessionaria nazionale, l'art. 21 della l. 27 febbraio 2004, n. 47, ha eliminato dalla formula del price cap la variabile X, finalizzata ad assicurare la congruità delle tariffe, e ha elevato da cinque a dieci anni il periodo per l'effettuazione del claw back". Inoltre, le concessionarie hanno avuto complessivamente un utile netto d'esercizio di 1.760.836 milioni e distribuito agli azionisti dividendi palesemente superiori non solo a quelli previsti per un'equa remunerazione del capitale, secondo la filosofia del price cap, ma superiori a quelli degli investimenti non effettuati e per il cui valore erano, e, quindi restano, formalmente debentrici. L'Autorità conclude affermando che "non può che segnalarsi che, salve restando eventuali responsabilità non di competenza di questa Autorità, appare quanto meno dubbio che sia stato rispettato il disposto dell'art. 2433, c. 2, del codice civile, che consente che vengano ripartiti tra i soci soltanto gli 'utili realmente conseguiti'; sicché, il comportamento delle concessionarie potrebbe configurare un inadempimento sostanziale degli impegni assunti". L'analisi compiuta "conferma e rafforza l'opportunità di un riequilibrio dei rapporti convenzionali in atto", al fine di correggerne le distorsioni (Segnalazione al Parlamento e al Governo del 19 ottobre 2006).

Lo stesso Ministero delle infrastrutture rilevò numerose criticità, tali da rendere necessario un V atto aggiuntivo alla convenzione con Autostrade per l'Italia: *“Si potrebbe cogliere l'occasione per rivedere completamente la concessione, che, a suo tempo, fu fatta in house, e che lo Stato forniva ad Anas in quanto ente pubblico. Tale concessione era a tal punto in house, che non si è tenuto conto di tante prescrizioni di garanzia e salvaguardia del bene pubblico”*; il piano previsto di investimenti non è stato realizzato, *“tant'è vero che vi è un credito di investimenti di 2 miliardi in capo a tale società, che si giustifica asserendo che la responsabilità non è sua, non essendole stata concessa l'autorizzazione. Quello che, però, non è corretto è che essa abbia mantenuto tali fondi per utilizzarli in finanza speculativa o mera finanza”*⁴⁶.

Peraltro, sulla proroga della concessione, Aiscat precisa *“che la stessa fu inserita nell'ambito della convenzione stipulata nel 1997 che ha costituito la base della procedura di privatizzazione della società, poi conclusasi negli anni 1999-2000. La proroga è stato l'elemento principale che ha consentito allo Stato di ottenere un corrispettivo dalla vendita particolarmente elevato, corrispondente a una capitalizzazione di circa 8,1 miliardi, pari a 4,5 volte il suo valore patrimoniale netto”*⁴⁷.

3. La riforma del 2006 e l'approvazione per legge delle convenzioni

Il regime fu riformato dal d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, conv. dalla l. 24 novembre 2006, n. 286, con l'introduzione della convenzione unica⁴⁸, da stipularsi entro un anno dal

⁴⁶ Senato della Repubblica, Commissione 8^a, seduta del 27 giugno 2006.

⁴⁷ Nota del 23 settembre 2019.

⁴⁸ La nuova disciplina, poi modificata dall'art. 1, c. 1030, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, prevede: - la determinazione della regolazione tariffaria in base all'evoluzione del traffico, alla dinamica dei costi, al tasso di efficienza e di qualità conseguibile; - la definizione della destinazione degli extraprofiti generati per lo svolgimento di attività commerciali sul sedime demaniale; - il recupero della parte degli introiti tariffari dovuti per investimenti programmati nei piani finanziari e non realizzati nel periodo precedente; - il riconoscimento degli adeguamenti tariffari dovuti per investimenti programmati del piano finanziario esclusivamente a fronte della effettiva realizzazione degli stessi, accertata dal concedente; - l'ampliamento dei poteri di vigilanza e controllo del concedente, di direttiva e di ispezione, attraverso la previsione dell'obbligo di trasmettere annualmente il quadro informativo minimo dei dati economici, finanziari, tecnici e gestionali; - l'individuazione del rischio d'impresa dall'approvazione del progetto definitivo; - la specificazione, quale elemento di riequilibrio del rapporto concessorio, dell'utilizzo a fini reddituali o della valorizzazione dei sedimenti destinati a scopi strumentali o collaterali rispetto a quelli della rete autostradale; - l'individuazione di procedimenti tesi a garantire l'effettività della decadenza dalla concessione, in ragione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità del procedimento di accertamento dei presupposti configuranti la stessa; - l'integrazione di obblighi ulteriori, quali: il mantenimento di adeguati requisiti di solidità patrimoniale, l'effettuazione delle procedure di affidamento e aggiudicazione dei contratti di lavori, servizi e forniture, nel rispetto della normativa (d.lgs. n. 163/2006), la sottoposizione al concedente degli schemi di bandi di gara delle procedure di aggiudicazione, il divieto di partecipazione alle gare,

primo aggiornamento del piano finanziario o alla prima revisione della convenzione, precisando l'allocazione dei rischi, la remunerazione dei capitali investiti e le modalità di adeguamento tariffario⁴⁹. Furono, altresì, ampliati i poteri di vigilanza e controllo, di direttiva e di ispezione del concedente e introdotto un sistema di sanzioni proporzionato all'entità delle violazioni⁵⁰.

La rinegoziazione, avvenuta pur in presenza di un relevantissimo contenzioso pendente⁵¹, subì, tuttavia, una battuta d'arresto poiché la convenzione più importante, quella con Autostrade per l'Italia del 12 ottobre 2007, non superò il vaglio del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (Nars), in quanto difforme rispetto ai principi e criteri generali di regolazione economica⁵².

Nondimeno, la l. 6 giugno 2008, n. 101, di conversione del d.l. 8 aprile 2008, n. 59, approvò *ex lege* tutti gli schemi di convenzione sottoscritti a quella data⁵³ tra Anas e le concessionarie, pur in assenza della conoscenza del loro numero e degli elementi utili a valutare i rischi e le condizioni gravanti sulla parte pubblica per la loro convalida⁵⁴.

per l'affidamento di lavori, alle imprese collegate e che siano realizzatrici della relativa progettazione, l'inserimento nello statuto di misure idonee a prevenire conflitti di interessi degli amministratori e di speciali requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza per gli stessi; - l'applicazione di sanzioni e penali per inadempimenti, imputabili alla concessionaria, alle clausole della convenzione unica e la graduazione delle stesse in ragione della gravità. In particolare, il concedente può irrogare sanzioni non inferiori a 25.000 euro e non superiori a 150.000.000 euro, in caso di inadempimento o di mancata ottemperanza alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli o nel caso in cui le informazioni e i documenti non risultino veritieri. Il concedente, inoltre, può applicare penali, in caso di inadempimento delle clausole della convenzione relative a 'progettazione', 'esecuzione lavori', 'esercizio' e 'attività gestionali'.

⁴⁹ Con il recupero degli extraprofiti e il riconoscimento di adeguamenti tariffari solo in presenza dell'effettiva realizzazione degli investimenti.

⁵⁰ La necessità dell'introduzione "di un sistema di sanzioni armonico e proporzionale all'entità delle infrazioni" trova riscontro in Camera dei deputati, doc. XVII, n. 17, dell'11 gennaio 2006.

⁵¹ A titolo di esempio, Anas citò in giudizio il 9 dicembre 2006 Autostrade per l'Italia per la mancata realizzazione degli interventi secondo le previsioni del piano economico-finanziario (Atlantia, *Relazioni e bilanci 2007*).

⁵² Atlantia, *Relazioni e bilanci 2007*.

⁵³ Il termine per l'approvazione per legge degli schemi di convenzione fu più volte esteso da ulteriori leggi.

⁵⁴ Sull'approvazione *ex lege* degli schemi di convenzione furono sollevati dubbi nella relazione tecnica pubblicata dal Servizio studi del Senato, A.S. n. 714 del giugno 2008, per gli effetti sulla trasparenza delle condizioni di affidamento delle concessioni, tenuto anche conto degli aspetti finanziari. Infatti, la norma di cui all'art. 2, c. 83, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, stabilisce che, all'atto del rinnovo della convenzione quadro alla sua scadenza naturale, le clausole contenute siano, in ogni caso, adeguate in modo da assicurare, tra gli altri, per il rinnovo delle concessioni, "il recupero della parte degli introiti tariffari relativi a impegni di investimento programmati nei piani finanziari e non realizzati nel periodo precedente, (lett. c), e il riconoscimento degli adeguamenti tariffari dovuti per investimenti programmati del piano finanziario esclusivamente a fronte della effettiva realizzazione degli stessi investimenti, accertata dal concedente (lett. d), in aggiunta ai canoni per la determinazione del saggio di adeguamento annuo delle tariffe e il riallineamento in sede di revisione periodica delle stesse in ragione dell'evoluzione del traffico, della dinamica dei costi nonché del tasso di efficienza e qualità conseguibile dai concessionari (lett. a); sarebbero, pertanto, opportune informazioni e dati in merito ai profili finanziari degli schemi di convenzione che conseguono validità immediata per effetto del dispositivo indicato al c. 2, con particolare riferimento ai possibili loro riflessi per l'amministrazione conferente la titolarità delle concessioni, che, in definitiva,

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sulla convenzione con Autostrade per l'Italia, espresse un giudizio negativo⁵⁵, sottolineando gli effetti distorsivi derivanti dalla modalità di regolamentazione delle tariffe e l'esigenza di lasciare spazio alla concorrenza almeno per le tratte non ancora realizzate e per l'ampliamento della rete. Infatti, la convenzione unica prevede *“un sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio ancorato a una percentuale dell'inflazione effettiva per tutta la durata della concessione e una serie di interventi consistenti in nuove opere e tratte autostradali e, più in generale, nel potenziamento della rete, oggetto di regolamentazione economica sulla base della stessa convenzione unica. (...) La formula differisce profondamente da quella di adeguamento finora vigente per il comparto, la quale prevedeva un incremento delle tariffe in ragione del tasso di inflazione programmato, cui si sottraeva il tasso di incremento della produttività attesa, denominato parametro X, e a cui si sommava un indicatore della variazione della qualità del servizio. La formula di adeguamento finora vigente risulta coerente con il criterio di regolazione di tipo price cap, il quale risponde all'esigenza di contemperare efficienza allocativa e incentivi all'efficienza produttiva. Nel sistema di regolazione di tipo price cap, infatti, i prezzi dell'impresa regolata devono diminuire in termini reali di una percentuale X annua. L'impresa è così indotta a conseguire la massima efficienza produttiva, in quanto una riduzione dei costi maggiore di quella implicita nel fattore X può essere trattenuta in termini di relativi profitti. Sulla base della normativa vigente, l'indicatore di produttività X veniva determinato in misura specifica per ciascun concessionario con cadenza quinquennale. Nel sistema regolatorio di tipo price cap, infatti, la revisione tariffaria ha la funzione di ristabilire periodicamente condizioni vicine alla efficienza allocativa. Inoltre, la possibilità di trattenere i profitti ottenuti per tutto il periodo regolatorio incentiva ad attuare comportamenti virtuosi di riduzione dei costi. Nel periodo successivo, attraverso la determinazione del parametro X, i benefici in termini di minori costi possono essere tradotti in tariffe più basse. Al contrario, con il meccanismo di adeguamento tariffario previsto dalla convenzione tra Anas e Autostrade per l'Italia viene meno la possibilità di verificare*

funge da controparte erariale per le concessionarie. In particolare, sarebbero utili, a tal fine: a) il numero degli schemi di convenzioni già sottoscritte dalle concessionarie e non ancora entrate in vigore secondo la procedura vigente, le quali acquistano validità ed efficacia immediata per effetto della norma; b) per ciascuno schema di convenzione, i dati inerenti i profili riconducibili, in particolare, alle lett. a), c) e d) dell'art. 2, c. 83, del d.l. n. 262/2006, riguardanti, rispettivamente, gli obblighi di servizio e i costi a carico della concessionaria, il piano degli investimenti a carico della concessionaria e gli introiti tariffari concordati; c) gli ulteriori elementi utili a valutare i rischi e le condizioni che gravano, comunque, a carico del concedente per effetto della convalida delle concessioni, e da cui potrebbero derivare ulteriori oneri a suo carico attualmente non previsti”.

⁵⁵ Segnalazione al Parlamento e al Governo del 4 luglio 2008.

l'andamento della produttività del gestore nel periodo regolatorio, di rivedere periodicamente le tariffe e di redistribuire agli utenti parte degli eventuali benefici derivanti dai recuperi di produttività, che sono, pertanto, destinati a tramutarsi in rendite monopolistiche. Va, infine, sottolineato come la regola di adeguamento tariffario prevista per tutta la durata della concessione dalla convenzione, prescindendo dal livello di redditività e dalla capacità di effettuare recuperi di produttività, sarebbe, al più, compatibile con l'obiettivo di massimizzare gli introiti da parte del concedente nell'ambito di un'eventuale assegnazione della concessione tramite un'asta competitiva. La nuova regola di adeguamento tariffario risulta, al contrario, incoerente con la decisione, già segnalata dall'Autorità nel 1998, di prorogare le concessioni autostradali senza alcuna procedura a evidenza pubblica, nonché con il prezzo a suo tempo pagato per l'acquisizione di Autostrade per l'Italia, che incorporava il rischio connesso all'incertezza derivante dalla determinazione delle tariffe di tipo price cap previste dalla convenzione in vigore. Con il nuovo sistema di adeguamento tariffario, peraltro esteso alle tratte ancora da realizzare, tale rischio è sostanzialmente venuto meno". L'Autorità conclude affermando che, "ancora una volta, la costruzione e la gestione di nuove tratte autostradali viene sottratta al confronto concorrenziale derivante da un eventuale e alternativo ricorso a procedure a evidenza pubblica. Inoltre, la formula di adeguamento tariffario prevista dalla convenzione viene, in tal modo, estesa anche alle tratte ancora non realizzate. Le recenti modifiche normative appaiono restringere i già ridotti spazi per la concorrenza (o, quantomeno, per una regolazione concorrenziale) nella gestione delle infrastrutture. Pertanto, si ribadisce, in primo luogo, che: - le gare per aggiudicare il diritto temporaneo di servire il mercato (concorrenza per il mercato) rappresentano il metodo più idoneo per creare meccanismi concorrenziali artificiali in settori, come la costruzione e gestione delle tratte autostradali, con le caratteristiche di monopolio naturale; - l'effettuazione di aste effettivamente competitive avrebbe come conseguenza socialmente desiderabile quella dell'estrazione della rendita del monopolista; - la messa a gara di contratti incentivanti costituisce, infatti, uno strumento particolarmente efficace per ridurre la rendita dell'impresa regolata; - l'introduzione di forme di concorrenza comparativa, rendendo possibile il confronto delle prestazioni economiche di imprese che gestiscono tratte omogenee e che operano, pertanto, in condizioni simili, rafforza l'efficacia dei meccanismi di incentivazione a disposizione del regolatore. Il regolatore, infatti, proprio grazie agli esiti del confronto concorrenziale a distanza, può colmare parte delle sue lacune informative in materia di costi. In secondo luogo, si auspica che il sistema prescelto di

adeguamento delle tariffe sia definito in modo da garantire la massima efficienza produttiva e allocativa, così che i benefici in termini di minori costi possano tradursi in tariffe più basse. Un meccanismo di tipo price cap, ad esempio, appare in grado di soddisfare tali obiettivi; peraltro, eventuali problemi legati alla corretta determinazione del fattore X potrebbero trovare una soluzione più soddisfacente laddove la regolazione del settore facesse ampio ricorso ai principi della concorrenza comparativa. Si auspica, pertanto, che il Governo e il Parlamento riesaminino le normative vigenti in materia di regolazione del sistema autostradale, al fine di: non eliminare del tutto i già esigui spazi lasciati alla concorrenza per il mercato, almeno per le tratte non ancora realizzate e per l'ampliamento della rete autostradale; mantenere un sistema di adeguamento tariffario che incentivi la minimizzazione dei costi e il trasferimento dei relativi incrementi di efficienza produttiva agli utenti, in modo tale che i benefici in termini di minori costi possano essere tradotti in tariffe di pedaggio più basse per i consumatori finali”.

Nonostante ciò, il d.l. 29 novembre 2008, n. 185⁵⁶, rimise alle concessionarie la scelta di avvalersi di un regime tariffario simile a quello previsto per Autostrade per l'Italia⁵⁷, con ulteriore modifica dell'impianto regolatorio generale⁵⁸.

4. La proroga delle concessioni per via legislativa

Anac criticò⁵⁹ la l. 11 novembre 2014, n. 164⁶⁰, per la previsione che, entro il 31 dicembre 2014⁶¹, le concessionarie, al fine di assicurare gli investimenti per il potenziamento strutturale, tecnologico e ambientale delle infrastrutture e per garantire tariffe più favorevoli, avrebbero sottoposto al Ministero delle infrastrutture modifiche delle concessioni anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue o

⁵⁶ Conv. dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2.

⁵⁷ “Le società concessionarie, ove ne facciano richiesta, possono concordare con il concedente una formula semplificata del sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio basata su di una percentuale fissa, per l'intera durata della convenzione, dell'inflazione reale, anche tenendo conto degli investimenti effettuati”.

⁵⁸ Ulteriori modifiche hanno riguardato: - la soppressione della previsione per cui in assenza di un accordo sullo schema di convenzione unica si procede all'estinzione del rapporto; - l'abrogazione della disciplina delle ipotesi di estinzione del rapporto; - la modifica del meccanismo di variazione tariffaria riguardante la procedura per la richiesta e l'approvazione dell'adeguamento; - il fatto che gli adeguati requisiti di solidità patrimoniale non devono più essere individuati con decreto del Ministero dell'economia di concerto con quello delle infrastrutture, ma nelle convenzioni.

⁵⁹ Nota n. 8478 del 28 gennaio 2015 alle Camere e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

⁶⁰ Di conversione dell'art. 5 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133; la disposizione è stata, peraltro, in seguito abrogata.

⁶¹ Termine rinviato al 30 giugno 2015 dall'art. 8 del d.l. n. 192/2014.

complementari, per la loro gestione unitaria; ciò attraverso un nuovo piano economico-finanziario e un atto aggiuntivo da redigersi entro il 31 agosto 2015⁶², che assicurasse l'equilibrio economico-finanziario e la disponibilità delle risorse per la realizzazione degli interventi, senza nuovi oneri per la finanza pubblica⁶³.

Per Anac, poiché le convenzioni presentano date di scadenza differenti, la disposizione, prevedendo la possibilità di unificare titoli concessori, avrebbero reso possibile, nel caso di unificazione di convenzioni con scadenze differenziate, la proroga di alcune di quelle vigenti senza l'espletamento di procedure di gara. Inoltre, le modifiche del rapporto avrebbero richiesto la realizzazione di nuovi investimenti da parte delle concessionarie, tenute, comunque, alla realizzazione di quelli già previsti; ciò, sempre secondo l'Autorità, risultava problematico. Infatti, era previsto un aggiornamento quinquennale del piano economico-finanziario, al fine dell'adeguamento dei valori previsionali presenti nel piano presentato in occasione della sottoscrizione delle convenzioni. Le concessionarie, in alcune circostanze – quali la presenza di cause di forza maggiore o la necessità di realizzare nuovi investimenti di carattere straordinario per ulteriori tratte e importanti opere di viabilità con modifica del sistema di offerta – avevano la facoltà di ripresentare il piano finanziario, richiedere una revisione delle condizioni e predisporre nuovi piani, con investimenti ulteriori e diversi rispetto a quelli iniziali. Anac ritenne che – prevedendosi, con le nuove disposizioni, per la realizzazione di interventi di adeguamento ulteriori rispetto a quelli contemplati nella convenzione, una modifica della concessione mediante la sottoscrizione di atti aggiuntivi, e non, invece, la possibilità di aggiornare semplicemente il piano economico-finanziario – ciò avrebbe potuto produrre rallentamenti nell'attuazione degli investimenti, anche a causa del contenzioso scaturente dalla modifica del rapporto concessorio.

Anche sul piano delle tariffe la norma fu criticata. Il regime tariffario è regolato da formule differenti, succedutesi nel tempo⁶⁴. Conseguentemente, la finalità volta ad

⁶² Termine rinviato al 31 dicembre 2015 dall'art. 8 del d.l. n. 192/2014.

⁶³ Erano stati previsti nuovi investimenti delle concessionarie, tenute alla realizzazione anche di quelli già convenuti nelle vigenti concessioni, con affidamento dei lavori, delle forniture e dei servizi ulteriori secondo le procedure di evidenza pubblica, subordinandosi l'attuazione delle modifiche all'assenso dell'Unione europea.

⁶⁴ *“Il settore è caratterizzato da una molteplicità di regimi tariffari che derivano dall'applicazione delle disposizioni regolatorie e normative che si sono succedute nel tempo. Tale circostanza rappresenta un limite ai principi di efficienza e chiarezza*

assicurare, tramite investimenti aggiuntivi, l'erogazione di un servizio sulla base di tariffe e condizioni di accesso più favorevoli per gli utenti è difficilmente perseguibile in presenza di molteplici sistemi di aggiornamento tariffario. Infatti, alcune concessioni utilizzano la formula del *price cap* con la quale viene stabilito un limite all'aumento, lasciando al concedente la possibilità di riconoscere un valore di adeguamento inferiore a tale limite; altre, invece, utilizzano una formula che garantisce un adeguamento sempre pari al valore limite. Inoltre, i fattori che compongono le diverse formule non risultano omogenei poiché in alcune non compaiono i parametri sul recupero di produttività o sulla qualità. Il perseguimento della finalità della norma, cioè condizioni di pedaggio e di accesso più favorevoli, avrebbe presupposto, quindi, l'omogeneizzazione delle formule di revisione tariffaria tramite l'adozione della formula del *price cap*, con l'inserimento di parametri che tenessero conto dell'efficientamento del servizio a seguito degli accorpamenti.

Il Ministero delle infrastrutture replicò⁶⁵ che le modifiche del rapporto concessorio erano subordinate alla realizzazione di investimenti essenziali per la sicurezza e l'adeguamento tecnologico della rete, altrimenti privi di copertura finanziaria. Se taluni margini di manovra erano consentiti in sede di aggiornamento quinquennale del piano, tuttavia il risultato avrebbe portato a un ulteriore inasprimento delle tariffe, rendendole insostenibili in una congiuntura economica nella quale si è assistito a una considerevole riduzione degli introiti da pedaggio a causa dell'andamento recessivo del traffico e del prodotto interno lordo.

In osservanza alla pattuizione normativa pervennero al Ministero richieste di revisione dei rapporti che prevedevano un accorpamento delle tratte contigue e, in ragione degli investimenti programmati, una ridefinizione dei termini di concessione. Tali istanze sono state oggetto di interlocuzioni tra le Autorità italiane e quelle

dell'azione amministrativa e determina un aggravio degli oneri a carico del concedente chiamato ad accertare la correttezza dei conteggi. Tale circostanza è stata più volte evidenziata unitamente all'esigenza di ricondurre a unitarietà le procedure di adeguamento tariffario. Benché il quadro complessivo di riferimento restituisca un contesto estremamente eterogeneo, le formule tariffarie, derivate da delibere Cipe, prevedono conteggi sulla base di parametri oggettivi e riproducibili in cui sono esclusi elementi di discrezionalità da parte del concedente. A decorrere dal 2020, gli adeguamenti tariffari per le concessionarie nei cui confronti è intervenuta la scadenza del periodo regolatorio sono soggetti al differente regime tariffario dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Il nuovo regime interviene anche sulla determinazione del tasso di remunerazione applicabile ai nuovi investimenti programmati" (nota n. 22238 del 16 settembre 2019 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

⁶⁵ Nota n. 3741 del 29 gennaio 2015.

europee; tuttavia, non si sono concretizzate in conseguenza dell'intervenuta abrogazione della disposizione.

In definitiva, dall'utilizzo dello strumento concessorio per fronteggiare politiche economiche contingenti possono conseguire, al fine di trovare assenso nella controparte, transazioni favorevoli anche nei confronti della parte privata⁶⁶.

5. I rilievi di Ance

Secondo l'Associazione nazionale dei costruttori edili (Ance)⁶⁷, a fine 2013, le concessionarie avevano realizzato solo l'84 per cento degli investimenti previsti; pertanto, è stato criticato che la necessità di garantirli fosse invocata per giustificare le proroghe delle convenzioni in essere, che avrebbero dovuto essere limitate a pochi anni e connesse a investimenti effettivamente aggiuntivi, al fine di prevenire ingiustificati guadagni derivanti dai maggiori pedaggi.

Il Ministero delle infrastrutture replica⁶⁸ che, escludendo la rideterminazione dei termini di concessione definita con le convenzioni novative del 1999, secondo i criteri della direttiva n. 283/1998, non sono state accordate proroghe successive, avendo le convenzioni novative assicurato il rispetto del principio di neutralità finanziaria (equivalenza costi-ricavi), escludendo il conseguimento di extraprofiti imputabili all'estensione dei rapporti⁶⁹.

⁶⁶ Ad esempio, la rinuncia agli incrementi tariffari produce una riduzione degli investimenti futuri; l'aumento degli investimenti può condurre a una revisione del modello del *price cap*.

⁶⁷ Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali*, seduta del 15 aprile 2015, *Documentazione presentata dal presidente dell'Ance*.

⁶⁸ Nota n. 4617 del 5 marzo 2018.

⁶⁹ Il Ministero riferisce su alcuni casi.

- La concessionaria Ativa, in occasione dell'aggiornamento del piano economico-finanziario, ha richiesto il prolungamento della concessione dal 2016 al 2030, per l'esecuzione di un nuovo programma di investimenti di messa in sicurezza (nodo idraulico di Ivrea). Il Ministero ha ritenuto la proposta incompatibile con il quadro normativo; è stato presentato ricorso amministrativo, ancora pendente. È avviata la procedura di gara per il riaffidamento della concessione.

- Le concessionarie Autovie Venete e Autostrada del Brennero sono scadute il 31 marzo 2017 e il 30 aprile 2014. I procedimenti di riaffidamento delle tratte sono oggetto di disposizione legislativa (d.l. 16 ottobre 2017, n. 48, conv. dalla l. n. 172/2017).

- Per la società Brescia-Padova è in corso di perfezionamento l'aggiornamento del piano economico-finanziario, periodo regolatorio 2013-2017. L'atto, approvato dal Cipe il 3 marzo 2017, prevede l'esecuzione del collegamento della Valdastico, già assentito in concessione con la convenzione novativa del 1999. Per i maggiori oneri, è confermata la scadenza già prevista dalla convenzione unica del 9 luglio 2007 il 31 dicembre 2026. La convenzione unica è stata oggetto di valutazione dell'Unione europea.

- La società Sat è concessionaria della A12, Livorno-Civitavecchia, in forza della convenzione del 23 ottobre 1969.

Un quadro analitico delle proroghe concesse è riportato in allegato (all. n. 3).

6. Le più recenti trattative con l'Unione europea per ulteriori proroghe

Un'interrogazione parlamentare⁷⁰ ha segnalato che la concessione della Torino-Piacenza, scaduta il 30 giugno 2017 e per il cui rinnovo la gara, in base agli accordi del 2015, avrebbe dovuto essere indetta nello stesso anno, è oggetto di proroga per il completamento della Asti-Cuneo; ciò, nonostante la violazione di alcuni impegni – quali, il non completamento, pur essendo i tempi scaduti da oltre cinque anni, la moltiplicazione dei costi, la riduzione degli investimenti previsti, il mancato reperimento delle risorse necessarie – e il fatto, che, nei cinquanta anni trascorsi, non

In ottemperanza al programma costruttivo, la società ha realizzato una prima tratta di 36 km, tra Livorno e Cecina. Nella convenzione novativa del 7 ottobre 1999 è stato disciplinato solo il tratto in esercizio, poiché l'art. 55, c. 12, della l. n. 449/1997 ha sospeso la costruzione della tratta Rosignano-Civitavecchia. La convenzione del 1999 fissa il termine al 31 ottobre 2028. Successivamente, sono state riavviate le attività di completamento del corridoio autostradale; la delib. Cipe n. 121 del 2001 ha incluso l'opera nella sezione 'Corridoio plurimodale tirrenico-Nord Europa', tra i 'Sistemi stradali e autostradali'. L'opera è stata inclusa nell'intesa generale quadro tra Governo e Regione Lazio del 20 marzo 2002 e in quella tra Governo e Regione Toscana del 18 aprile 2003. Nell'allegato 1 alla delib. Cipe n. 130 di rivisitazione del Pis, è confermata la rilevanza dell'intervento 'Asse autostradale Cecina-Civitavecchia', incluso nel piano degli investimenti Anas 2007-2011, approvato dal Cipe con delib. n. 65/2006, tra le opere programmate per le autostrade in concessione. A seguito del perfezionamento delle procedure di valutazione ambientale, l'opera è stata inclusa negli allegati alla delib. Cipe n. 10/2009 per un importo di 3.787,8 milioni, finanziato con capitali privati. L'11 marzo 2009, Anas e Sat hanno sottoscritto un nuovo schema di convenzione unica che, a differenza della precedente, prevede il completamento del corridoio. Per assicurare l'equilibrio economico-finanziario, la convenzione del 2009 prevede una sostanziale modifica delle condizioni originarie per i rilevanti oneri costruttivi non previsti in precedenza. In tale contesto, si è provveduto all'estensione della concessione al 31 dicembre 2046. Sul nuovo schema si è espressa l'Unione europea, condizionatamente al rispetto dell'affidamento dei lavori mediante gara. A seguito della violazione da parte della concessionaria dei vincoli imposti, è stato notificato l'avvio di una procedura d'infrazione. In tale contesto, il Ministero delle infrastrutture ha individuato soluzioni operative alternative, oggetto d'informativa al Cipe nella seduta del 22 dicembre 2017. (Peraltro, Aiscat contesta che la violazione sia attribuibile alla concessionaria, in quanto la procedura è stata aperta nei confronti dello Stato (nota n. 643 del 4 ottobre 2019)).

- La società Brebemi è concessionaria del collegamento Milano-Bergamo-Brescia. Concedente è Cal (Concessioni autostrade lombarde), partecipata pariteticamente da Anas e Regione Lombardia. In occasione della sottoscrizione del II atto aggiuntivo alla convenzione, il Cipe, con la delib. 6 agosto 2015, ha approvato l'aggiornamento del piano economico-finanziario, prevedendo un contributo pubblico di 320 milioni e un'estensione della concessione di sei anni, il reinserimento del valore di subentro a fine concessione di 1.205 milioni e l'entrata in esercizio il 31 gennaio 2017 dell'interconnessione con l'A4 a Brescia; è prevista una riduzione del tasso di congrua remunerazione da parte della società.

- A seguito di una prolungata interlocuzione, le autorità italiane hanno concluso un accordo con la Commissione europea per consentire l'esecuzione di rilevanti opere senza ulteriore impatto per l'utenza. Le opere includono il nodo stradale di Genova, già assentito ad Autostrade per l'Italia, e il completamento del collegamento Asti-Cuneo, in concessione alla società Asti-Cuneo. Le modalità di esecuzione sono indicate nell'accordo del 4 luglio 2017 tra il Ministro delle infrastrutture e la Commissione europea per il quale, a fronte dell'onere di servizio pubblico risultante dal contenimento delle tariffe, è prevista un'estensione della concessione per Autostrade per l'Italia e Satap A4, finanziatore dei lavori di Asti-Cuneo. Il Governo ha inoltrato, nel settembre 2017, due atti di notifica all'Unione europea. Le procedure non risultano perfezionate per l'assenza della decisione dell'Unione; le proposte saranno soggette alla valutazione dei Ministeri competenti e del Nars per la determinazione del Cipe.

⁷⁰ Senato della Repubblica: Atto di sindacato ispettivo n. 4-08912 del 19 gennaio 2018.

si è mai proceduto a una procedura competitiva, essendo stata la concessione prorogata, dapprima, per la costruzione della tratta Asti-Cuneo, proroga, peraltro, revocata per la violazione degli impegni assunti, e, infine, di nuovo concessa per il completamento, ancora una volta, della stessa tratta. Ad avviso dell'interrogante, poiché il codice degli appalti vieta le proroghe, la concessionaria della Torino-Piacenza, inoltre, fruirebbe di vantaggi dal fatto di continuare a gestire la tratta, pur scaduta la concessione, conseguendo un margine ulteriore.

Sempre secondo l'interrogante, anche la concessione di Autostrade per l'Italia è oggetto di proroga, attraverso: l'aumento annuo dei pedaggi del 2,5 per cento, oltre il doppio dell'inflazione, con un incremento, in venti anni, del 64 per cento; una remunerazione del denaro investito a un tasso di interesse del 7,95 per cento, pur godendo la concessionaria, per l'identico investimento, di un prestito da Cassa depositi e prestiti al tasso dell'1,7 per cento, in una congiuntura in cui il tasso di collocazione dei Btp è inferiore al 3 per cento⁷¹.

Sono scadute, inoltre, anche le concessioni Ativa, Autostrada del Brennero e Autovie venete, con elusione dell'obbligo di gara; l'affidamento *in house* delle ultime due gare sarebbe fatto in mancanza dei presupposti per la procedura.

In definitiva: a) il Parlamento non è stato informato delle operazioni; b) è stato violato il divieto di proroga stabilito dallo stesso Governo pochi mesi prima; c) risulta ingiustificata la remunerazione al 7,95 per cento di un investimento che costa al privato l'1,7 per cento, peraltro attraverso la Cassa depositi e prestiti; d) il vantaggio economico a favore del privato posto in essere con una mera operazione finanziaria avrebbe potuto essere realizzato dello Stato destinandolo alla riduzione del debito pubblico, evitando un pregiudizio patrimoniale.

Il Ministero delle infrastrutture ha risposto⁷², precisando che il progetto per il completamento del collegamento Asti-Cuneo vede il coinvolgimento della concessione A4, Torino-Milano, e non quello della A21, Torino-Piacenza, mentre l'altra

⁷¹ Peraltro, secondo Aiscat non è corretto, ai fini della determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito, fare riferimento unicamente alla determinazione del costo del debito, senza considerare il tasso di remunerazione del capitale di rischio, ovvero il tasso di rendimento minimo dei fondi determinato secondo parametri di mercato; il tasso dell'1,7 per cento si riferisce, infatti, a un tasso variabile e a breve termine, applicato a finanziamenti marginali e puntuali, soggetto ad aumento di inflazione crescente e non compatibile con la necessità di fronteggiare investimenti con finanziamenti a lungo termine (nota n. 2820 del 25 giugno 2018).

⁷² Nota n. 9629 del 7 maggio 2018.

iniziativa riguarda investimenti in concessione ad Autostrade per l'Italia di cui l'intervento principale è costituito dal Passante di Genova. Le iniziative rientrano in un programma d'intesa, denominato *Tabella di marcia per le proroghe autostradali conformi alla Ue, roadmap for Italian motorways*, del 4 luglio 2017. L'accordo definisce le condizioni per consentire l'esecuzione degli interventi, in tempi certi e in un quadro di adeguamenti tariffari limitati per l'utenza. La *roadmap* prevede l'impegno a verificare le condizioni per gli interventi di messa in sicurezza delle tratte autostradali A24-A25, gestite da Strada dei Parchi, e fissa limiti temporali entro cui attuare le procedure di gara per le tratte A21, Torino-Alessandria-Piacenza, e A5, Torino-Ivrea-Valle d'Aosta. Sono ribaditi gli impegni di messa a gara delle tratte autostradali Salt (scadenza nel 2019) e Autocamionale della Cisa (scadenza nel 2031). L'intesa individua anche i termini economici, i tempi d'esecuzione e i vincoli a garanzia dei reciproci impegni. In particolare, per Autostrade per l'Italia si ipotizza l'esecuzione di un programma d'investimenti per 7,938 miliardi. Il fabbisogno finanziario è assicurato con un incremento tariffario corrispondente al tasso d'inflazione, 2 per cento, più lo 0,5 per cento, attraverso l'estensione della concessione di quattro anni (dal 2038 al 2042) e la previsione di un indennizzo di subentro di 5,703 miliardi. Nel caso di economie di spesa o di una più favorevole evoluzione della domanda di traffico, è prevista la riduzione dell'indennizzo di subentro. I flussi finanziari generati da Autostrade per l'Italia consentono di remunerare il credito generato dal contenimento tariffario, cui è riconosciuto un interesse al tasso fisso del 7,96 per cento. Per il completamento della Asti-Cuneo è stato ipotizzato un finanziamento incrociato attraverso i flussi di ricavi della tratta A4, Torino-Milano. L'operazione risulterebbe possibile dalla circostanza che le tratte sono in concessione al medesimo soggetto. Il finanziamento delle opere è effettuato direttamente da Satap A4, a titolo di contributo. L'onere per il completamento è di 350 milioni. Si prevede di reperire il finanziamento e la remunerazione del capitale attraverso una proroga della concessione della tratta A4, Torino-Milano, di quattro anni (dal 2026 al 2030) e il riconoscimento di un indennizzo di subentro di 381 milioni. I flussi generati dalla A4 consentono anche la remunerazione dei crediti per ridotti incrementi tariffari (*missing revenue*). Nell'ambito degli accordi ricompresi nella *roadmap* è previsto l'aggiornamento del rapporto

concessorio della A24 e della A25 gestite da Strada dei Parchi⁷³. Il nuovo piano finanziario è finalizzato all'esecuzione di investimenti per il ripristino e la messa in sicurezza delle infrastrutture a seguito del terremoto⁷⁴. Peraltro, lo stesso Ministero ha precisato⁷⁵ che le condizioni della *roadmap* sono le risultanze di un'attività pregressa di indirizzo politico e non sono fonte di obbligazione tra le parti; quanto pattuito dovrà essere soggetto a verifica di convenienza tecnica, economica e di tutela dell'interesse

⁷³ Ampio risulta il contenzioso della concessionaria con la parte pubblica, giunto anche davanti alla Corte costituzionale (sent. n. 181/2019 del 16 luglio 2019).

⁷⁴ Sul travagliato stato di avanzamento delle procedure di aggiornamento del piano economico-finanziario, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato riferisce che, alla scadenza del primo periodo regolatorio 2009-2013, la concessionaria ha inoltrato al Ministero delle infrastrutture, il 30 giugno 2014, una prima proposta di aggiornamento del rapporto con un rilevante programma di investimenti (6,9 miliardi), ben oltre il valore della concessione, e una modifica delle condizioni convenzionali. La proposta è stata presentata ex art. 1, c. 183, dalla l. n. 228/2012, che ha attribuito al Governo, previa verifica presso la Commissione europea, la possibilità di rinegoziare la concessione al fine di consentire l'esecuzione degli investimenti per la messa in sicurezza antisismica della tratta. La proposta è stata ritenuta non ammissibile, in quanto contemplava un programma di investimenti non limitato alle opere di messa in sicurezza, una sostanziale modifica del tracciato e un'alterazione del rapporto. A seguito di un prolungato confronto, la società ha presentato diverse ipotesi di piano, ritenute parimenti non ammissibili in quanto non coerenti con il quadro normativo e non sostenibili da un punto di vista economico-finanziario, a causa della previsione di un elevato valore di subentro e di sostenuti incrementi tariffari. Contestualmente, al fine di accertare la compatibilità delle proposte con la normativa europea, il Ministero ha attivato l'interlocuzione con la Commissione nell'ambito della quale è emersa la necessità di un approfondimento da parte di un soggetto indipendente, individuato nel Consiglio superiore dei lavori pubblici, volto a verificare la rispondenza degli interventi previsti nel piano, in termini di tipologia e di congruità della spesa, con gli obiettivi di messa in sicurezza dell'infrastruttura. Tenuto anche conto delle valutazioni del Nars e del Ministero dell'economia, il Ministero delle infrastrutture ha respinto l'originaria proposta. È stato convenuto di istituire un tavolo di lavoro, nell'ambito del quale sono state prospettate dalla stessa società diverse simulazioni di piano, ritenute non accettabili dalla parte pubblica che, a sua volta, ha prospettato diverse ipotesi di soluzione. Queste non sono state condivise dalla società, che, il 13 giugno 2018, ha presentato una nuova simulazione di piano contenente: - la proroga di dieci anni della concessione; - investimenti per 3.140 milioni, di cui 2.000 per messa in sicurezza relativa al sisma 2009 e 1.140 in adempimento alla normativa per le gallerie; - contributi pubblici per 2.000 milioni; - il riconoscimento di un valore di subentro; - elevati incrementi tariffari; - un Wacc del 8,40 per cento. La proposta è stata oggetto di una richiesta di parere al Nars. Sulla base delle indicazioni fornite dall'Autorità dei trasporti, la concessionaria ha inviato l'11 luglio 2019 al Ministero una proposta di aggiornamento del piano con investimenti per 3,14 miliardi, di cui 2 da coprire con contributi statali da realizzare nel triennio 2020-2022 attraverso un piano di convalida da 723 milioni relativo agli interventi urgenti di messa in sicurezza e adeguamento sismico. La proposta individuava vari scenari: 1) senza investimenti, con aumento di tariffa dell'11 per cento; 2) investimenti per 3,14 miliardi, con aumento del 15,8 per cento; 2 bis) investimenti per 3,14 miliardi, con aumento tariffario del 2,5 per cento per i primi quattro anni e del 35 per cento dal 2025 al 2030 e un contributo di 422 milioni; 3) investimenti per 3,14 miliardi, proroga della concessione di dieci anni con aumento tariffario del 3 per cento, annullamento del valore di concessione residuo al 31 dicembre 2014 di 564 milioni, valore di subentro da 239 milioni; 4) investimenti per 3,14 miliardi, proroga della concessione di dieci anni, con aumento tariffario del 2,5 per cento per tre anni (2020-2022) e del 3 per cento dal 2023 al 2040, annullamento del valore di concessione residuo al 31 dicembre 2014 di 64 milioni, valore di subentro da 229 milioni. Il 19 luglio, sollecitata dal Ministero a specificare quale proposta dovesse essere assunta per la conclusione dell'iter, la società ha indicato l'ultima. Su questa si è espressa l'Autorità con parere n. 8 del 31 luglio 2019 e il Nars il 1° agosto 2019. Conclusivamente, il Cipe, nella seduta del 1° agosto 2019, nel prendere atto del piano elaborato sulla base del sistema regolatorio fissato dall'Autorità con delibera n. 66/2019 e dell'ulteriore proposta della concessionaria, ha dato indicazioni al Ministero di sottoporre alla valutazione della Commissione europea la proposta. Il Cipe ha convenuto sulla necessità di predisporre, nelle more del pronunciamento della Commissione, un piano di convalida per i lavori urgenti di messa in sicurezza della tratta, prevedendo un cronoprogramma di spesa coerente con le capacità di avanzamento dei lavori (nota n. 212927 del 17 settembre 2019).

⁷⁵ Nota n. 13934 del 27 giugno 2018.

pubblico.

Per le concessionarie Autostrade per l'Italia e Satap A4 sono state avviate anche le procedure di aggiornamento periodico dei piani economico-finanziari. Le ipotesi operative riconducibili a tali procedure sono sviluppate sulla base della legislazione vigente e, pertanto, non contemplano l'estensione del termine di concessione.

Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio ha riferito⁷⁶ di non essere stato coinvolto e di non aver ricevuto proposte di aggiornamento da sottoporre al Cipe; nello stesso senso, il Ministero dell'economia⁷⁷.

Tuttavia, secondo il Ministero delle infrastrutture i contenuti dell'intesa sono richiamati nel Documento di economia e finanza 2018, allegato 'Connettere l'Italia: lo stato di attuazione dei programmi per le infrastrutture di trasporto e logistica', approvato dal Consiglio dei ministri il 26 aprile 2018. A seguito della formalizzazione della decisione della Commissione, le concessionarie dovranno predisporre gli atti convenzionali, i piani economico-finanziari e gli allegati tecnici⁷⁸.

⁷⁶ Nota n. 3353 del 27 giugno 2018.

⁷⁷ Nota n. 156732 del 19 giugno 2018 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

⁷⁸ Più analiticamente, con riferimento ad Autostrade per l'Italia: - è previsto che la concessionaria realizzi gli investimenti per la Gronda di Genova (4,32 miliardi, dal 2017) e quelli del IV atto aggiuntivo (588 milioni, dal 2017), 'vecchi investimenti', nonché per la terza e quarta corsia e le barriere antirumore (3,097 miliardi, dal 2017), 'altri investimenti previsti', per un totale di 8 miliardi; per gli investimenti (compensati secondo il parametro X della tariffa i vecchi, e secondo il parametro K della tariffa gli altri) e per i mancati introiti dovuti all'imposizione del massimale tariffario, si applicano i tassi di remunerazione: a) per i vecchi, 7,18 per cento reale, al netto delle imposte per la durata della concessione; b) per gli altri, in base al cronoprogramma, dal 2017 ed entro il termine del periodo oggetto di regolamentazione, fino al 2022, per 2,49 miliardi; 5,6 per cento nominale al lordo delle imposte, compresi i lavori realizzati nel 2022 e remunerati nel 2023. Il tasso di rendimento si applica indipendentemente da ritardi nella realizzazione che potrebbero causarne il rinvio a periodi oggetto di regolamentazione futuri con l'eccezione di ritardo non imputabile alla concessionaria individuato da sentenza comunicata alla Commissione europea; c) per gli altri investimenti, in conformità con il cronoprogramma, dopo il 2023: 5,6 per cento nominale al lordo delle imposte, con riserva di variazione del Wacc; d) per i mancati introiti: 7,95 per cento nominale al lordo delle imposte per la durata della concessione e della proroga; - il valore di subentro non deve superare di 1,3 volte l'Ebitda; qualora una revisione del parametro K successivamente al termine del periodo dovesse determinare un aumento del Wacc in base a quanto stabilito dal Cipe o a causa di variazioni nel tasso di inflazione o del traffico, il valore potrebbe aumentare fino a un massimo di 1,5 volte l'Ebitda; - la proroga risulta di 48 mesi; - per il massimale tariffario, l'aumento annuo non deve essere inferiore all'effettivo tasso di inflazione, aumentato (dal 2019) dello 0,5 per cento, presumendo un'inflazione sul lungo termine del 2 per cento. L'ipotesi non costituisce un limite per adeguamenti futuri della tariffa, annualmente aggiornata sulla base del tasso di inflazione effettivo, aumentato dello 0,5 per cento dal 2019; - la concessionaria è tenuta ad appaltare l'80 per cento dei lavori.

Con riferimento a Sias per la Asti-Cuneo, Satap A4 e Satap A21: - Satap A21, con scadenza nel giugno 2017, non rientra nella proroga; le Autorità italiane si impegnano a organizzare la gara affinché la nuova concessione, risultante dalla fusione con Ativa, inizi entro il 1° gennaio 2020; - finanziando Satap A4 in parte gli investimenti sulla Asti-Cuneo, la tratta viene prorogata per 48 mesi; - la concessionaria realizza gli investimenti per il completamento della Asti-Cuneo per 350 milioni dal 2017 e per le opere aggiuntive per Satap A4 per 153 milioni dal 2017; - per gli investimenti riconosciuti e per i mancati introiti per l'imposizione del massimale tariffario si

7. L'iter procedurale in corso

Peraltro, il Governo, già nell'agosto 2014, aveva presentato una proposta, ex art. 5, comma 1, del d.l. n. 133/2014⁷⁹, con la previsione dell'accorpamento di alcune concessioni per il completamento della Asti-Cuneo, come misura per il rilancio degli investimenti⁸⁰; la proposta non ebbe seguito per alcuni profili di criticità e per l'abolizione della norma, ex art. 217 del d.lgs. n. 50/2016.

Le Autorità italiane hanno elaborato, pertanto, la nuova proposta con l'inclusione di ulteriori interventi, confluiti nella *roadmap*⁸¹ descritta.

Il 13 ottobre 2017 l'amministrazione ha notificato all'Unione europea una proposta di modifica delle convenzioni per Autostrade per l'Italia, Satap A4 e Asti-Cuneo⁸²; per

applicano diversi tassi di rendimento: a) per gli investimenti Satap A4: 5,6 per cento nominale al lordo delle imposte; il capitale investito regolatorio (Cir) di Satap A4 ha, a sua volta, un rendimento del 5,6 per cento nominale al lordo delle imposte fino al 2022, fatte salve le variazioni nel Wacc; b) per gli investimenti della Asti-Cuneo e il capitale investito regolatorio: 9,23 per cento nominale al lordo delle imposte; c) per i mancati introiti: l'8,29 per cento nominale al lordo delle imposte per la durata della concessione e per il periodo di proroga. Gli investimenti devono essere realizzati entro il termine del successivo periodo oggetto di regolamentazione. I tassi si applicano indipendentemente da ritardi nella realizzazione, con l'eccezione dei casi di ritardo non imputabile individuati da sentenza comunicata alla Commissione europea; - il valore di subentro non deve superare di 1,4 volte l'Ebitda della Asti-Cuneo più Satap A4; qualora una revisione del piano economico-finanziario dopo il termine del periodo oggetto di regolamentazione dovesse determinare un aumento del Wacc in base alle norme Cipe, il valore di acquisizione massimo potrebbe essere stabilito a 1,6 volte l'Ebitda; - l'aumento del massimale tariffario non deve essere inferiore al tasso di inflazione aumentato, dal 2019, dello 0,5 per cento, presumendo un'inflazione sul lungo termine del 2 per cento; l'ipotesi non costituisce un limite per adeguamenti futuri della tariffa, annualmente aggiornata in linea con le disposizioni contrattuali correlate al tasso di inflazione, pari all'inflazione prevista aumentata dello 0,5 per cento; - alla scadenza delle concessioni prorogate, nel dicembre 2030, queste saranno oggetto di gare come un'unica concessione; - la concessionaria è tenuta ad appaltare l'80 per cento dei lavori per la costruzione degli investimenti aggiuntivi previsti per Satap A4.

Con riferimento a Sias per Cisa e Salt: - Salt, con scadenza nel 2019, non è oggetto di proroga; le Autorità italiane si impegnano a svolgere la gara affinché la concessione abbia inizio entro il 1° agosto 2019. La Commissione prende atto dell'intenzione di promuovere una gara congiunta tra Salt e Cisa dal 2031; - la Commissione prende atto: - che l'iniziale proroga della Cisa fino al 2031 sarà mantenuta; - che saranno realizzate le opere per il completamento del primo lotto della tratta Tirreno-Brennero della Cisa, per 460 milioni dal 2017, assieme al raccordo con la Cispadana per 4 km e che le Autorità italiane hanno abbandonato il progetto per la realizzazione del secondo lotto della Tirreno-Brennero; - che, nel 2031, la Cisa sarà oggetto di gara senza valore di subentro; - del fatto che il contributo pubblico previsto di 900 milioni e la garanzia statale sul valore di acquisizione di 1,7 miliardi non saranno concessi.

⁷⁹ "Nel rispetto dei principi dell'Unione europea, al fine di assicurare gli investimenti necessari per gli interventi di potenziamento, adeguamento strutturale, tecnologico e ambientale delle infrastrutture autostradali nazionali, nel rispetto dei parametri di sicurezza più avanzati prescritti da disposizioni comunitarie, nonché un servizio reso sulla base di tariffe e condizioni di accesso più favorevoli per gli utenti, i concessionari di tratte autostradali nazionali possono, entro il 31 dicembre 2014, proporre modifiche del rapporto concessorio anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue, ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria. Il concessionario predisporre un nuovo piano economico-finanziario per la stipula di un atto aggiuntivo o di un'apposita convenzione unitaria che devono intervenire entro il 31 agosto 2015".

⁸⁰ La necessità di coniugare gli investimenti di adeguamento autostradale con livelli tariffari accessibili è riscontrabile anche in altri atti d'indirizzo politico del periodo, quale la direttiva del Ministro delle infrastrutture del 30 dicembre 2014 sull'adeguamento tariffario e aggiornamento periodico dei piani economico-finanziari.

⁸¹ Che disciplina, come descritto, l'esecuzione del Passante di Genova, del completamento della Asti-Cuneo e degli interventi di messa in sicurezza delle tratte Roma-L'Aquila-Teramo e diramazione per Torano-Pescara (A24 e A25).

⁸² Le proposte sono corredate da allegati tecnici con i profili operativi e contrattuali, gli effetti tariffari e le procedure di verifica dei reciproci impegni.

gli interventi sulle autostrade A24 e A25 si è rinviato all'esito di verifiche tecniche sui lavori, rimesse al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

A seguito della richiesta della Commissione, il Ministero delle infrastrutture ha rettificato le proposte anche per recepire gli adeguamenti tariffari intervenuti. L'8 maggio 2018 è stata comunicata la decisione della Commissione C (2018) 2435 del 27 aprile 2018, che non solleva *“obiezioni in merito all'aiuto, in quanto compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'art. 106, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea”*.

La decisione non definisce un accordo tra le parti, stabilendo unicamente che le ipotesi prospettate non sono configurabili come aiuti di Stato, necessitando della recezione in atti contrattuali. La revisione dei rapporti concessori risulta assoggettata all'iter approvativo⁸³.

Nessuna concessionaria ha formalizzato la richiesta di revisione dei rapporti secondo le condizioni della *roadmap*. Nell'eventualità, il Ministero ha sottolineato che si sarebbe dovuto procedere alla verifica degli atti, accertando le condizioni di economicità delle operazioni in funzione della rispondenza all'interesse pubblico.

Alla scadenza del periodo regolatorio per Autostrade per l'Italia e Satap A4, il 31 dicembre 2017, il Ministero aveva invitato le società a presentare l'aggiornamento dei piani economico-finanziari in base alle procedure vigenti e all'iter della *roadmap*; la richiesta è stata reiterata l'8 giugno 2018, considerata l'imminenza del termine fissato dalla delib. Cipe n. 27/2013 per l'inoltro delle proposte (30 giugno 2018).

Autostrade per l'Italia, il 15 giugno 2018, ha trasmesso la documentazione per l'aggiornamento quinquennale; la proposta è sviluppata seguendo i criteri della normativa interna, prevedendosi: l'invarianza del termine di scadenza della concessione al 31 dicembre 2038; l'assenza di indennizzo da subentro; l'assenza del meccanismo di *missing revenue*; la permanenza dei tassi di congrua remunerazione al 7,18 per cento per gli investimenti della IV convenzione aggiuntiva e l'applicazione della delib. Cipe n. 39/2007 per i nuovi investimenti; l'assenza di interessi sui mancati

⁸³ Che prevede: - la presentazione di una proposta di aggiornamento del piano economico-finanziario da parte della concessionaria; - l'istruttoria della proposta da parte del Ministero delle infrastrutture, della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento del Tesoro; - l'esame in sede Cipe, sentito il Nars, ai sensi dell'art. 43 del d.l. n. 201/2011; - l'approvazione dell'atto convenzionale e del piano economico-finanziario mediante decreto del Ministero delle infrastrutture di concerto con quello dell'economia.

ricavi calcolati al tasso del 7,96 per cento; la riconferma del programma d'investimenti assentito in concessione per un importo di 6.931 milioni nel periodo 2018-2022 e di 11.309 milioni nel periodo 2018-2032; l'inclusione, nel programma, del Passante di Genova per 4.327 milioni; il riconoscimento di adeguamenti tariffari in relazione all'avanzamento delle opere; l'affidamento dei lavori, servizi e forniture in base all'art. 177 del d.lgs. n. 50/2016. La realizzazione del Passante di Genova è prevista nel rispetto delle pattuizioni risultanti dagli atti convenzionali. La copertura finanziaria è assicurata attraverso il riconoscimento di adeguamenti tariffari calcolati, in relazione allo stato d'avanzamento dei lavori, attraverso il parametro X investimenti. Il tasso di remunerazione rimane al 7,18 per cento reale. Il rischio di costruzione, secondo le pattuizioni vigenti, è stato trasferito alla concessionaria con l'approvazione del progetto definitivo. La proposta di aggiornamento del piano economico-finanziario è stata oggetto di valutazione istruttoria.

Il Ministero ha riferito, nel corso del 2018, di attendere anche da Satap A4 la proposta di aggiornamento del piano economico-finanziario secondo la normativa interna. Nel corso dell'iter approvativo, si sarebbe potuta accertare la possibilità di consentire, attraverso un'operazione di finanziamento incrociato, il completamento della Asti-Cuneo, indipendentemente dalla proroga della concessione della A4⁸⁴.

Un ennesimo nuovo assetto è stato prospettato recentemente; sull'aggiornamento si sono espressi l'Autorità dei trasporti con le delib. n. 68 e n. 72 del 19 giugno 2019 e con il parere n. 7 del 23 luglio 2019 e il Nars con i pareri n. 6 e n. 7 del 30 luglio 2019. L'Autorità, oltre a rilevare alcuni aspetti tecnici nella costruzione dei due piani e a segnalare la mancata sottoposizione della nuova versione degli atti aggiuntivi, ha: - ritenuto non più attuale la decisione della Commissione europea C (2018) 2435 alla luce delle rilevanti modifiche rispetto allo scenario precedente; - indicato che la nuova ipotesi prospettata dovrà essere condivisa con la Commissione europea; - evidenziato accentuate criticità in ragione del considerevole aumento del valore di subentro; -

⁸⁴ Con riferimento ad Autocamionale della Cisa e Salt, la *roadmap* conferma gli impegni definiti dai contratti vigenti. Risultano invariate le scadenze dei rapporti. Nell'ottica di un'armonizzazione della rete e al fine di superare un'eccessiva frammentazione, la decisione Ue prende atto delle intenzioni di organizzare una procedura d'appalto pubblica congiunta per le due società nel 2031, data di scadenza della Cisa, e di procedere a un affidamento congiunto delle tratte gestite da Ativa e da Satap A21 (Torino-Alessandria-Piacenza) per il quale è stata predisposta la procedura di gara.

ribadito che un accorpamento/fusione delle concessioni consentirebbe la conformazione all'ambito ottimale di gestione e si configurerebbe coerente con la decisione già assunta a livello europeo. Alla luce dei pareri, il Ministero ha presentato al Cipe il 1° agosto 2019 una nuova proposta di *cross financing*. La proposta del Ministero presenta rilevanti modifiche rispetto al modello precedentemente sottoposto alla Commissione e avallato da quest'ultima. Infatti, non si prevede la proroga di Satap A4 di quattro anni né l'unificazione al 2030 delle concessioni. Il nuovo modello prevede la riduzione della durata della concessione della Asti-Cuneo al 2031 e una gara unica da effettuarsi alla scadenza della concessione di Satap A4 (2026). Ciò, oltre a rendere percorribile il modello del *cross financing* e sostenibile il piano della concessione A33, è funzionale a garantire l'allineamento delle scadenze e l'accorpamento in gara di tratte redditizie con altre a scarso traffico, prevenendo eccessivi esborsi di finanza pubblica e incrementi tariffari per l'utenza. Inoltre, si realizza la conformazione all'ambito ottimale di gestione finalizzata alla valorizzazione delle concessioni connesse; il nuovo modello, tuttavia, genera l'incremento del valore di subentro per Satap A4 a 888 milioni, superiore al limite individuato dalla decisione europea, e, per la Asti-Cuneo, a 306 milioni⁸⁵.

Da quanto sopra descritto, si rileva il defatigante ricorso alla contrattazione con la Commissione europea per ottenere il consenso a proroghe per alcune concessioni; peraltro, come riferito, talora, ottenuto l'assenso, è stata, poi, scelta una diversa soluzione.

8. La sentenza della Corte di giustizia C-526/16

Dalla ricostruzione delle vicende degli ultimi decenni, si rileva il ricorso a strumenti negli effetti del tutto simili alla proroga formale, quali l'eccessivo valore di subentro al

⁸⁵ Il Ministero delle infrastrutture riferisce di aver ritenuto di richiedere alle concessionarie una rimodulazione delle proposte contenute nella decisione europea, preservando le medesime finalità e condizioni, a eccezione dell'ipotesi di estensione del termine di concessione. Tale soluzione trova motivazione nell'esigenza di ricondurre la regolazione dei rapporti a modalità unitarie, pienamente compatibili con la regolamentazione interna. La soluzione risponde anche alla necessità di prevenire analoghe istanze di proroga dei termini da parte di altri operatori su presupposti analoghi e sancire il principio di messa a gara delle infrastrutture alla naturale scadenza dei contratti. La contrazione della concessione di A33 consente la possibilità di un affidamento unitario delle due autostrade, ancorché con uno sfasamento temporale nella disponibilità delle tratte (nota n. 23691 del 4 ottobre 2019).

termine delle concessioni, la proroga di fatto a seguito di mancato tempestivo riaffidamento delle stesse, la revisione contrattuale attraverso la gestione unificata di tratte interconnesse, contigue o complementari che consentono di modificare i rapporti esistenti senza nuovo affidamento alla scadenza.

Resta, infine, da valutare la coerenza delle proroghe legislative nei riguardi dei riferiti rigorosi principi europei⁸⁶. In tal senso, risulta significativa la recente sentenza della Corte di giustizia⁸⁷ che ha ribadito che il *“principio di parità di trattamento e l’obbligo di trasparenza che ne deriva ostano a che, dopo l’aggiudicazione di un contratto di concessione di lavori pubblici, l’amministrazione aggiudicatrice concedente e il concessionario apportino alle disposizioni del loro contratto modifiche tali che dette disposizioni presentino caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle iniziali. È quanto avviene se le modifiche previste hanno per effetto o di estendere la concessione di lavori pubblici, in modo considerevole, a elementi non previsti, o di alterare l’equilibrio economico contrattuale in favore del concessionario, oppure se tali modifiche sono atte a rimettere in discussione l’aggiudicazione di lavori pubblici nel senso che, se esse fossero state previste nei documenti disciplinanti la procedura originaria, o sarebbe stata accolta un’altra offerta oppure avrebbe potuto essere ammessi offerenti diversi. Pertanto, in linea di principio, una modifica sostanziale di un contratto di concessione di lavori pubblici deve dar luogo a una nuova procedura di aggiudicazione relativa al contratto modificato”*. Pertanto, la *“Repubblica italiana, avendo prorogato dal 31 ottobre 2028 al 31 dicembre 2046 la concessione della tratta Livorno-Cecina dell’autostrada A12 Livorno-Civitavecchia senza pubblicare alcun bando di gara, è venuta meno agli obblighi a essa incombenti”*⁸⁸.

⁸⁶ Anche Aiscat, in *“linea generale, concorda con il principio che la proroga delle concessioni in essere può configurare una limitazione alla concorrenza. Tuttavia, tale strumento, in casi specifici, può risultare funzionale a consentire la realizzazione di investimenti senza determinare incrementi tariffari insostenibili per l’utenza, ferma rimanendo la necessità di non generare extraprofiti. Infatti, considerato il periodo di concessione, in presenza della necessità di investimenti che dovesse emergere, per interventi strettamente attinenti all’infrastruttura gestita in concessione, la proroga costituisce un valido strumento per consentire lo sviluppo della rete senza gravare sull’utenza. D’altra parte, la stessa disciplina comunitaria ammette la proroga, precisando che la stessa deve essere attentamente considerata sia alla luce delle norme in materia di concorrenza che delle norme in materia di appalti pubblici”* (nota del 23 settembre 2019).

⁸⁷ Sentenza C-526/16 del 18 settembre 2019.

⁸⁸ Secondo l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, *“nel settore autostradale, dove, per questioni strutturali, sussistono condizioni di monopolio naturale (e, dunque, non è possibile che si espliciti una concorrenza nel mercato), il meccanismo della gara per il mercato e una regolazione tariffaria incentivante sono gli strumenti più idonei a consentire di replicare gli esiti efficienti derivanti dai meccanismi concorrenziali. Lo strumento della procedura di gara nell’aggiudicazione delle concessioni consente, infatti, di massimizzare gli introiti a favore del concedente e, allo stesso tempo, di selezionare l’operatore più efficiente, capace di garantire la migliore gestione in termini di qualità e sicurezza del servizio. In aggiunta all’obbligo di procedere alla gara, l’Autorità ha, in più occasioni, evidenziato che il perimetro della concessione oggetto di*

Peraltro, sul rispetto della disciplina degli aiuti di Stato nell'accordo del luglio 2017 con la Commissione, il Ministero delle infrastrutture riferisce che l'Italia si è impegnata a limitare i livelli di redditività delle concessioni prorogate, a una durata più corta delle stesse e ad altre misure per permettere gare competitive in futuro.

L'art. 178 del d.lgs. n. 50/2016 ha introdotto per le concessioni scadute e in scadenza l'obbligo di ricorrere alla gara, ferma restando la possibilità di avvalersi dell'affidamento *in house*⁸⁹.

Le proroghe rischiano, secondo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato⁹⁰, di determinare una persistente chiusura del mercato. Infatti, come chiarito dalla Commissione europea, la rideterminazione della durata rappresenta una "*proroga della concessione avente a oggetto delle opere esistenti che si tradurrebbe nell'attribuzione diretta di una nuova concessione di servizi, in violazione delle regole e dei principi del Trattato*"⁹¹.

L'Autorità garante della concorrenza segnala che, in sede di esame della legge di

affidamento non dovrebbe essere ingiustificatamente ampio, ma, piuttosto, tenere adeguatamente conto delle caratteristiche specifiche della domanda e dell'offerta. Lo schema di convenzione dovrebbe definire puntualmente i servizi oggetto di concessione, anche tenendo conto della loro evoluzione tecnologica (i sistemi di pagamento Telepass), al fine di garantire che la remunerazione sia strettamente correlata al servizio reso e che anche eventuali servizi innovativi, non esplicitamente ricompresi nell'ambito della convenzione, siano affidati tramite procedure a evidenza pubblica. Sotto il profilo della durata degli affidamenti, l'Autorità ha ripetutamente denunciato le significative criticità concorrenziali che caratterizzano il settore, osservando come la loro durata dovrebbe essere commisurata al valore della concessione, alla sua complessità organizzativa, alle caratteristiche degli investimenti effettuati e alla possibilità di una loro equa remunerazione. Una durata eccessivamente lunga riduce ingiustificatamente i già limitati spazi per il confronto concorrenziale. In questa ottica, non andrebbero disposti rinnovi automatici e proroghe, che bloccano lo sviluppo dell'economia e impediscono al mercato concorrenziale di produrre i suoi effetti, in termini di efficienza e di innovazione. Nonostante gli auspici espressi, la quasi totalità delle concessioni in essere è stata affidata o prorogata senza ricorrere a procedure di gara. Ciò ha comportato un ingessamento del sistema, che necessita di una profonda revisione, attraverso una regolamentazione opportunamente disegnata. (...) Considerate le inefficienze riscontrate e al fine di porre rimedio all'inerzia dei soggetti concedenti, occorre affiancare all'ipotesi della revoca un sistema di incentivi e penalizzazioni che favorisca i miglioramenti di produttività e l'attività di investimento. In questa prospettiva, appare necessaria non solo l'introduzione di misure atte a stimolare il confronto competitivo in sede di gara per la selezione del gestore più efficiente, ma anche l'applicazione di un sistema tariffario idoneo a garantire la remunerazione degli investimenti infrastrutturali sulla base di criteri equi e trasparenti e a evitare situazioni di extraprofitto. In tale contesto, risulta indispensabile un'effettiva attività di controllo da parte dei concedenti e delle amministrazioni competenti, che sembrerebbe sino a ora mancata, finalizzata alla sollecita realizzazione dei piani finanziari dei gestori e all'eventuale revisione degli stessi. (...) L'Autorità intende, tuttavia, sottolineare che la gran parte delle concessioni vigenti scadrà soltanto dopo l'anno 2030, a causa della lunga durata degli affidamenti esistenti e dell'ampio ricorso a rinnovi. Si ritiene, dunque, opportuno che le amministrazioni competenti valutino la congruità della durata anche delle attuali concessioni esistenti, rispetto al valore della concessione, alla complessità organizzativa dell'oggetto della stessa e agli investimenti effettuati. La durata potrebbe essere eventualmente rideterminata all'interno di un più generale processo di revisione e previa verifica della praticabilità giuridica di tale soluzione, laddove eccedente il periodo di tempo ragionevolmente necessario al recupero degli investimenti sostenuti e a una remunerazione del capitale investito" (nota del 17 settembre 2019).

⁸⁹ Sono state costituite alcune *newco* per l'affidamento *in house*, fra cui quella fra Regione Friuli-Venezia Giulia (socio di maggioranza), Regione Veneto e Anas, per le tratte (ora gestite in proroga da Autovie venete) A4, A23, A28, A57, A34, per 210,2 km. Inoltre, nel gennaio 2016 è stata concessa una proroga fino al 2045 ad Autostrade del Brennero, in vista della trasformazione *in house* della società a seguito dell'acquisizione pubblica delle quote dei soci privati. Anche Anas ha costituito Anas concessioni autostradali per proporsi affidataria di nuove concessioni o in scadenza.

⁹⁰ Nota n. 9346 del 14 marzo 2018.

⁹¹ Proroga della concessione ad Autocamionale della Cisa, decisione 2006/4419 C (2006) del 12 ottobre 2006.

bilancio 2018, il Governo ha accolto come raccomandazione l'emendamento G/2960/171/5 che prevede l'impegno *"ad avviare, entro il 31 marzo 2018, le procedure delle gare per l'assegnazione delle concessioni già scadute e di quelle in scadenza entro il 31 luglio 2019, a eccezione di quelle di Autovie venete e Autostrada del Brennero, nonché per la realizzazione di tratte previste da almeno dieci anni nei piani finanziari e non ancora avviate; a prevedere, nelle condizioni per le gare, un canone supplementare pari al 5 per cento dei ricavi da pedaggi sulla stessa tratta nel 2016, da destinare alla sterilizzazione degli aumenti delle aliquote Iva e delle accise per gli anni dal 2019"*.

L'Autorità è ritornata recentemente⁹² sull'argomento, ribadendo che *"la scelta di un regime di esternalizzazione impone l'obbligo di operare nel rispetto del principio di massima concorrenzialità. Tramite le concessioni, infatti, le amministrazioni limitano l'accesso a un numero circoscritto di imprese, che si trovano in posizione privilegiata rispetto agli altri operatori. Non dovrebbero, pertanto, configurarsi come concessioni i regimi in cui tutti gli operatori che soddisfano determinate condizioni sono autorizzati a svolgere un certo compito senza selettività, né gli atti con i quali le amministrazioni autorizzano l'esercizio di un'attività economica, stabilendone le modalità e le condizioni"*⁹³. Per l'Autorità, le *"concessioni che più hanno destato preoccupazioni dal punto di vista concorrenziale riguardano, in primo luogo, la gestione di alcune infrastrutture rispetto alle quali è emersa una forte resistenza*

⁹² Segnalazione al Parlamento e al Governo del 12 dicembre 2018.

⁹³ Prosegue l'Autorità: *"a) Le procedure a evidenza pubblica devono costituire la regola nell'affidamento. Tuttavia, molti mercati sono ancora caratterizzati dalla presenza di concessioni affidate in via diretta senza ricorso a procedure di gara, di lunghissima durata e di ampiezza tale da congelare interi settori a scapito sia della potenziale concorrenza di operatori economici in grado di competere efficacemente sul mercato, sia della qualità del servizio reso alla collettività. b) In aggiunta all'obbligo di procedere alla gara, il perimetro della concessione non deve essere ingiustificatamente ampio, ma piuttosto tenere adeguatamente conto delle caratteristiche specifiche della domanda e dell'offerta. A tal fine, assumono rilevanza il numero e la tipologia delle concessioni da affidare. Dovrebbero essere ridotti al minimo i casi di concessione esclusiva, ricorrendo, ove possibile, a più concessioni, eventualmente relative a mercati geografici diversi. c) Nel conferimento o nel rinnovo delle concessioni, andrebbero eliminati i casi di preferenza per i gestori uscenti o per l'anzianità acquisita, in quanto idonei a tradursi in un'asimmetria a favore dei soggetti che già operano sul mercato. La scelta di criteri di selezione proporzionati, non discriminatori ed equi è, infatti, essenziale per garantire l'effettivo accesso alle opportunità economiche offerte dalle concessioni. I criteri di selezione dovrebbero, dunque, riguardare soltanto la capacità tecnica, professionale, finanziaria ed economica, essere collegati all'oggetto del contratto e figurare nei documenti di gara. d) La durata delle concessioni dovrebbe essere limitata e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato. A riguardo, è senz'altro rilevante l'avvenuta introduzione, a livello normativo, di un limite alla durata, che deve essere determinata dall'amministrazione aggiudicatrice nel bando di gara in funzione dei lavori o servizi richiesti. La durata è commisurata al valore della concessione e alla sua complessità organizzativa e, laddove superiore ai cinque anni, impone un onere motivazionale maggiore, posto che non potrà eccedere il periodo di tempo ragionevolmente necessario al recupero degli investimenti, insieme a una remunerazione del capitale investito. In questa ottica, non andrebbero disposti rinnovi automatici e proroghe, che bloccano lo sviluppo dell'economia e impediscono al mercato concorrenziale di produrre i suoi effetti in termini di efficienza, di innovazione e di qualità del servizio reso alla collettività"*. Nei mercati dei servizi autostradali, l'Autorità ha più volte segnalato l'opportunità di affidare le diverse tratte, laddove economicamente possibile, a una pluralità di gestori differenti, al fine di introdurre forme di concorrenza comparativa (cosiddetta *yardstick competition*): AS135, *Proroghe delle concessioni autostradali*, 22 maggio 1998; AS455, *Schemi di convenzione con la società Anas sottoscritti dalle società concessionarie autostradali*, 4 luglio 2008.

all'espletamento di procedure a evidenza pubblica, pur a fronte dei mutati quadri normativi (autostrade). Peraltro, l'eccessiva ampiezza e durata delle concessioni esistenti, dovuta anche al frequente ricorso a proroghe o rinnovi automatici, ha comportato un inevitabile ingessamento degli assetti di mercato esistenti, a vantaggio degli operatori attuali. (...) Vi sono stati, frattanto, rilevanti cambiamenti del quadro normativo in materia. Innanzitutto, le concessioni autostradali sono state espressamente disciplinate dal codice dei contratti pubblici, il cui art. 178 ha previsto il ricorso a gare a evidenza pubblica per l'assegnazione di concessioni in scadenza (ferma la possibilità di affidamenti in house), mentre l'art. 177, comma 1, ha stabilito, tra le altre previsioni, che i titolari di concessioni non affidate con procedure di gara sono obbligati ad aggiudicare una quota pari al 60 per cento dei contratti di importo superiore a 150.000 euro mediante procedura a evidenza pubblica. Inoltre, l'Autorità di regolazione dei trasporti ha provveduto a definire le condizioni per l'efficienza delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, individuando ambiti ottimali di gestione aventi un'estensione chilometrica compresa, per singola concessione, tra i 180 e i 315 km. All'Autorità sono state, altresì, affidate le competenze in materia tariffaria, poi estese anche alle concessioni vigenti. L'attuale gestione della rete è caratterizzata dall'esistenza di 25 concessioni affidate direttamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a 24 società, una delle quali, Autostrade per l'Italia s.p.a. (Aspi), gestisce oltre la metà dell'intera rete (pari a circa 3.000 km), mentre altre società sono complessivamente riconducibili a un unico soggetto, il gruppo Gavio, che gestisce quasi 1.500 km. La gran parte delle concessioni scadrà soltanto dopo l'anno 2030 (quella di Aspi nel 2042), a causa della lunga durata degli affidamenti esistenti e dell'ampio ricorso a rinnovi. Tre concessioni risultano già scadute e in regime di proroga, mentre soltanto alcune sono in prossima scadenza. Solo nel maggio 2017 è stata affidata la prima concessione aggiudicata tramite gara europea, relativa alla A21. Sotto il profilo concorrenziale, l'esperienza ha dimostrato come la quasi totalità delle concessioni sia stata affidata senza procedure a evidenza pubblica e per durate particolarmente lunghe. Al riguardo, l'Autorità segnala, pertanto, la necessità, per le concessioni in scadenza, di provvedere celermente allo svolgimento delle procedure di gara, al fine di selezionare al meglio e per tempo i gestori in termini di qualità e sicurezza dei servizi, propensione agli investimenti e minor costo di gestione. Quanto alle restanti concessioni, l'Autorità invita a valutare la congruità della durata rispetto al valore della concessione, alla complessità organizzativa dell'oggetto della stessa e agli investimenti effettuati, anche ai fini della rideterminazione della durata laddove

eccedente il periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti e a una remunerazione del capitale. Infine, si segnala al legislatore la necessità di aumentare la quota da esternalizzare dei contratti affidati senza gara – che, per i gestori autostradali, è attualmente limitata al 60 per cento – alla percentuale dell’80 per cento prevista per la generalità degli altri concessionari dall’art. 177 del d.lgs. n. 50/2016”⁹⁴.

⁹⁴ Coerenti sono le raccomandazioni dell’Autorità: *“In linea generale, l’Autorità auspica che, laddove possibile, la necessità di ricorrere al regime concessorio venga verificata a fondo e, in ogni caso, ne siano ripensate profondamente l’ampiezza, la durata e le modalità di subentro al concessionario già presente. Per le concessioni in scadenza o già scadute, l’Autorità ribadisce l’importanza del ricorso a modalità di affidamento competitive, evitando le proroghe e i rinnovi automatici. Un regime concessorio maggiormente coerente con i principi della concorrenza e volto a valorizzare i limitati spazi per il confronto competitivo presenti in molti dei servizi in concessione sarebbe estremamente prezioso per garantire ai cittadini una gestione delle infrastrutture e un’offerta di servizi pubblici più efficiente e di migliore qualità e sicurezza; non ultimo, potrebbe contribuire in misura significativa alla crescita economica e, soprattutto, alla ripresa degli investimenti di cui il Paese necessita. In sintesi, l’Autorità auspica i seguenti interventi: per le concessioni autostradali in scadenza, il celere svolgimento di procedure di gara, al fine di selezionare al meglio e per tempo i gestori in termini di qualità e sicurezza dei servizi, propensione agli investimenti e minor costo di gestione; per le restanti concessioni, la valutazione della congruità della durata rispetto al valore della concessione, alla complessità organizzativa dell’oggetto della stessa e agli investimenti effettuati, anche ai fini dell’eventuale rideterminazione della stessa, se eccedente il periodo di tempo ragionevolmente necessario al recupero degli investimenti sostenuti e a una remunerazione del capitale investito; infine, l’aumento all’80 per cento della quota dei contratti relativi a concessioni autostradali affidate senza gara da esternalizzare ai sensi dell’art. 177 del d.lgs. n. 50/2016”.*

CAPITOLO IV

LE INEFFICIENZE DELL'ASSETTO CONCESSORIO E LE INIZIATIVE ASSUNTE

Sommario: 1. L'inefficienza degli ambiti delle tratte. - 2. La problematica dell'inefficienza derivante dalla pluralità dei modelli tariffari vigenti - 3. Le clausole di particolare favore per le concessionarie. - 3.1. Le clausole limitative della responsabilità. - 3.2. La remunerazione. - 3.3. La rivisitazione delle tariffe. - 4. L'evoluzione del quadro normativo. - 5. Il rafforzamento delle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti. - 6. La posizione del Ministero dell'economia e delle finanze.

1. L'inefficienza degli ambiti delle tratte

Sugli ambiti non ottimali delle tratte attualmente in concessione e sull'eterogeneità della struttura organizzativa delle società, il Ministero riferisce che ciò riflette le condizioni previste nei contratti originari. Pertanto, la riorganizzazione delle dimensioni concessorie potrà essere attuata soltanto a seguito della scadenza dei rapporti attraverso il riaffidamento delle tratte.

Tuttavia, in tema di efficienza delle gestioni⁹⁵, l'Autorità dei trasporti⁹⁶ ha intrapreso, dal 2014, un confronto con Aiscat, avviando una ricognizione dei principali dati tecnico-economici del decennio precedente, con l'obiettivo di costruire un modello econometrico per verificare l'efficienza delle imprese a confronto con gli altri operatori del mercato e definire interventi regolatori sugli ambiti ottimali. Il modello ha consentito di applicare la metodologia di analisi delle frontiere stocastiche di efficienza non ancora utilizzato nella regolazione delle autostrade.

L'analisi comparata delle serie storiche di dati tecnico-economico-contabili relativi alla gestione delle tratte ha consentito l'individuazione dell'estensione ottimale di ciascuna concessione, la definizione dell'obiettivo di efficienza rappresentato dalla stima del parametro X di recupero di produttività che ciascuna dovrebbe conseguire e la puntualizzazione delle componenti in grado di determinare il riconoscimento di adeguamenti tariffari.

Sull'estensione ottimale, si sono constatate significative inefficienze di costo per le

⁹⁵ Art. 37, c. 2, lett. g), del d.l. n. 201/2011.

⁹⁶ Nota n. 1668 del 6 marzo 2018.

tratte inferiori ai 180 km, fortemente crescenti all'ulteriore ridursi. Per quelle superiori a 315 km non si è rilevata la presenza di ulteriori economie di scala.

Sull'efficienza, si è pervenuti a una metodologia in grado di determinare un valore dell'indicatore di produttività annuale X per ciascuna concessione e periodo regolatorio, compatibile con l'andamento della *performance* media del settore e che può consentire di far raggiungere il livello complessivo ottimale di efficienza.

Peraltro, secondo Aiscat, che ha avanzato notevoli riserve in materia, l'applicazione degli efficientamenti richiesti dall'Autorità si traduce, di fatto, nella richiesta di ridurre in maniera elevata la quota esigua di costi comprimibili sostenuta dalle società. *“Ad esempio, la richiesta di ridurre i costi del 10 per cento in cinque anni sulla base degli efficientamenti stimati dall'Autorità, su un perimetro dei costi comprimibili pari ad appena il 20 per cento dei costi complessivi, determinerebbe per le concessionarie la necessità di efficientare i costi comprimibili di ben il 50 per cento”*⁹⁷.

2. La problematica dell'inefficienza derivante dalla pluralità dei modelli tariffari vigenti

Secondo l'Autorità di regolazione dei trasporti⁹⁸, le concessioni in essere – per la quasi totalità assentite da decenni e senza l'esperimento di procedure concorsuali – sono il risultato di scelte effettuate con un'ottica non attenta all'efficienza del settore e delle gestioni. *“Ne risulta un quadro disomogeneo e non sufficientemente trasparente sotto il profilo dei criteri, dei modelli tariffari applicati e dei sistemi di ammortamento degli investimenti”*; *“esistono ben sei differenti regimi tariffari”*⁹⁹ e, dal punto di vista dell'ampiezza delle tratte, esse variano da poche decine di chilometri, a una o più centinaia”, fino ai quasi

⁹⁷ Nota del 23 settembre 2019.

⁹⁸ Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali*, seduta del 5 maggio 2015.

⁹⁹ Derivanti dall'applicazione di varie delibere Cipe succedutesi nel tempo. *“Tale circostanza determina un quadro regolatorio eterogeneo e, allo stesso tempo, comporta un aggravamento degli oneri di vigilanza del concedente. Il sistema concessorio potrebbe essere ricondotto a modelli più adeguati, efficienti e trasparenti attraverso il ripristino di testi convenzionali basati su schemi unitari. L'adeguamento degli schemi convenzionali si rende opportuno anche per aggiornare i testi al nuovo contesto normativo, escludendo le disposizioni rivelatesi nel tempo pleonastiche o poco efficaci, nonché quelle ritenute sbilanciate verso gli interessi dei concessionari. L'aggiornamento degli schemi convenzionali risulta, altresì, necessario per una migliore e più chiara esplicitazione degli obblighi di controllo e vigilanza a carico delle concessionarie distinguendoli puntualmente da quelli riferibili al concedente e alle altre amministrazioni. La diversa attribuzione delle funzioni e delle responsabilità tra i soggetti indicati trova piena giustificazione nella natura stessa dell'istituto concessorio”* (nota n. 23691 del 4 ottobre 2019 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

tremila gestiti dalla principale concessionaria.

Il Ministero delle infrastrutture afferma¹⁰⁰ che le concessioni sono regolate da atti redatti in base alla l. n. 296/2006; peraltro, le convenzioni originarie derivano da affidamenti diretti degli anni Settanta, quando non sussisteva l'obbligo del ricorso alle procedure di gara. Con la l. 23 dicembre 1992, n. 498¹⁰¹, fu disposta la revisione dei rapporti con atti novativi; pertanto, fra il 1997 e il 2000, si è proceduto in tal senso, recependo anche la direttiva n. 283/1998 concernente, tra l'altro, i criteri di risoluzione dei contenziosi mediante la rimodulazione dei termini concessori in favore delle concessionarie. Poiché i piani economico-finanziari sono soggetti a revisione quinquennale, in occasione degli aggiornamenti, sono state recepite le variazioni sulla regolazione tariffaria; ciò ha comportato una sovrapposizione di regimi. L'amministrazione si è limitata a evidenziare l'esigenza di una razionalizzazione del sistema nell'audizione del 7 settembre 2016 all'VIII Commissione della Camera dei deputati.

Anche per il Ministero dell'economia¹⁰² i regimi tariffari sono stati disciplinati nell'ambito delle convenzioni approvate per legge, con la conseguenza che, per poterli uniformare, sono necessari interventi normativi.

In definitiva, poiché i regimi sono previsti normativamente e disciplinati convenzionalmente, secondo la parte pubblica non si è potuta operare una modifica contrattuale; le stesse amministrazioni si sono limitate ad auspicare una disposizione che introduca elementi di semplificazione degli adeguamenti tariffari.

Peraltro, l'Autorità di regolazione dei trasporti, esprimendosi su schemi di concessione per il riaffidamento di tratte scadute, ha proposto un ulteriore schema tariffario. La previsione di una tariffa unitaria media di periodo costituita dalla somma di due componenti – la componente tariffaria di gestione, che permette il recupero dei costi operativi, comprese le manutenzioni ordinarie e i costi di capitale (ammortamento e remunerazione) concernenti gli *asset* di funzionamento della

¹⁰⁰ Nota n. 4617 del 5 marzo 2018.

¹⁰¹ Il regime regolatorio attuale trae origine dalla l. n. 498/1992 di attribuzione al Cipe del compito di emanare direttive per la revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi e per la revisione delle tariffe. La regolamentazione si è evoluta con altre delibere del Cipe, tra cui la n. 73/1993, la n. 141/1994, e, infine, la n. 319/1996, che ha introdotto il criterio del *price cap*, stabilendo che le tariffe debbano essere riviste annualmente sulla base di un piano finanziario verificato ogni cinque anni.

¹⁰² Nota n. 7267 del 5 aprile 2018.

concessionaria, non reversibili al termine del rapporto, e la componente tariffaria di costruzione, che permette il recupero dei costi di capitale (ammortamento e remunerazione) concernenti gli *asset* reversibili al termine del rapporto, compresi l'onere di subentro da corrispondere all'uscente e le opere realizzate in dipendenza dei piani di investimento oggetto di concessione - consente la comparazione tra i costi delle gestioni, rendendo agevole la previsione di un meccanismo automatico di adeguamento tariffario che, oltre al recupero degli investimenti non realizzati, permette, alla scadenza, di evitare che le concessionarie in proroga, cui spetterebbe esclusivamente il ristorno dei costi di gestione, possano beneficiare di tariffe che, per effetto dei piani iniziali e degli aggiornamenti, incorporano anche quote di investimenti realizzati e ammortizzati. Il metodo può essere utilizzato per valutare la rispondenza a criteri di efficienza degli adeguamenti tariffari annuali. Nondimeno, Aiscat, ritenendo chiaro il quadro regolatorio vigente, rappresenta ulteriori profili, come riportato in nota¹⁰³.

Le problematiche esposte potrebbero trovare soluzione con nuovi affidamenti. In

¹⁰³ *"I regimi tariffari attualmente utilizzati, derivanti dall'implementazione della convenzione unica e delle delibere Cipe, possono essere ricondotti a due differenti schemi: il sistema tariffario 'a riequilibrio' e quello 'a convalida'. Entrambi sono basati su principi di orientamento ai costi, consentendo alle concessionarie di recuperare, tramite gli incrementi tariffari, i costi di costruzione, manutenzione, e gestione, insieme a un'adeguata remunerazione del capitale investito. Nel sistema 'a riequilibrio' le tariffe vengono calcolate ogni cinque anni in modo da assicurare che il valore attualizzato di tutti i costi riconosciuti a fini regolatori (costi operativi, ammortamenti e remunerazione del capitale) - calcolati sugli asset esistenti e sui nuovi investimenti - corrisponda al valore attualizzato dei ricavi, calcolati moltiplicando le tariffe aggiornate per i volumi di traffico previsti. Il tasso di sconto utilizzato è pari al tasso di remunerazione Wacc, calcolato sulla base della metodologia individuata nelle delib. Cipe nn. 39/2007, 27/2013, e 68/2017. (...) Nel sistema 'a convalida' le tariffe sono aggiornate ogni anno sulla base dell'inflazione per remunerare i costi degli asset esistenti fino a fine concessione e vengono incrementate di una componente aggiuntiva che remunera i nuovi investimenti (fattore K), calcolata ex ante ogni cinque anni e aggiornata ogni anno sulla base degli investimenti effettivamente realizzati nel corso dell'anno precedente. L'aggiornamento sulla base dell'inflazione è consentito perché il valore attualizzato dei costi riconosciuti a fini regolatori (costi operativi, ammortamento e remunerazione del capitale) calcolato sugli asset esistenti consentiva, al momento del calcolo, la corrispondenza al valore attualizzato dei ricavi, sulla base dei tassi di rendimento riconosciuti contrattualmente in convenzione. L'aggiornamento della componente tariffaria aggiuntiva, effettuato ogni cinque anni, assicura la corrispondenza tra il valore attualizzato dei costi riconosciuti a fini regolatori dei nuovi investimenti (ammortamento e remunerazione) e il valore attualizzato dei ricavi aggiuntivi, calcolati moltiplicando la componente aggiuntiva per i volumi di traffico previsti. Il fattore K viene, di fatto, attivato previa verifica della effettiva realizzazione degli investimenti. Il contratto di convenzione unica applicato a tutti i gestori prevede dei meccanismi di tutela rispetto a eventuali sovracompensazioni derivanti dal ritardo nella realizzazione degli investimenti che sono stati applicati nel corso degli anni. In particolare, la convenzione ha previsto che per gli investimenti inseriti nel piano economico-finanziario prima del 2007, anno di pubblicazione della delibera Cipe n. 39/2007 e dell'introduzione del parametro K per la remunerazione degli investimenti, i benefici derivanti dai ritardati investimenti sono stati accantonati in un fondo vincolato finalizzato alla realizzazione di nuovi investimenti non remunerati in tariffa e individuati dal concedente. Per gli investimenti inseriti nel piano dopo il 2007 e soggetti al meccanismo del parametro K, in caso di ritardi nella realizzazione delle opere, non si verificano, di fatto, benefici, né tantomeno accantonamenti grazie all'applicazione della formula tariffaria. Il nuovo modello tariffario introdotto dall'Autorità dei trasporti risulta sostanzialmente più complesso rispetto ai sistemi vigenti. Il nuovo sistema, infatti, si articola in due componenti tariffarie, relative, rispettivamente, a gestione e costruzione, e in una serie di ulteriori parametri relativi a: la condivisione dei maggiori ricavi derivanti da volumi di traffico superiori rispetto alle aspettative; l'implementazione di penali in caso di ritardi nella realizzazione delle opere; l'applicazione di penali e/o premi legati alla performance in termini di qualità"* (nota del 23 settembre 2019).

tal senso, da tempo l’Autorità garante della concorrenza e del mercato sostiene¹⁰⁴ il ricorso alle gare e la fine delle proroghe; peraltro, lo stesso art. 43 della nuova direttiva sulle concessioni disciplinante i casi in cui è possibile la modifica senza una nuova procedura di aggiudicazione presuppone che, a monte, la concessione sia stata comunque affidata con gara.

Sull’estensione delle concessioni l’Autorità ha evidenziato la necessità di considerare la natura degli investimenti rispetto alla durata assegnata con la proroga, in modo che questa sia adeguata rispetto agli obiettivi; per le modifiche alle concessioni e alla compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato vanno valutati gli *“investimenti rispetto al valore della concessione iniziale e all’eventuale modifica sostanziale del rapporto”*.

3. Le clausole di favore per le concessionarie

3.1. Le clausole limitative della responsabilità

Il codice civile dispone la nullità di patti che escludono o limitano preventivamente la responsabilità del debitore per dolo o colpa grave¹⁰⁵, mentre il codice dei contratti prevede¹⁰⁶ che, qualora la concessione sia risolta per inadempimento del concessionario, trova applicazione l’art. 1453 del codice civile¹⁰⁷.

Le convenzioni vigenti, tuttavia, hanno stabilito rilevanti oneri economici a carico del concedente - in assenza della definizione edittale di situazioni di violazione degli obblighi di per sé da considerare gravi, quali crolli e disfacimenti - anche nel caso di esercizio di provvedimenti caducatori quali revoca, risoluzione, recesso. Infatti, è previsto un indennizzo in favore della concessionaria decaduta *“in ogni caso di recesso,*

¹⁰⁴ Nota n. 9346 del 14 marzo 2018.

¹⁰⁵ Art. 1229. Inoltre, è nullo *“qualsiasi patto preventivo di esonero o di limitazione di responsabilità per i casi in cui il fatto del debitore o dei suoi ausiliari costituisca violazione di obblighi derivanti da norme di ordine pubblico”*. Per l’art. 1419, la *“nullità parziale di un contratto o la nullità di singole clausole importa la nullità dell’intero contratto, se risulta che i contraenti non lo avrebbero concluso senza quella parte del suo contenuto che è colpita dalla nullità”*.

¹⁰⁶ Art. 176, c. 7. Per la l. n. 241/1990, l’indennizzo spetta se la revoca avviene per decisione del concedente solo per *“sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell’adozione del provvedimento”* (art. 21-quinquies).

¹⁰⁷ *“Nei contratti con prestazioni corrispettive, quando uno dei contraenti non adempie le sue obbligazioni, l’altro può a sua scelta chiedere l’adempimento o la risoluzione del contratto salvo, in ogni caso, il risarcimento del danno”*.

revoca, risoluzione, anche per inadempimento del concedente, e/o comunque cessazione anticipata del rapporto di convenzione pur indotto da atti e/o fatti estranei alla volontà del concedente, anche di natura straordinaria e imprevedibile, ivi inclusi mutamenti sostanziali del quadro legislativo o regolatorio”¹⁰⁸.

A prescindere dalla valutazione della legittimità delle clausole ritenuta da Aiscat¹⁰⁹ da affrontarsi in altra sede, va rilevato quanto riferito dal Gruppo di lavoro del Ministero delle infrastrutture¹¹⁰, secondo cui la precedente convenzione del 1997 “non prevedeva alcun indennizzo o risarcimento, né in caso di decadenza dalla concessione, né in caso di recesso, revoca o risoluzione della stessa. (...) Emerge dunque, dal confronto tra la

¹⁰⁸ Art. 9-bis. Inoltre, in chiusura dell’articolo, viene ribadito: “Resta, in ogni caso, convenuto che l’efficacia del recesso, revoca, risoluzione e, comunque, di cessazione anticipata della convenzione è sottoposta alla condizione del pagamento da parte del concedente alla concessionaria di tutte le somme previste nel presente articolo”. Gli artt. 9 e 9-bis richiamano ancora per due volte il fatto che il concedente debba pagare “un importo corrispondente al valore attuale netto dei ricavi della gestione, prevedibile dalla data del provvedimento di recesso, revoca o risoluzione del rapporto sino alla scadenza della concessione, al netto dei relativi costi, oneri, investimenti e imposte prevedibili nel medesimo periodo”.

¹⁰⁹ “La tesi della nullità delle clausole convenzionali, approvate peraltro per legge, urta contro il carattere legificato delle convenzioni ed è giuridicamente destituita di ogni fondamento. Numerosi argomenti di carattere formale e sostanziale ne confermano la piena validità. a) L’importo dovuto dal concedente si qualifica come indennitario, in quanto finalizzato a: - soddisfare le esigenze di tutela costituzionale della proprietà e dei sacrifici subiti dalla concessionaria; - tutelare il suo legittimo affidamento; e - ristorare il concessionario medesimo del valore della concessione calcolato convenzionalmente anche laddove quantificato sulla base di una porzione di ricavi che, oltre a remunerare la concessionaria per il servizio reso (a fronte dell’assunzione di un rischio d’impresa), sono anche preordinati ad ammortizzare i costi sostenuti per la realizzazione delle infrastrutture e delle opere autostradali. In questa prospettiva, risulta evidente che gli indennizzi in questione rappresentano l’oggetto dell’impegno assunto dai contraenti in relazione al concreto assetto di interessi e hanno natura compensativa e retributiva; il disposto dell’art. 1229 c.c. non viene, quindi, in considerazione, anche alla luce delle circostanze che l’obbligazione indennitaria riflette esigenze di economia del contratto e di equilibrio negoziale che le parti, nella loro autonomia, hanno inteso predisporre con il fine di garantire un ragionevole corrispettivo per la concessionaria, la cui sfera giuridica verrebbe affievolita a seguito della cessazione anticipata del rapporto. Peraltro, nessuna esclusione o limitazione di responsabilità, in concreto, è ravvisabile in quanto, nelle convenzioni, da un lato, vi è la previsione della clausola penale (diritto del concedente a decurtare - a titolo di risarcimento - l’indennizzo del 10 per cento, salvo il maggior danno) e, dall’altro, non è precluso al concedente di agire per il risarcimento del danno per inadempimento secondo la disciplina dell’illecito contrattuale. Per converso, prospettando un’integrale nullità della clausola regolante l’indennizzo, si determinerebbe un sostanziale effetto espropriativo in danno della concessionaria, la quale, ove inadempiente, deve sopportare i conseguenti obblighi risarcitori, secondo le regole ordinarie di cui agli artt. 1223 e ss. c.c. (che, nella specie, non sono derogati in modo pregiudizievole al concedente; anzi, al contrario, sono assistiti dalla presenza della richiamata clausola penale), ma non può essere integralmente privato del valore del ramo d’azienda del quale è titolare. b) In altre parole, le clausole indennitarie degli artt. 9 e 9-bis delle convenzioni uniche sono disposizioni economicamente razionali e giustificate alla luce della teoria economica, della prassi dell’industria e delle logiche di funzionamento dei mercati finanziari, in quanto permettono ex ante un’allocazione efficiente dei rischi tra Stato e privati, attribuendo gli stessi al soggetto che è meglio in grado di gestirli. In proposito, si noti che l’indennizzo corrisponde al valore economico ‘residuo’ della concessione nel momento della sua cessazione anticipata. Una sua mancata corresponsione arricchirebbe il soggetto subentrante. Il suo pagamento è, invece, neutrale per il concedente, il quale potrebbe ottenere quel valore mediante l’esercizio diretto della concessione per il periodo sino alla scadenza originaria oppure mediante la cessione ad altra concessionaria. Il rischio di accorciamento impreveduto della durata della convenzione non sarebbe, viceversa, sostenibile per i privati, perché stravolge l’economicità dell’investimento, che poggia sui flussi di cassa che si manifesteranno in tutta la durata della concessione, a causa delle caratteristiche tipiche degli investimenti infrastrutturali, i quali richiedono sforzi finanziari cospicui e prevedono un ritorno solo gradualmente, nel lungo termine. c) Le clausole indennitarie, anche in caso di (grave) inadempimento, appartengono fin dalle origini al modello della concessione di costruzione e gestione. È, infatti, una misura perequativa: l’operatore esegue investimenti destinati a essere remunerati dai ricavi conseguiti durante l’esercizio; perciò, se il rapporto si interrompe prima del termine, gli va riconosciuto un indennizzo, altrimenti subirebbe un sostanziale esproprio (viceversa, sopraggiunta la naturale scadenza, la convenzione prevede la devoluzione gratuita). E ciò vale anche nel caso di estinzione anticipata per inadempimento, proprio perché si tratta di uno strumento di riequilibrio economico, ‘neutro’ rispetto a qualsiasi giudizio di imputabilità” (nota del 24 settembre 2019).

¹¹⁰ Istituito con d.m. 119/2019 del 28 giugno 2019.

convenzione del 2007 e quella del 1997, come i casi di scioglimento anticipato del rapporto concessorio siano stati oggetto, per la prima volta nel 2007, di una disciplina per più aspetti speciale ed eccentrica rispetto a quella legale (in particolare rispetto a quella prevista dal codice civile e dal codice dei contratti pubblici) all'apparenza molto 'sbilanciata' dal lato e in favore della concessionaria. Oltre a prevedere molte cautele procedurali, disegnanti un percorso lungo il quale lo scioglimento è irto di ostacoli crescenti, la convenzione condiziona ogni ipotesi risolutoria al pagamento di una somma pecuniaria che può essere, per quanto può comprendersi, assolutamente ingente, se non addirittura insostenibile per l'erario. Tutto questo, se, per un verso, rivela una qualche 'cedevolezza' del contraente pubblico in sede di contrattazione di clausole rilevanti della convenzione, comportando un assetto contrattuale asimmetrico che pone la parte pubblica in una posizione di debolezza, per altro verso, solleva il tema della validità di queste clausole contrattuali alla luce della disciplina legale e, in primo luogo, di quella civilistica. Si è dell'avviso che non valga a 'salvare' dette clausole dalla nullità manifesta il fatto che la convenzione sia stata, a suo tempo, approvata per legge, in quanto l'approvazione ha riguardato la fase integrativa della efficacia e non i suoi contenuti".

3.2. La remunerazione

La remunerazione degli investimenti risulta notevole. Per quelli previsti dalla convenzione con Autostrade per l'Italia fino al 2006, il tasso è del 7,18 per cento. Per gli investimenti non previsti entro ottobre 2006, un allegato alla convenzione del 2007 indica un rendimento del 10,45 per cento. A titolo di comparazione, nel dicembre 2007, l'Autorità per l'energia fissò alcuni tassi di remunerazione del capitale (delib. n. 348/2007): 7 per cento, per le reti di distribuzione elettrica; 6,9 per cento, per la trasmissione elettrica; 7,2 per cento, per il servizio di misura dell'elettricità.

Un quadro analitico dei tassi di rendimento del capitale per le varie concessionarie è riportato in allegato (all. n. 4). Peraltro, Aiscat ritiene i tassi di remunerazioni coerenti con il mercato, come riportato in nota¹¹¹.

¹¹¹ Aiscat afferma che i tassi si riferiscono a periodi diversi e riflettono le diverse condizioni di mercato esistenti in quegli anni relative, ad esempio, al rendimento dei titoli di Stato italiani e alle condizioni di accesso al mercato del credito. I tassi di rendimento vengono, infatti, calcolati ogni cinque anni, sulla base della metodologia del costo medio ponderato del capitale o Wacc definita in delibere Cipe. Il tasso di rendimento delle convenzioni uniche, pari a 10,45 per cento al lordo delle tasse per Autostrade per l'Italia, è compreso in un *range* (10-11 per cento) per le altre

3.3. La rivisitazione delle tariffe

Nei settori regolati, le tariffe vengono riviste periodicamente per essere riallineate ai costi unitari del gestore; tuttavia, per le concessioni autostradali, queste sono state adeguate, in passato, privilegiando gli investimenti e l'inflazione, con minor attenzione per i costi; inoltre, la revisione del piano finanziario può essere richiesta per un nuovo piano di investimenti, ma la facoltà non è prevista per il concedente.

La maggior parte delle concessionarie ha richiesto il riequilibrio del piano economico-finanziario in base alla delib. Cipe n. 39/2007¹¹². All'inizio di ogni periodo regolatorio, su proposta della parte privata, è definito un piano economico-finanziario con incrementi tali da assicurare, su previsioni di costi e ricavi, una congrua remunerazione sul capitale investito; la convenzione con Autostrade per l'Italia ha previsto incrementi tariffari senza relazione con il livello di profitto.

Secondo il Ministero delle infrastrutture¹¹³, i regimi tariffari prevedono anche un efficientamento dei costi operativi. Pertanto, le tariffe sono annualmente adeguate, tenendo conto di livelli di produttività predeterminati per ciascun periodo regolatorio. Per le concessionarie che operano in regime di riequilibrio ex delib. Cipe n. 39/2007, gli obiettivi di efficientamento dei costi sono predeterminati alla predisposizione dei

concessionarie, rifletteva un elevato livello del rendimento senza rischi, in quegli anni superiore al 4 per cento. I tassi di remunerazione riconosciuti in anni più recenti (2017 e 2018) risultano, al contrario, inferiori, compresi in un range (7-8 per cento). La recente riduzione nel livello dei tassi riconosciuti è da ricondursi al calo del rendimento dei titoli di Stato per effetto delle politiche di alleggerimento quantitativo introdotte dalla Banca centrale europea, e al conseguente miglioramento delle condizioni di accesso al mercato del credito. Il calo del rendimento senza rischi è stato parzialmente compensato dall'incremento dell'*equity risk premium*, riconosciuto dalla delib. Cipe n. 68/2017 nella misura del 5,5 per cento (precedentemente del 4 per cento) al fine di allinearli al valore di altri settori regolati (distribuzione e trasporto dell'energia elettrica e del gas naturale). Il confronto effettuato tra il tasso di remunerazione riconosciuto ad Autostrade per l'Italia nel 2007, pari al 10,21 per cento, e i tassi di remunerazione riconosciuti nel settore elettrico dall'Autorità per l'energia, pari in media a circa il 7 per cento, risulta improprio, in quanto effettuato tra tassi espressi in termini nominali e tassi in termini reali. L'Autorità per l'energia riporta, infatti, il valore del tasso di rendimento espresso in termini reali, al netto dell'effetto dell'inflazione; il corrispondente valore espresso in termini nominali, calcolato sulla base del tasso di inflazione atteso riportato nella delib. n. 348/2007 (1,7 per cento), risulta del 9 per cento, di poco inferiore al valore riconosciuto nel 2007 ad Autostrade per l'Italia e alle altre concessionarie. Il livello di remunerazione riconosciuto storicamente è, di fatto, in linea con il calcolo effettuato in altri settori regolati, sia in termini di metodologia utilizzata che di risultati ottenuti. Il confronto con i rendimenti del Btp decennale mostra che i tassi di remunerazione riconosciuti sono diminuiti negli ultimi anni (dal 2011 in poi) in linea con la riduzione del rendimento senza rischi; tali tassi si sono attestati su un valore vicino, seppur di poco superiore, al valore dei tassi degli altri settori regolati; tale differenza è giustificata dai maggiori rischi delle concessionarie autostradali, che sono esposte al rischio traffico nel quinquennio tariffario, se a riequilibrio, e fino alla fine della concessione, se a convalida. Le società operanti nei settori energetici, invece, non hanno rischio volume, perché la regolazione tariffaria prevede meccanismi annuali di conguaglio che assicurano il recupero di eventuali differenze tra ricavi e costi (nota del 23 settembre 2019).

¹¹² Incentivando, in tal modo, maggiormente gli investimenti rispetto all'efficienza. Peraltro, tale revisione quinquennale se garantisce stabilità per le concessionarie può attenuare il rischio a carico delle stesse.

¹¹³ Email del 24 giugno 2019.

piani finanziari; altre concessionarie recepiscono le disposizioni introdotte con il comma 5 del d.l. n. 185/2008, che prevede un sistema di tariffazione semplificato che include un coefficiente di efficientamento dei costi (parametro alfa), rientrando gli eventuali maggiori costi nella sfera di rischio, non concorrendo alla tariffa.

Secondo Aiscat, il *“livello medio delle tariffe attualmente applicate sulla rete italiana risulta essere in linea, e nella maggior parte dei casi inferiore, rispetto al livello medio di quelle applicate nei principali paesi europei con rete prevalentemente a pedaggio, Spagna, Francia e Portogallo. (...) Le tariffe sono storicamente aumentate in misura leggermente superiore al tasso d’inflazione, ma in linea con le variazioni riconosciute in altri settori regolati italiani. (...) Inoltre, un confronto della redditività, al lordo delle tasse, del capitale investito delle concessionarie rispetto a un campione di società operative in settori con differente intensità di capitale mostra che i rendimenti conseguiti dalle concessionarie sono, di fatto, in linea, se non inferiori, rispetto a quelli delle altre società. (...) Margini elevati in percentuale sui ricavi si traducono in una redditività sul capitale investito di mercato, nel caso delle concessionarie autostradali e delle altre società infrastrutturali: l’elevato capitale investito genera un ammontare di ricavi i cui margini sono sufficienti unicamente a remunerare i costi, inclusi di una redditività di mercato”*¹¹⁴.

Il nuovo sistema regolatorio dell’Autorità di regolazione dei trasporti esplicita, sulla base di calcoli econometrici, i recuperi di efficienza imposti¹¹⁵.

¹¹⁴ Nota del 23 settembre 2019. Nella stessa nota si legge: *“La regolamentazione tariffaria vigente, basata su principi di orientamento al costo, prevede meccanismi di adeguamento annuale che consentono di remunerare esclusivamente gli investimenti effettivamente eseguiti e riconosciuti dal concedente. Nello specifico, gli incrementi tariffari annui applicati si basano su: costi effettivi riconosciuti, nei limiti previsti dai piani economico-finanziari e dalla legge; previsioni aggiornate di traffico; tasso di remunerazione parametrato su dati di mercato. I contratti di concessione prevedono, in generale, l’accantonamento degli eventuali benefici derivanti da ritardati investimenti in un fondo specifico dello stato patrimoniale delle concessionarie che può essere svincolato solo su indicazione del concedente: - la regolamentazione contrattuale indica in modo chiaro e puntuale i meccanismi di calcolo dei benefici e il meccanismo di accantonamento dei fondi; - ogni anno la struttura di vigilanza del Ministero delle infrastrutture riceve il consuntivo dei lavori effettivamente realizzati rispetto agli investimenti contenuti nel cronoprogramma; - la struttura di vigilanza effettua un’istruttoria tecnica al fine di valutare gli investimenti effettuati per individuare quelli che devono essere riconosciuti e indica eventuali accantonamenti da realizzare; - gli investimenti realizzati e gli ammortamenti riconosciuti al fine del calcolo della tariffa sono certificati da società di revisione contabile e riportati nei bilanci; è escluso che gli ammortamenti siano superiori alle opere effettivamente realizzate o che comportino dei benefici per il calcolo delle tariffe. Il calcolo degli aggiornamenti tariffari periodici esclude la possibilità di conseguire benefici economici, poiché consente esclusivamente la remunerazione dei nuovi investimenti, riconosciuti dalla struttura di vigilanza coerenti con gli obblighi contrattuali che sono stati effettivamente realizzati”*.

¹¹⁵ La possibilità di procedere al riequilibrio del rapporto concessorio ex delib. Cipe n. 39/2007 o, in alternativa, di adottare il regime ricognitivo (come nel caso di Aspi) è stato rimesso, per legge, alle concessionarie, nel presupposto che le disposizioni convenzionali preesistenti non possano modificarsi in pendenza di contratto. L’applicazione della delibera prevede lo sviluppo di previsioni economiche in cui i ricavi indicati sono dipendenti da una stima di traffico determinata con una consolidata metodologia. Nel periodo regolatorio, il rischio traffico è posto a carico della concessionaria; in caso di riduzione della domanda, la stessa conseguirà, a parità di condizioni, ricavi inferiori ai valori stimati. La convenzione di Autostrade per l’Italia opera secondo un regime ricognitivo, che prevede la

4. L'evoluzione del quadro normativo

Anac, dall'analisi di alcune concessioni, formulò, nel 2006¹¹⁶, una serie di proposte per la rinegoziazione delle convenzioni, al fine di assicurare la tutela della finanza pubblica, il corretto svolgimento del pubblico servizio e l'interesse degli utenti, chiedendo di:

- prevedere un sistema graduale di misure sanzionatorie che permettesse forme più stringenti di controllo sugli investimenti, dal momento che la misura estrema della decadenza era legata a una valutazione complessiva del comportamento delle concessionarie che poteva essere difficile supportare e che, sul piano economico e della politica dei trasporti, poteva essere frenata da considerazioni di opportunità connesse all'esigenza di non generare ricadute negative eccedenti gli effetti positivi che si sarebbero voluti perseguire;

- prevedere, per il caso di inerzia, interventi sostitutivi da parte di un'autorità pubblica;

- riesaminare la congruità delle percentuali, pressoché irrisorie, corrisposte allo Stato sui pedaggi e sui proventi delle concessioni a terzi del suolo demaniale e sulla pubblicità;

- assicurare che la cessione a terzi del suolo demaniale avvenisse in condizioni di trasparenza e di parità di trattamento tra concorrenti, senza situazioni di monopolio di fatto;

- controllare che la formula per la determinazione dei pedaggi fosse conforme a corretti criteri parametrici e, in particolare, coerente con gli effettivi volumi di traffico.

Tali raccomandazioni derivavano dalle rilevate e mai sanate disfunzioni riguardanti:

a) Lo stato di attuazione degli investimenti.

Non erano stati attribuiti poteri reali di intervento per pretendere la realizzazione

conferma delle condizioni contrattuali originarie e l'accollo delle variazioni che si dovessero manifestare per effetto del tempo. La formula tariffaria prevede il riconoscimento di una quota pari al 70 per cento dell'inflazione reale, nel presupposto di un recupero d'efficienza pari al 30 per cento dell'inflazione (formula semplificata ex d.l. n. 185/2008). È, inoltre, previsto il riconoscimento di una remunerazione fissa del 7,18 per cento per gli investimenti contemplati nell'atto aggiuntivo del 23 dicembre 2003 e di una remunerazione per i soli interventi aggiuntivi introdotti con la convenzione unica del 2007.

¹¹⁶ Segnalazione al Parlamento e al Governo del 19 ottobre 2006.

degli investimenti o per sanzionare comportamenti di scarsa diligenza. La squilibrata regolazione del rapporto era stata originata dalla considerazione che la natura pubblica di Anas e la partecipazione di soggetti pubblici alla *governance* delle concessionarie potevano ritenersi sufficienti garanzie di buon andamento delle gestioni. In tale ottica, le convenzioni avevano attribuito ad Anas il solo potere di proporre la decadenza dalla concessione per grave inadempienza, qualora si fosse verificata la violazione di specifici obblighi; ma l'esercizio di tale potere, pur in presenza di generalizzati inadempimenti, era stato ritenuto eccessivo e tale da compromettere l'interesse a non interrompere la fruizione della rete, dal momento che non era stata avanzata alcuna proposta di decadenza. Di conseguenza, le concessionarie non avevano avuto alcuna motivazione a investire le disponibilità ricavate dalla gestione. Pertanto, i progetti dei piani finanziari non erano stati approfonditi, risultando, peraltro, semplici studi di fattibilità, e, cioè, planimetrie dove indicato il tracciato dell'asse autostradale. Questo aveva comportato che le successive conferenze di servizi avessero richiesto integrazioni che, talora, avevano modificato il tracciato, con necessità di redazioni di ulteriori elaborati con un'abnorme dilatazione dei tempi per l'approvazione dei progetti e la loro cantierizzazione.

b) La dinamica delle tariffe.

Il sistema del *price cap* avrebbe dovuto assicurare un tetto massimo alle tariffe e incentivare l'efficienza della gestione, in quanto ciò avrebbe consentito di lucrare ulteriori guadagni. Nella formula rilevava la variabile X, tasso di produttività attesa, che assicurava la sostenibilità del piano finanziario, discrezionalmente determinata, d'intesa tra concedente e concessionaria, tenendo conto della remunerazione congrua del capitale investito, dei progetti di investimento, delle modificazioni attese della produttività e della domanda. Non era previsto collegamento tra le tariffe e gli investimenti effettuati. In considerazione della variabilità di taluni fattori, le convenzioni prevedevano una revisione quinquennale delle tariffe (clausola del *claw back*). Per Anac il sistema non fu correttamente impostato e applicato. In primo luogo, la discrezionale contrattazione della X ne consentì una forte variabilità, non giustificabile in base alla situazione concreta delle pur diverse tratte. In secondo luogo, la mancanza di collegamento tra tariffe e investimenti non incentivò quelli previsti e

diede luogo a incrementi tariffari notevoli, pur a fronte di investimenti esigui e di indici di qualità bassi o negativi; gli aumenti erano ancora meno giustificati per il fatto che la rete risaliva agli anni Settanta e, quindi, da tempo ammortizzata; ciò avrebbe dovuto far tendere le tariffe verso una riduzione, mentre si ebbe un loro costante aumento, molto superiore al tasso di inflazione. Infine, le stime di traffico dei piani economico-finanziari risultarono caratterizzate da previsioni di crescita modesta o nulla, e, quindi, sempre inferiori al traffico. Lo scostamento medio tra ricavi realizzati e previsti nei piani finanziari fu del 10 per cento dei primi, e in costante crescita, determinando la formazione di ingenti extraprofiti e un sottodimensionamento dei piani finanziari e, quindi, anche degli investimenti da realizzare nell'arco della concessione.

c) Gli utili di esercizio distribuiti.

Le concessionarie ebbero un utile netto d'esercizio notevole, distribuendo agli azionisti dividendi dell'ordine del 30-40 per cento dell'utile, in alcuni casi saliti a oltre il 90 per cento, a livelli superiori non solo a quelli previsti per un'equa remunerazione del capitale, secondo la filosofia del *price cap*, ma a quelli degli investimenti non effettuati e per il cui valore le concessionarie restavano debtrici. Queste ultime non stanziarono in bilancio fondi per far fronte agli investimenti residui. I canoni percepiti dallo Stato furono modesti. Anac dubitava che vi fosse il rispetto delle disposizioni di cui all'art. 2433 del codice civile in materia di ripartizione solo degli utili conseguiti. Né tale atteggiamento poteva giustificarsi per il fatto che le compagini azionarie fossero costituite anche da enti pubblici. L'afflusso di dividendi di importo superiore a quello che sarebbe dovuto derivare da una corretta applicazione del *price cap* avrebbe potuto configurare un sistema di finanziamento parallelo e occulto, di natura parafiscale, degli enti stessi, sistema di acollo agli utenti di un sovrapprezzo che il *price cap* avrebbe dovuto evitare. Né avrebbe potuto addursi che in Europa i pedaggi sono mediamente più alti che in Italia, dal momento che la rete nazionale è più antica di quella europea e da tempo ammortizzata¹¹⁷.

¹¹⁷ Tali affermazioni sono state contestate da Aiscat: *“‘utile netto notevole’, ‘dividendi superiori all’equa remunerazione del capitale’ e ‘dividendi superiori agli investimenti non effettuati’ sono affermazioni tecnicamente non corrette. ‘Utile netto notevole’ non consente quantificazione ed è, pertanto, non verificabile, in quanto frutto di un confronto tra previsioni di utili d’esercizio estratte dai piani economico-finanziari e consuntivi; i risultati non sono confrontabili, in quanto i dati di piano sono*

Le rilevanti criticità rilevate da Anac sono considerate dal Ministero delle infrastrutture¹¹⁸ in parte risolte con i provvedimenti succedutesi e recepiti nei nuovi schemi convenzionali.

La l. 27 dicembre 2006, n. 296, ha ampliato gli obblighi delle concessionarie e potenziato le funzioni di vigilanza e controllo. Infatti, l'art. 2, comma 82, della legge ha previsto l'adozione di un nuovo testo di convenzione unica per tutte le concessionarie con una regolamentazione dei rapporti più rispondente alle esigenze di vigilanza e controllo. L'art. 2, comma 83, ha definito le clausole aggiuntive da recepire nel nuovo schema di convenzione improntate a una più analitica definizione dei rapporti e delle procedure, degli obblighi informativi e delle modalità operative, anche per il riconoscimento delle tariffe. Il comma 85 ha ridefinito gli obblighi a carico delle concessionarie, rendendo più stringenti quelli esistenti e prevedendo condizioni a tutela della buona esecuzione del contratto.

La stessa legge ha esteso i poteri di vigilanza, controllo e di ispezione anche attraverso un nuovo sistema di sanzioni e penali, proporzionato all'entità delle violazioni.

Il Cipe ha emanato la delib. n. 39/2007 contenente disposizioni per adeguare la regolamentazione al perseguimento degli interessi pubblici e alla gestione del servizio secondo livelli di sicurezza, efficienza e qualità, in condizioni di economicità e di redditività. Elementi qualificanti sono i criteri di ammissibilità dei costi ai fini

espressi in termini reali; quindi, essendo le componenti dei ricavi da pedaggio correlate alla variazione della tariffa legata all'inflazione, le stesse sono sottostimate. Più specificatamente, gli utili previsti derivanti dai piani sono a 'valori reali' e non 'nominali'; ciò determina notevoli scostamenti nei confronti. Anche l'affermazione 'dividendi superiori all'equa remunerazione del capitale' non consente quantificazione ed è, pertanto, non verificabile in quanto, essendo di norma distribuibili dividendi pari a circa il 30-40 per cento dell'utile d'esercizio, si sta, in sostanza, affermando che il valore dei dividendi sarebbe già superiore all'utile equo della concessionaria. Se fosse corretta tale affermazione significherebbe che le concessionarie mediamente avrebbero avuto utili più che doppi rispetto a quelli equi. Inoltre, l'affermazione 'dividendi superiori agli investimenti non effettuati' mette in relazione il monte dividendi con il monte investimenti, come se non fare investimenti abbia un diretto effetto (di pari importo) sul risultato d'esercizio. A tal proposito, in base a quanto previsto dal d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, le concessionarie hanno diritto agli incrementi tariffari solo se effettuano investimenti, che, peraltro, devono essere riconosciuti dal concedente; quindi, non possono esserci benefici per la concessionaria derivanti dal ritardo nell'effettuazione degli stessi. Per quelle concessionarie dove l'effettuazione degli investimenti non era correlato all'incremento tariffario, il maggior costo sostenuto, rimasto a loro carico, è stato di molto superiore al limitato beneficio finanziario di cui hanno beneficiato le stesse che, nel periodo in cui ancora non si era manifestato tale maggior onere, hanno accantonato in riserve di patrimonio netto il beneficio finanziario, non distribuendolo agli azionisti. Infine, l'affermazione di Anac, che dubita che le società, i consigli di amministrazione, gli organi di controllo e, infine, i soci stessi, abbiano correttamente applicato quanto previsto dalla legge, è errata. Infatti, Anac fa sorgere il dubbio che siano stati distribuiti dividendi in spregio a quanto previsto dalla legge (art. 2433 c.c.), la quale prevede che non possono essere pagati dividendi sulle azioni, se non per utili realmente conseguiti e risultati dal bilancio approvato. È, quindi, palese che si tratti di una affermazione da non prendere in considerazione" (nota del 23 settembre 2019).

¹¹⁸ Nota n. 9629 del 7 maggio 2018.

regolatori (costi operativi e spesa per investimento) e la nuova formula di aggiornamento tariffario, impostata su una correlazione con gli investimenti consuntivati. L'ambito d'applicazione include le concessionarie che operano in regime di riequilibrio, escludendosi le società che operano secondo il regime ricognitivo, fatta eccezione per i nuovi investimenti necessari nel periodo residuo del rapporto concessorio. La delibera è stata integrata con le n. 27/2013 e n. 68/2017¹¹⁹.

Conseguentemente, secondo il Ministero, si è modificato il contesto di riferimento, incidendosi sui profili oggetto di denuncia di Anac. Infatti:

a) Le convenzioni uniche prevedono un sistema di sanzioni e penali, graduate in relazione alla gravità delle contestazioni. La loro misura e le procedure di applicazione sono disciplinate in un allegato, superando il limite delle convenzioni dove era contemplata unicamente la sanzione estrema della decadenza.

b) L'entità dei canoni sui ricavi è stata incrementata negli anni e, oggi, è del 2,4 per cento dei ricavi netti da pedaggio, cui si aggiunge l'integrazione rapportata ai chilometri percorsi, di 6 millesimi per km per veicoli leggeri e 18 millesimi per km per le restanti classi. Gli importi si aggiungono alle imposte sul risultato d'esercizio. I canoni derivanti dallo sfruttamento delle pertinenze autostradali, canoni di subconcessione, originariamente pari al 5 per cento dei ricavi, in occasione degli aggiornamenti convenzionali sono stati incrementati al 20 per cento dei ricavi lordi.

c) La modalità di cessione a terzi del suolo demaniale è sottoposta a verifica sul rispetto delle norme in materia di libera concorrenza. In occasione di operazioni societarie incidenti sulla concessionaria, si applica la procedura autorizzativa del concedente, tenuto ad accertate anche il rispetto delle disposizioni sulle concentrazioni aziendali; il procedimento è regolato dal d.m. 30 luglio 2007.

d) Le formule adottate per l'adeguamento annuale dei pedaggi, riconosciute attraverso decreti interministeriali, sono conformi alle pattuizioni convenzionali e corrispondono ai regimi tariffari stabiliti dalla regolamentazione di riferimento

¹¹⁹ Il quadro normativo è stato anch'esso aggiornato con: la l. n. 101/2008; la l. n. 214/2011; la l. n. 134/2012, che ridetermina la percentuale minima di affidamento dei lavori a terzi nelle concessioni; la delib. Cipe n. 1 del 18 febbraio 2013, in materia di attuazione delle misure di compensazione fiscale previste dall'art. 18 della l. n. 183/2011; la delib. Cipe n. 27 del 21 marzo 2013, contenente criteri per l'aggiornamento del piano economico-finanziario; la l. n. 98/2013, art. 27, di semplificazioni in materia di procedura Cipe e concessioni autostradali; il d.lgs. n. 50/2016; il d.lgs. n. 56/2016.

indicata negli atti convenzionali. Per le concessionarie che operano in regime di riequilibrio, il rischio traffico grava integralmente su di esse ed è aggiornato con cadenza quinquennale (*claw back*).

e) Per effetto del d.l. n. 98/2011, conv. dalla l. n. 111/2011, le funzioni di concedente della rete a pedaggio sono transitate da Anas al Ministero delle infrastrutture e svolte dalla Direzione generale per la vigilanza sulle società concessionarie autostradali. La modifica nella titolarità della funzione di vigilanza e controllo ha permesso la separazione delle attività di concessionaria da quelle di concedente rinvenibili in Anas, condizione di ostacolo a un'azione di controllo efficace sugli investimenti. Circa l'assenza di motivazioni a investire, i programmi d'investimento sono definiti negli atti convenzionali e la loro attuazione costituisce un vincolo contrattuale. L'esecuzione dei lavori assentiti non è, quindi, assoggettata alla mera disponibilità della concessionaria. In termini economici, un'eventuale riduzione della spesa per investimenti, oltreché comportare l'applicazione di misure sanzionatorie, produce un minor riconoscimento tariffario e un minor livello di remunerazione sul capitale investito. Il rischio d'impresa grava sulla concessionaria a decorrere dall'approvazione del progetto definitivo; ne consegue che, in presenza di un ritardo dei lavori, questa è esposta alle maggiorazioni di spesa che intervengono per l'effetto inflattivo.

f) La formula tariffaria cui Anac fa riferimento deriva dalla delib. Cipe n. 321 del 1996. Essa è superata dai regimi successivi e, quindi, sempre secondo il Ministero, il parametro X, 'recupero di produttività', trova residuale applicazione. I regimi tariffari in uso prevedono un diretto collegamento tra investimenti e adeguamenti tariffari.

g) Le stime di traffico accolte nei piani economico-finanziari vigenti sono sviluppate applicando la metodologia indicata dalla delib. Cipe n. 39/2007 e si fondano su studi condotti da soggetti terzi. Il rischio traffico, connesso a una variazione dei valori consuntivi rispetto ai dati previsionali, grava sulla concessionaria. Nel precedente periodo regolatorio, le variazioni di traffico a consuntivo sono risultate mediamente inferiori ai dati previsionali in conseguenza della sfavorevole congiuntura economica.

h) Sui ricavi e gli utili distribuiti, la regolamentazione vigente definisce il livello di remunerazione del capitale investito. Il tasso è individuato con la metodologia del costo medio ponderato del capitale (Wacc). Questa è correntemente assunta a

riferimento per la regolazione dei livelli di remunerazione dei servizi di pubblica utilità.

i) Ai sensi dell'art. 11, comma 5, della l. n. 498/1992, le concessionarie, anche non quotate, sono soggette alla certificazione del bilancio. In sede di predisposizione del bilancio, gli organi di controllo sono chiamati a verificare il rispetto delle norme civilistiche. Le osservazioni sulla mancata osservanza dell'art. 2443, comma 2, del codice civile riguardano, sempre secondo il Ministero, gli ambiti di competenza dell'autorità giudiziaria. Analoghe osservazioni valgono per il riferimento al sistema di finanziamento parallelo e occulto di natura parafiscale.

5. Il rafforzamento delle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti

La necessità di un'amministrazione con forti competenze e qualificazioni tecnico-professionali per negoziare con la controparte privata e pervenire a una regolazione dei rapporti che tuteli efficacemente l'interesse pubblico, evitando il rischio di 'cattura del regolatore', ha portato a un rafforzamento delle competenze dell'Autorità per i trasporti che ha prodotto: a) la modifica della regolazione, garantendo trasparenza e stabilità normativa; b) la revisione periodica della qualità e dei metodi di monitoraggio; c) il riequilibrio delle tariffe.

Infatti, l'art. 16, comma 1, del d.l. 28 settembre 2018, n. 109, conv. dalla l. 16 novembre 2018, n. 130, ha esteso le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti nella determinazione degli schemi tariffari dalle sole nuove concessioni anche a quelle vigenti; pertanto, l'Autorità ha provveduto, nel giugno del 2019¹²⁰, a predisporre il nuovo sistema tariffario unico di pedaggio¹²¹ al fine di ridurre la

¹²⁰ "L'Autorità ha definito, con delib. da 64 a 79 del 19 giugno 2019, il sistema tariffario di pedaggio basato sul price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale, anche per le concessioni non ancora venute a scadenza, dando così avvio al superamento dei sei regimi tariffari preesistenti, che saranno progressivamente sostituiti da un unico sistema, basato su principi e criteri comuni, applicabile a tutte le concessioni. Il nuovo sistema si pone l'obiettivo di ricondurre la redditività delle gestioni autostradali a livelli di mercato per assicurare il necessario riequilibrio del rispettivo posizionamento del concedente e della concessionaria nei rapporti contrattuali che abbiano a oggetto la gestione di tratte autostradali con, inoltre, benefici per gli utenti, in termini di tariffe più eque, trasparenti e sostenibili" (nota n. 10741 del 13 settembre 2019).

¹²¹ L'Autorità garante della concorrenza e del mercato "auspica che il nuovo sistema tariffario unico di pedaggio elaborato dall'Art possa effettivamente ottimizzare il livello di efficienza produttiva delle gestioni, tramite una regolazione basata sugli esiti di analisi comparative che partono dall'esame dei dati storici delle concessionarie. E noto che il sistema tariffario autostradale è stato, sinora, caratterizzato dall'opacità delle informazioni relative ai piani economico-finanziari e agli

remunerazione del capitale investito, introdurre parametri di efficienza più stringenti, restituire parte dei ricavi generati dal traffico oltre le previsioni e indurre al pagamento di penali per i ritardi negli investimenti.

Secondo l’Autorità¹²² il nuovo sistema tariffario elaborato, basato su principi e criteri comuni oltre che sugli esiti del modello econometrico delle ‘frontiere di efficienza’, consente di valutare e indirizzare l’ottimizzazione del livello di produttività delle gestioni, stimolando la concorrenza per confronto e svolgendo un’azione di regolazione basata sugli esiti di analisi comparative che partono

investimenti realizzati dai gestori. Tale opacità deve essere superata. L’Autorità ha già in passato evidenziato che un sistema di adeguamento delle tariffe dovrebbe essere definito in modo da garantire la massima efficienza produttiva e allocativa, così che i benefici in termini di minori costi possano tradursi in tariffe più basse (un meccanismo di tipo price cap appare in grado di soddisfare tali obiettivi). A tal fine, è stato auspicato un sistema di adeguamento tariffario “che incentivi la minimizzazione dei costi e il trasferimento dei relativi incrementi di efficienza produttiva agli utenti, in modo tale che i benefici in termini di minori costi possano essere tradotti in tariffe di pedaggio più basse per i consumatori finali”. Il previsto riconoscimento di adeguamenti tariffari basati sugli investimenti effettivamente realizzati e sulla qualità dei servizi forniti all’utenza – accompagnato da efficaci meccanismi sanzionatori e penalità per chi non effettua gli investimenti programmati e non fornisce i livelli di qualità previsti - dovrebbe garantire agli utenti maggiori benefici in termini di pedaggi più equi e servizi più efficienti e di maggiore qualità. (...) Anche la posizione critica manifestata dall’Autorità rispetto alle proroghe delle concessioni si fonda sulla constatazione che gli investimenti infrastrutturali possono essere più utilmente garantiti dall’assegnazione tramite gara delle tratte al gestore più efficiente e da adeguati sistemi tariffari e meccanismi regolatori, piuttosto che mediante il prolungamento del rapporto concessorio” (nota del 17 settembre 2019).

¹²² Sesto rapporto annuale al Parlamento, giugno 2019. Nello stesso Rapporto, l’Autorità riferisce che il nuovo sistema tariffario è stato già introdotto per alcune concessioni scadute. In particolare, per l’affidamento con gara delle tratte già gestite da Ativa e Satap A21, l’Autorità ha elaborato il sistema tariffario applicando la nuova metodologia. Peraltro, al “momento, la gara non è stata ancora avviata”. Anche per l’affidamento in house della Brennero-Modena, il sistema si caratterizza per una profonda discontinuità con il previgente, garantendo una maggiore trasparenza del rapporto e un effettivo trasferimento del rischio operativo. Gli ulteriori aspetti di innovazione attengono alla chiara individuazione delle attività della concessionaria, dei criteri di ammissibilità dei costi, anche con riferimento agli investimenti, e alla previsione dell’indicatore di produttività X per il primo quinquennio regolatorio, che induce a efficientare i costi operativi. Ulteriori significativi aspetti di novità sono, tra gli altri, la nuova metodologia per la determinazione del capitale investito netto e del relativo tasso di remunerazione e la previsione di meccanismi incentivanti e di penalità, relativamente ai livelli della qualità del servizio offerto agli utenti e delle attività di realizzazione degli investimenti; altri aspetti attengono alla dinamica evolutiva della tariffa nel quinquennio di cui si compone ciascun periodo regolatorio, non più sottoposta alle procedure annuali di adeguamento, nonché alla previsione di un meccanismo di *revenue sharing* volto a limitare gli extraricavi. Con l’approvazione, da parte del Cipe, dell’accordo di cooperazione fra Ministero delle infrastrutture e Regione Trentino-Alto Adige per la Brennero-Modena, la A22 sarà la prima autostrada ad applicare il sistema tariffario di pedaggio elaborato dall’Autorità, i cui criteri rendono possibile una trasparenza reale dei pedaggi. Il Piano economico-finanziario posto alla base della convenzione trentennale fra Ministero delle infrastrutture e Autobrennero prevede l’assorbimento dei rilevanti investimenti e oneri di concessione determinati dal concedente; il rigoroso approccio del sistema tariffario consente, in condizioni di completa sostenibilità economica e finanziaria, di contenere l’incremento tariffario massimo all’1,1 per cento annuo, al di sotto del tasso di inflazione programmata (1,2 per cento), assicurando, pertanto, in termini reali, una diminuzione delle tariffe. Infine, in vista della scadenza, il 31 luglio 2019, della concessione all’Autostrada ligure-toscana, nel mese di ottobre 2018, il Ministero delle infrastrutture ha comunicato di aver dato avvio alla procedura per l’affidamento delle tratte A12, Sestri Levante-Livorno, A11/A12, Viareggio-Lucca, A15, diramazione per La Spezia, chiedendo all’Autorità di esercitare le funzioni di cui all’art. 37, c. 2, lett. g), del d.l. n. 201/2011. L’Autorità ha evidenziato che la dimensione delle tratte presenta un’estesa di 154,9 km, inferiore all’ambito ottimale di gestione, come individuato dalla delib. n. 70/2016. Al fine di superare la criticità, analoga a quella della concessione delle tratte gestite da Ativa e Satap A21, l’Autorità, nel rilevare che il 30 novembre 2021 giungerà a scadenza la concessione del tronco A10 gestito da Autostrada dei fiori, ha suggerito un affidamento congiunto delle tratte. Il Ministero delle infrastrutture ha condiviso l’opportunità di prevedere un unico procedimento di gara.

dall'esame dei dati storici delle concessionarie; le analisi sono finalizzate a individuare i costi efficienti in funzione delle variabili tecnico-economiche di ogni concessione, comprese le estese chilometriche delle tratte. Il sistema si caratterizza per: - definizione di un periodo regolatorio quinquennale; - distinzione tra attività direttamente soggette a regolazione tariffaria e non direttamente soggette, ma rilevanti al fine della destinazione degli extraprofiti; - definizione di un livello tariffario massimo iniziale, da determinarsi *ex ante*, avvalendosi dei criteri definiti dall'Autorità in relazione alle singole componenti della tariffa e alle previsioni di traffico, previa individuazione dei costi ammissibili; - applicazione del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale; definizione di un meccanismo di salvaguardia, finalizzato a trasferire in tariffa, con benefici per gli utenti in termini di riduzione del pedaggio, eventuali extraricavi correlati al fatto che i volumi di traffico a consuntivo si rivelino eccessivamente superiori alle previsioni; - definizione di un meccanismo di penalità/premi per la qualità dei servizi; - determinazione di obblighi di separazione contabile e implementazione del sistema di contabilità regolatoria.

Essendo il sistema incentrato sul riconoscimento di adeguamenti tariffari basati sugli investimenti effettivamente realizzati e sulla qualità dei servizi forniti all'utenza - prevedendosi sistemi sanzionatori e penalità, con riduzioni del pedaggio per chi che non effettua gli investimenti programmati e non fornisce all'utenza i livelli di qualità previsti - si determinano benefici per gli utenti con pedaggi più equi e trasparenti e un'ottimizzazione dell'efficienza gestionale, consentendo, allo stesso tempo, di tenere conto delle caratteristiche di ciascun rapporto concessorio.

La procedura di consultazione si è conclusa il 29 marzo 2019 con la ricezione di 16 contributi da parte degli *stakeholder*. La delibera dell'Autorità n. 16/2019 è stata, peraltro, già oggetto di ricorsi. Secondo l'Autorità, il "*nuovo sistema consentirà di ricondurre la redditività delle gestioni a livelli di mercato: risultato che appare auspicabile per assicurare il necessario riequilibrio del rispettivo posizionamento del concedente e delle concessionarie*".

6. La posizione del Ministero dell'economia e delle finanze

Il Ministero dell'economia rileva che il fatto che le concessioni siano "disciplinate da convenzioni approvate con legge ha reso non praticabile - dal 2007 a oggi - una rinegoziazione volta a consentire la generale applicazione delle regole tariffarie adottate con la delib. n. 39/2007. (Nel richiamare il principio di derivazione europea di connessione, nell'arco temporale della concessione, dei livelli tariffari con i costi sostenuti per l'esercizio e la costruzione delle infrastrutture, inclusi di una congrua remunerazione del capitale, con particolare riferimento al caso di Autostrade per l'Italia, la convenzione approvata ope legis muta significativamente l'assetto tariffario e di remunerazione, istituendo, di fatto, un sistema ad hoc, che si differenzia notevolmente dai principi del price cap presenti nella delib. Cipe n. 319/1996, sulla base della quale era stata privatizzata la società, e nella delib. n. 39/2007. La disconnessione delle tariffe ai costi, oltre a rappresentare un evidente vantaggio per le concessionarie, costituisce un forte incentivo alla non effettuazione o al rallentamento degli investimenti. Infatti, quando le tariffe sono indipendenti dai costi e, quindi, dagli investimenti, a minori investimenti e manutenzione corrispondono maggiori profitti per le concessionarie). Il Cipe aveva, infatti, già introdotto un modello di price cap - analogo, nella sostanza, al modello tariffario previsto dall'Autorità dei trasporti - idoneo a garantire i principi di regolazione tariffaria - allineamento delle tariffe a costi efficientati e rendicontati, adozione di un tasso di remunerazione aggiornato ai parametri di mercato, remunerazione degli investimenti effettivamente realizzati, implementazione di un efficace sistema di penali -, ma tali principi sono stati applicati soltanto nelle convenzioni stipulate dopo il 2007. Al riguardo, la delibera dell'Autorità si muove nel solco dei vigenti patti convenzionali; infatti, anche al fine di limitare il rischio di soccombenza nei giudizi già promossi, nella delibera sono previste clausole di salvaguardia che, in sostanza, assicurano - per le opere realizzate e in corso - lo stesso livello di remunerazione (ampiamente superiore a quello di mercato) previsto nelle convenzioni vigenti. Considerata la durata residua delle concessioni in essere (venti anni nel caso della convenzione con Aspi, che riguarda una percentuale pari a circa il 50 per cento della rete nazionale e 80 per cento in termini di ricavi da pedaggio), il problema più rilevante per l'amministrazione è quello di definire - se necessario anche con provvedimenti legislativi - con quali strumenti, sulla base di quali presupposti e a quali condizioni attuare una rinegoziazione dei rapporti concessori. Tale operazione sarebbe necessaria e urgente, soprattutto se i rapporti fossero valutati non idonei a perseguire l'interesse

pubblico alla gestione ottimale, efficiente e sicura di asset pubblici strategici, superando, ove possibile e opportuno, il principio pacta sunt servanda, costantemente invocato dalle concessionarie. Un tale intervento, che potrebbe basarsi non solo su iniziative legislative ma anche su una linea amministrativa orientata all'avvio del negoziato, presuppone, in ogni caso, il rafforzamento degli strumenti di controllo e di verifica dello stato di conservazione delle infrastrutture esistenti (attuato anche attraverso una due diligence tecnica da eseguire sistematicamente e periodicamente sull'intera rete), di monitoraggio dei costi di gestione presi a base delle tariffe, di programmazione dei nuovi investimenti e di verifica delle modalità di progettazione e di esecuzione”¹²³.

¹²³ Nota n. 8644 del 23 settembre 2019 del Dipartimento del Tesoro.

CAPITOLO V

LA LENTEZZA NELLO SVOLGIMENTO DELLE GARE

Sommario: 1. Le concessioni scadute. – 2. La lentezza nei nuovi affidamenti.

1. Le concessioni scadute

Le concessioni scadute riguardano le seguenti tratte:

- 1) A21, Piacenza-Cremona-Brescia e diramazione per Fiorenzuola d'Arda, dal 30 settembre 2011;
- 2) A3, Napoli-Pompei-Salerno, dal 31 dicembre 2012;
- 3) A4, Brescia-Verona-Vicenza-Padova, dal 30 giugno 2013;
- 4) A22, Brennero-Modena, dal 30 aprile 2014;
- 5) A4, Venezia-Trieste; A23, Palmanova-Udine; A28, Portogruaro-Conegliano; A57, Tangenziale di Mestre; A34, raccordo Villesse-Gorizia, dal 31 marzo 2017;
- 6) A5, Torino-Ivrea-Quincinetto; A4/A5, Ivrea-Santhià, Sistema tangenziale di Torino e diramazione Torino-Pinerolo, dal 31 agosto 2016;
- 7) A21, Torino-Alessandria-Piacenza, dal 30 giugno 2017.

Ai sensi dell'art. 11 del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, il Ministero delle infrastrutture, dal 1° ottobre 2012, è subentrato ad Anas nella funzione di concedente; con il d.p.c.m. 11 febbraio 2014, n. 72, *Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, le funzioni di selezione delle concessionarie sono state attribuite alla Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali.

Peraltro, solo con la comunicazione al Capo di Gabinetto del 29 maggio 2015 la Direzione ha manifestata l'intenzione di avviare le procedure di gara; il 6 agosto 2015 la stessa Direzione, nell'affermare di voler intraprendere il procedimento per l'A5, ha chiesto di conoscere l'orientamento in merito alla concessione dell'A22. Il Capo di Gabinetto ha comunicato la propensione per un accordo di programma per l'affidamento *in house*, ex art. 17 della direttiva sulle concessioni. Sulle vicende delle

concessioni scadute (all. n. 5)¹²⁴, il Ministero delle infrastrutture riferisce¹²⁵ quanto riportato in allegato (all. n. 6).

2. La lentezza nei nuovi affidamenti

Le procedure per le nuove assegnazioni risultano lunghe e problematiche; nonostante ciò, nella maggior parte dei casi, queste continuano a essere intraprese dopo la scadenza delle vecchie convenzioni¹²⁶.

La lentezza nel procedere ai nuovi affidamenti, al di là di potenziali costi non giustificati¹²⁷, comportando incertezza, si riflette in un ulteriore blocco degli investimenti, attraverso la sospensione di opere o il mancato avvio di interventi.

Per scongiurare tale evenienza, causata, a dire dell'amministrazione, dal susseguirsi di norme che rendono difficile la loro corretta interpretazione e dai contenziosi pendenti, il Ministero delle infrastrutture¹²⁸ ha intenzione di provvedere, in occasione

¹²⁴ I dati, peraltro, non sono del tutto coincidenti con quanto comunicato con le note n. 2180 del 2 marzo 2018 e n. 4367 del 2 maggio 2018.

¹²⁵ Note n. 2180 del 2 marzo 2018 e 4367 del 2 maggio 2018.

¹²⁶ "In considerazione dei ritardi manifestatisi nelle procedure di gara avviate, che discendono anche da procedimenti giudiziari attivati dalle concessionarie scadute avverso i provvedimenti dell'amministrazione, si segnala l'opportunità di introdurre misure regolatorie rivolte a favorire il celere perfezionamento delle procedure, rimuovendo le più ricorrenti cause di ostacolo al regolare svolgimento del procedimento e, in particolare, scoraggiando il ricorso a pratiche dilatorie da parte di operatori con interessi contrapposti all'amministrazione" (nota n. 23691 del 4 ottobre 2019 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

¹²⁷ L'art. 178 del codice degli appalti impone termini stringenti per l'avvio delle procedure: "1. Per le concessioni autostradali che, alla data di entrata in vigore dalla Parte III del presente codice, siano scadute, il concedente, che non abbia ancora provveduto, procede alla predisposizione del bando di gara per l'affidamento della concessione, secondo le regole di evidenza pubblica previste dal presente codice, nel termine perentorio di sei mesi dalla predetta data, ferma restando la possibilità di affidamento in house ai sensi dell'art. 5. Qualora si proceda all'affidamento in house ai sensi dell'art. 5, le procedure di affidamento devono concludersi entro trentasei mesi dall'entrata in vigore del presente codice. Fatto salvo quanto previsto per l'affidamento delle concessioni di cui all'art. 5 del presente codice, è vietata la proroga delle concessioni autostradali. 2. I reciproci obblighi, per il periodo necessario al perfezionamento della procedura di cui al comma 1, sono regolati, sulla base delle condizioni contrattuali vigenti. 3. Per le concessioni autostradali per le quali la scadenza avviene nei ventiquattro mesi successivi alla data di entrata in vigore del presente codice, il concedente avvia la procedura per l'individuazione del concessionario subentrante, mediante gara a evidenza pubblica, in conformità alle disposizioni della parte III del presente codice, ferma restando la possibilità di affidamento in house ai sensi dell'art. 5. Ove il suddetto termine sia inferiore a ventiquattro mesi alla data di entrata in vigore del presente codice, la procedura di gara viene indetta nel più breve tempo possibile, in modo da evitare soluzioni di continuità tra i due regimi concessori. 4. Il concedente avvia le procedure a evidenza pubblica per l'affidamento della nuova concessione autostradale, in conformità alle disposizioni della parte III del presente codice, entro il termine di ventiquattro mesi antecedente alla scadenza della concessione in essere, ferma restando la possibilità di affidamento in house ai sensi dell'art. 5. 5. Qualora la procedura di gara non si concluda entro il termine di scadenza della concessione, il concessionario uscente resta obbligato a proseguire nell'ordinaria amministrazione fino al trasferimento della gestione. Per detto periodo si applica quanto previsto al comma 2. 6. Il concedente, almeno due anni prima della data di scadenza della concessione, effettua, in contraddittorio, tutte le verifiche necessarie a valutare lo stato tecnico complessivo dell'infrastruttura e ordina, se del caso, i necessari ripristini e le occorrenti modificazioni dello stato dei luoghi in conformità degli impegni assunti convenzionalmente".

¹²⁸ Nota n. 4367 del 2 maggio 2018.

della quantificazione del valore di subentro per le concessionarie uscenti, alla decurtazione dei benefici finanziari conseguiti dalla data delle concessioni fino al subentro delle nuove.

In particolare, considerato che la scadenza dei rapporti concessori è riferibile ai contratti di convenzione anziché alle singole tratte, quelle gestite da Autostrade centropadane sono state riaffidate a seguito di procedura di gara¹²⁹; la nuova concessionaria, Autovia padana, è subentrata solo il 28 febbraio 2018.

Le tratte gestite da Autostrada del Brennero e Autovie venete sono oggetto di provvedimento normativo¹³⁰ che definisce le modalità di gestione delle infrastrutture.

Per Autostrade meridionali è in corso la procedura di riaffidamento dopo il bando pubblicato il 10 agosto 2012, oggetto di ricorso giurisdizionale.

Per Autostrada del Brennero, Ativa, Autovie venete, Satap A21 e Autostrade meridionali si stanno predisponendo le convenzioni per regolare il periodo intercorrente tra la scadenza e la data di subentro delle nuove convenzioni al fine di definire i rapporti economici del periodo transitorio, anche tenendo conto del differente *status* giuridico decorrente dalla scadenza delle concessioni e dell'effettivo profilo di rischio.

A parere del Dipe, le "amministrazioni sono impegnate per ridurre al minimo i periodi transitori fra vecchia e nuova concessione e riportare a un livello adeguato le remunerazioni delle concessionarie e la sostenibilità delle tariffe per l'utenza. (...) Casi critici si sono susseguiti alla scadenza delle concessioni, con periodi di stallo fino al nuovo affidamento, periodi che, spesso, venivano considerati come una proroga tacita, con vantaggio delle concessionarie scadute, e la stasi degli investimenti. La posizione della Commissione europea è stata sempre di netta opposizione al regime di proroga, per la quale è spesso scattata la procedura d'infrazione. La necessità di una regolazione del periodo transitorio tra la scadenza delle concessioni e l'inizio delle nuove è stata oggetto di numerose discussioni, considerato che tale periodo transitorio è diventato ultimamente molto più lungo di quanto la legge avesse previsto. Il Cipe è intervenuto in materia, prima con la delib. n. 39 del 2007, al fine di garantire trasparenza, adeguati livelli di sicurezza, efficienza e condizioni di economicità e di redditività dello stesso rapporto concessorio, e, da ultimo, con la delib. n. 38 del 2019, che regola, in particolare, il valore di

¹²⁹ Bando del 13 giugno 2012.

¹³⁰ Art. 13-bis del d.l. n. 48/2017, conv. dalla l. n. 172/2017.

subentro. (...) Al fine di affrontare il tema del possibile stato di opacità giuridica ed economica derivante dalla scadenza delle concessioni, in assenza di pronte procedure di nuovo affidamento, ed evitare vantaggi per le concessionarie dalla prosecuzione della gestione delle infrastrutture, il Cipe, su proposta del Ministero delle infrastrutture e sulla base del parere reso dal Nars, ha approvato un Criterio generale per l'accertamento e la definizione dei rapporti economici riferibili alle società concessionarie limitatamente al periodo intercorrente tra la data di scadenza della concessione e la data di effettivo subentro della nuova concessionaria (periodo transitorio), con delib. n. 38 del 24 luglio 2019. Dato l'obiettivo della quantificazione degli eventuali benefici netti registrati dalle concessionarie nel periodo compreso tra la data di scadenza della concessione e la data di effettivo subentro, sono state individuate le modalità di determinazione dei benefici attraverso piani finanziari transitori redatti secondo lo schema previsto dalla delib. Cipe n. 39/2007. In particolare, è stata prevista l'applicazione di un tasso di congrua remunerazione pari al costo medio ponderato del capitale (Wacc), individuato sulla base di quanto stabilito dalla delibera e dalle successive nn. 27/2013 e 68/2017, per i nuovi investimenti assentiti ed eseguiti nel periodo transitorio sino alla data di effettivo subentro, con particolare riguardo a quelli per la sicurezza; mentre per il capitale investito netto (Cin) rilevato alla scadenza della concessione, opportunamente ammortizzato, è stata prevista, in un'ottica di discontinuità del rendimento nella fase successiva alla scadenza della concessione, una remunerazione pari al tasso Bce incrementato dell'1 per cento, facendo salvo quanto previsto da pattuizioni convenzionali. Eventuali benefici identificati potranno contribuire a ridurre le barriere all'ingresso nel settore, aumentando, di conseguenza, il grado di apertura a nuovi potenziali operatori, riducendo il valore di subentro da corrispondere in caso di nuovo affidamento, oltre a salvaguardare le esigenze di finanza pubblica in mancanza di nuove concessionarie"¹³¹.

Peraltro, Aiscat ritiene di avere diritto a "gestire le tratte autostradali assentite fino al

¹³¹ Nota n. 4896 del 17 settembre 2019. In tal senso, anche nota n. 212927 del 17 settembre 2019 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. "Per le concessionarie nei cui confronti è intervenuta la scadenza della concessione e in considerazione dell'oggettiva dilazione dei tempi di riaffidamento, non riferibile all'amministrazione, è emersa l'esigenza di disciplinare il periodo temporaneo intercorrente sino alla data di riassegnazione, tenendo conto del differente status giuridico della concessionaria cessata. Tale disciplina transitoria è principalmente finalizzata: a) a escludere ingiustificati benefici economici e b) a riconoscere condizioni economiche in discontinuità e più sfavorevoli in ragione della differente qualificazione giuridica (prossima a quella di un custode). La disciplina del periodo transitorio successivo alla scadenza della concessione assume rilevanza anche in relazione all'esigenza di assicurare la prosecuzione/esecuzione di tutti gli interventi comunque legati al livello di sicurezza dell'utenza" (nota n. 23691 del 4 ottobre 2019 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

subentro della nuova concessionaria, con i medesimi diritti e obblighi sanciti nella convenzione, ivi compresa la remunerazione del capitale investito, assumendo, nel periodo transitorio, i medesimi rischi che aveva in vigenza della convenzione”¹³².

Alla richiesta se l'amministrazione abbia valutato la possibilità di procedere, in luogo di nuovi affidamenti a privati, all'assunzione diretta della gestione alla fine dei rapporti concessori, non è stata fornita risposta.

¹³² Nota del 23 settembre 2019.

CAPITOLO VI

LA PROBLEMATICA DEGLI AFFIDAMENTI *IN HOUSE*

Sommario: 1. L'avviso delle autorità indipendenti sugli affidamenti *in house*. – 2. La recente norma sugli affidamenti *in house*. – 3. La carenza di controlli sul rispetto delle quote di lavori affidati *in house*.

1. L'avviso delle autorità indipendenti sugli affidamenti *in house*

Già da tempo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e quella di vigilanza sui lavori pubblici hanno rilevato¹³³ che la legislazione, stabilendo che le amministrazioni possano imporre di affidare a terzi a mezzo di gare una percentuale minima del valore dei lavori è *“volta non solo a consentire alle piccole e medie imprese di poter partecipare al processo costruttivo, ma soprattutto, e più in generale, a garantire che vi sia un livello minimo di lavori aggiudicati a seguito di un confronto concorrenziale tra le imprese. Quest'ultima preoccupazione è alla base, nel caso specifico di concessioni assentite prima del 30 giugno 2002, della previsione di una soglia percentuale pari ad almeno il 40 per cento di lavori da affidare a terzi a mezzo di gare d'appalto. La fissazione di una percentuale minima ha tenuto conto del fatto che la stragrande maggioranza di tali concessioni – per lo più relative al settore autostradale e risalenti alla metà del secolo scorso – non è stata assentita a mezzo di procedure a evidenza pubblica, ma mediante trattativa privata, e la loro scadenza è stata procrastinata con apposite leggi successive: dunque, non si è mai avuto un effettivo confronto concorrenziale per la loro assegnazione. Peraltro, occorre ricordare come, a seguito delle modifiche apportate nel 1999 alla l. 28 aprile 1971, n. 287, sia stata riconosciuta la facoltà alle concessionarie di svolgere attività d'impresa diverse da quella principale (ovvero la costruzione e l'esercizio delle tratte autostradali assentite in concessione) attraverso l'assunzione diretta o indiretta di partecipazioni di collegamento o controllo in altre società. A seguito di tale novella, si riscontra come diverse concessionarie abbiano acquisito società attive nella realizzazione di lavori, nell'ambito di gruppi societari controllati da importanti operatori nel settore dell'edilizia e delle costruzioni in genere, ricorrendo a tali imprese partecipate per la realizzazione dei lavori attinenti alle proprie concessioni. (...) La possibilità di affidamenti a imprese proprie o controllate pone una seria questione di rispetto dei principi della libera*

¹³³ Segnalazione congiunta al Parlamento e al Governo del 28 marzo 2006.

concorrenza nel settore degli appalti pubblici. Se, infatti, in un contesto in cui la concessione è stata affidata mediante procedura a evidenza pubblica, la circostanza dell'esecuzione in proprio o tramite controllate non può essere particolarmente stigmatizzata, in quanto i principi della concorrenza sono stati presi in considerazione a monte (cioè, al momento della scelta del concessionario), ben diverso è il caso degli affidamenti a trattativa privata (o direttamente a mezzo di apposite leggi) di concessioni di lavori pubblici, dove il lavoro viene realizzato in assenza di qualsiasi procedura a evidenza pubblica, sia a monte sia a valle. In queste circostanze, le imprese controllate si trovano effettivamente in una situazione di privilegio rispetto alle altre sul mercato e tale fenomeno assume particolare rilevanza in relazione all'elevato valore degli importi dei lavori eseguiti. (...) Diventa ancor più rilevante con riferimento alle concessioni autostradali, dove, a fronte di un importo totale dei lavori corrispondente a 7,5 miliardi, il 34 per cento risulta affidato a imprese proprie o controllate. Occorre, per di più, considerare il caso specifico del gruppo facente capo alla società Autostrade per l'Italia, di gran lunga il principale operatore a livello nazionale, che ha realizzato lavori di importo superiore a 1 milione per complessivi 4 miliardi (54 per cento della somma complessiva dei lavori attribuibili al settore), affidando direttamente a società controllate e/o partecipate lavori per ben 1,5 miliardi, pari al 37 per cento del totale. Più in generale, si riscontra come le soglie percentuali definite dall'art. 2, comma 3, della l. n. 109/1994, siano risultate ampiamente superate in diversi casi di affidamenti di lavori specifici da parte di concessionarie".

2. La recente normativa sugli affidamenti *in house*

L'art. 253, comma 25, del d.lgs. n. 163/2006 ha previsto che le concessionarie fossero tenute ad affidare a terzi una percentuale minima del 40 per cento dei lavori, agendo, per tale quota, come amministrazioni aggiudicatrici. La l. n. 134/2012¹³⁴ ha aumentato, dal 1° gennaio 2014, tale percentuale al 60 per cento.

L'art. 177 del d.lgs. n. 50/2016 ha introdotto un'ulteriore estensione delle quote dei lavori da affidare a terzi, elevandola all'80 per cento¹³⁵, stabilendone l'adeguamento entro ventiquattro mesi e la verifica del suo rispetto annuale, secondo le modalità

¹³⁴ Di conversione del d.l. n. 83/2012.

¹³⁵ La percentuale riguarda anche le forniture di beni e di servizi.

indicate da Anac in linee guida¹³⁶.

Secondo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato¹³⁷ l'obbligo di affidamento con gara dovrebbe riguardare tutti i lavori, per evitare di replicare gli effetti della chiusura del mercato a monte anche nei mercati a valle collegati, ritenendo opportuno, *“in una logica di allargamento dei mercati ed eliminazione di alcuni ostacoli alla concorrenza, di prevedere l'obbligo di affidamento con gara non solo per i lavori ulteriori rispetto a quelli contemplati nella convenzione che accede alla concessione, ma per tutti”*; le concessionarie dovrebbero, cioè, affidare i lavori che riguardano la gestione delle infrastrutture tramite procedura a evidenza pubblica; ciò renderebbe più trasparente ed efficiente il settore.

Tuttavia, con la l. n. 205/2017 è stato nuovamente previsto, dal 1° gennaio 2018, l'abbassamento della percentuale di affidamento a terzi al 60 per cento¹³⁸; l'Autorità sottolinea come la modifica sia in contrasto con l'auspicio espresso da tempo, tenuto

¹³⁶ La materia è stata regolamentata in passato dalla circolare Anas-Ivca dell'11 maggio 2012, con istruzioni di tipo operativo sulla modalità di calcolo delle percentuali di ripartizione dei lavori fra imprese infragruppo e terze e sul monitoraggio. Il periodo di riferimento oggetto di analisi fu suddiviso in intervalli temporali di durata quinquennale. Oltre le verifiche annuali, per le quali il concedente procedeva al monitoraggio segnalando gli scostamenti, le percentuali al termine del periodo di controllo consentivano di rilevare situazioni di squilibrio e di provvedere, qualora non costituissero inadempimenti, all'adozione delle attività per il riequilibrio, da effettuare nel periodo successivo. Nell'ambito delle attività di monitoraggio, sulla base delle informative trasmesse, il Ministero rilevava le potenziali situazioni di squilibrio e attuava alcune misure: segnalava gli squilibri, al fine di consentire un riallineamento nel periodo successivo; ne verificava le cause, accertando se fossero imputabili a una mancata programmazione degli affidamenti o a motivazioni di altra natura; qualora vi fossero le condizioni per il recupero dello squilibrio, richiedeva la predisposizione di un piano che attestasse la possibilità di rientro della quota infragruppo eccedente; se non sussistevano le condizioni per un recupero o in caso di mancata trasmissione del piano o di mancata attuazione delle previsioni di quello presentato, sospendeva gli affidamenti infragruppo; verificava che le società si attenessero alle disposizioni impartite. Le misure correttive erano mirate al riequilibrio delle percentuali di ripartizione fra imprese infragruppo e terze, al fine di evitare il verificarsi di situazioni sanzionabili. Rilevati gli inadempimenti, in base a quanto previsto nei disciplinari per l'applicazione di sanzioni e penali allegati alle convenzioni, si procedeva all'avvio del procedimento sanzionatorio.

¹³⁷ Nota n. 9346 del 14 marzo 2018. In tal senso, Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali*, seduta del 15 aprile 2015, *Documentazione consegnata dal presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, nella quale si afferma che l'obbligo di affidamento a terzi di tutti i lavori risulterebbe la soluzione conforme all'ordinamento europeo, *“che eviterebbe di replicare gli effetti della chiusura alla concorrenza del mercato a monte anche dei mercati collegati”*. L'Autorità sottolinea *“la necessità, già segnalata al legislatore, di aumentare la quota dei contratti affidati senza gara da esternalizzare che, per i gestori autostradali, è attualmente limitata al 60 per cento, alla percentuale dell'80 per cento prevista per la generalità degli altri concessionari dall'art. 177 del d.lgs. n. 50/2016”* (nota del 17 settembre 2019).

¹³⁸ La previsione richiama una vicenda da anni oggetto di interventi normativi, avverso cui è stata aperta una procedura di infrazione europea. In particolare, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato riferisce che la Commissione europea intervenne con riguardo all'art. 11, c. 5, della l. n. 498/1992, che consentiva la possibilità di affidare *in house* fino al 60 per cento dei lavori. La norma venne modificata dal d.l. n. 262/2006, che obbligava ad appaltare a terzi i lavori nella misura del 100 per cento. Con il d.l. n. 207/2008 fu nuovamente consentito di affidare *in house* fino al 60 per cento dei lavori, servizi e forniture dal 1° gennaio 2009; la percentuale venne ridotta al 50 per cento, con il d.l. n. 1/2012, e al 40 per cento, dal 1° gennaio 2014, con il d.l. n. 83/2012, fino ad arrivare al 20 per cento con il nuovo codice dei contratti (nota n. 9346 del 14 marzo 2019).

anche conto che per i concessionari di altri servizi la percentuale rimane all'80 per cento.

Oltre al *favor* normativo nei confronti delle concessionarie, va rilevato che molti dei provvedimenti di diniego rispetto all'esecuzione di affidamenti infragruppo, di sospensione degli stessi o riguardanti il rispetto delle percentuali di legge sono impugnati dalle società¹³⁹.

Secondo Aiscat, *"l'affidamento a società collegate, oltre a consentire alle concessionarie di svolgere le attività in modo più efficiente visto le tipologie di attività e i rischi operativi assunti, impone che le stesse vengano affidate a prezzi strettamente di mercato"*¹⁴⁰.

3. La carenza di controlli sul rispetto delle quote di lavori affidati *in house*

Ance ha rappresentato¹⁴¹ che l'affidamento *in house* dei lavori non è mai stato oggetto di controllo e verifica da parte dell'amministrazione.

Il Ministero delle infrastrutture afferma¹⁴² che la problematica in oggetto è allo studio dell'Autorità nazionale anticorruzione¹⁴³ dalla quale si attende l'emissione di linee guida; l'amministrazione lamenta, inoltre, la permanenza della situazione di difficoltà operativa in cui versa derivante dal fatto che, per le attività di vigilanza, le risorse umane risultano ampiamente sottodimensionate. Ciò è aggravato dall'impiego di personale a tempo determinato che, successivamente alla formazione, cessa la collaborazione o viene destinato ad altre mansioni. Infatti, l'originaria norma di riordino di Anas prevedeva di demandare l'attività di controllo a un'agenzia di nuova costituzione, dotata di autonomia economico-finanziaria e organizzativa. Tuttavia, per effetto delle norme succedutesi, le funzioni di concedente e di vigilanza sono state trasferite al Ministero delle infrastrutture con modalità che non assicurano la disponibilità necessaria in funzione della complessità delle attività. Il Ministero

¹³⁹ La convenienza economica per gli affidamenti *in house* è data anche dal fatto che le società del gruppo subappaltano spesso i lavori con notevoli ribassi, per cui la spesa sostenuta dal gruppo risulta più bassa di quella risultante dai conti.

¹⁴⁰ Nota del 23 settembre 2019.

¹⁴¹ Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali*, seduta del 15 aprile 2015, *Documentazione presentata dal presidente dell'Ance*.

¹⁴² Nota n. 4617 del 5 marzo 2018.

¹⁴³ Documento di consultazione pubblicato sul sito Anac il 4 dicembre 2017.

afferma di adoperarsi affinché siano assicurate le risorse per l'espletamento delle funzioni, ristabilendo il contesto operativo definito dalla legge di riforma di Anas.

Nell'atto di segnalazione al Parlamento e al Governo del 17 ottobre 2018 di Anac si riferisce della tendenza a sottostimare gli adempimenti a carico delle concessionarie con il rischio che le stesse non rispettino il '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 Anac n. 11/2018¹⁴⁴. Tra i soggetti che hanno dato luogo alle incongruenze più vistose spiccano le concessionarie autostradali (nel complesso 28). Infatti, il massimo scollamento nei dati esaminati si è verificato con riferimento a quelli dichiarati da Autostrade per l'Italia e dal concedente Ministero delle infrastrutture (non si può escludere né una diversa interpretazione delle voci degli investimenti, né la volontà di non fornire questi dati). Altre concessioni dove la differenza è risultata assai significativa sono il Consorzio per le autostrade siciliane, la Società traforo autostradale del Frejus, le Concessioni autostradali venete, la Milano-Serravalle, ecc. In definitiva, le circostanze segnalate mettono in evidenza che vi è stato, sino a oggi, un deficit di controlli sistematici del concedente, dovuto, a seconda dei casi, a una scarsa consapevolezza del ruolo e a schemi di convenzioni troppo risalenti";* pertanto, si raccomanda: *"a) la necessità di un intervento volto a sollecitare l'affidamento tramite procedure a 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 penali che conseguono al mancato rispetto dei limiti percentuali previsti dall'art. 177 del codice; c) la necessità di richiamare, altresì, l'attenzione dei concedenti a rivisitare le convenzioni, 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)".*

¹⁴⁴ Anac con le linee guida n. 11, approvate con delib. n. 614 del 4 luglio 2018, ha fornito indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'art. 177, c. 1, del d. lgs. n. 50/2016. Queste stabiliscono un differente criterio per la determinazione dei limiti d'affidamento improntato sugli affidamenti in luogo del previgente regime sull'importo dei lavori eseguiti. Con delib. n. 570 del 26 giugno 2019, la decorrenza del nuovo regime di riferimento è slittata al 31 dicembre 2020. Il Ministero delle infrastrutture *"sta predisponendo procedure operative finalizzate a consentire l'attuazione della norma e delle linee guida Anac n. 11/2018. L'introduzione di procedure operative specifiche consente di superare i dubbi interpretativi espressi dalle società e di prevenire contestazioni in sede giudiziaria. La definizione delle procedure è prevista d'intesa con Anac"* (nota n. 23691 del 4 ottobre 2019 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Per Aiscat, “lo scollamento è riconducibile esclusivamente a una diversa interpretazione di alcune voci del modulo predisposto da Anac e compilato dalle concessionarie, in assenza di istruzioni o di indicazioni da parte del Ministero delle infrastrutture, nonché dall’assenza di indicazioni da Anac. Con d.lgs. n. 50/2016 era stato previsto, con riferimento all’art. 177, l’emanazione di linee guida con una previsione di completamento entro i tre mesi successivi. Il legislatore ha, nel frattempo, emesso due ulteriori modifiche normative e, a oggi, le linee di Anac, emesse a distanza di oltre due anni, non hanno chiarito ancora i criteri per verificare il rispetto delle quote di affidamento. A oltre tre anni dall’emanazione del d.lgs. n. 50/2016 il concedente fa ancora riferimento alla circolare Anas del 2012 per regolare le modalità di controllo delle quote, facendo, quindi, riferimento alla normativa precedente, superata dal d.lgs. n. 50/2016 e fatta eccezione per le concessionarie che hanno ottenuto le concessioni con procedura a evidenza pubblica nel rispetto del diritto comunitario, escluse dall’applicabilità della disposizione”¹⁴⁵.

Sulle percentuali degli appalti di lavori da affidare a terzi, Anac è tornata recentemente, stigmatizzando la disomogeneità nelle “modalità di calcolo adottate per accertare che vengano rispettati i vincoli normativi; è emersa la presenza di metodologie differenti adottate, nonostante l’unicità del concedente”¹⁴⁶ e richiedendo all’amministrazione di fornire “indicazioni univoche circa la necessità di uniformare le modalità di determinazione della percentuale di affidamento a terzi”.

¹⁴⁵Nota del 23 settembre 2019.

¹⁴⁶ Segnalazione al Parlamento e al Governo n. 6 del 17 luglio 2019.

CAPITOLO VII

LA REMUNERATIVITÀ DELLE GESTIONI AUTOSTRADALI

Sommario: 1. I dati economici delle concessioni. – 2. Gli incrementi delle tariffe. - 3. La problematica dell'accantonamento per gli investimenti.

1. I dati economici delle concessioni

Il settore ha generato nel 2017 un fatturato di 7.196 milioni. In particolare, i ricavi netti da pedaggio (tab. n. 1) ammontano a 5.901 milioni, con un incremento del 3,3 per cento rispetto all'esercizio precedente. Gli altri ricavi, comprensivi dei proventi da concessione sulle aree di servizio, sono risultati di 560 milioni.

Tabella n. 1 – Ricavi netti da pedaggi (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ricavi netti pedaggi	4.875	4.967	5.233	5.488	5.710	5.901
variazione percentuale	-	1,9	5,4	4,9	4	3,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

I ricavi per lo Stato, per il periodo 2012-2017, sono indicati sotto (tab. n. 2).

Tabella n. 2 – Ricavi per lo Stato (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
canone di concessione	117	118	125	130	135	140
integrazione al canone di concessione	595	584	590	610	630	647
canone di subconcessione	21	21	22	20	20	19
altri canoni	56,2	56,2	56,2	56,2	56,2	56,2
totale	789	780	792	817	842	862
di cui di competenza Anas	716	690	699	721	743	733

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

I costi della produzione registrano dal 2013 un andamento leggermente crescente; in particolare, per il 2017, sono risultati di 3.049 milioni. Tra i costi operativi, rilevanza assumono quelli per la manutenzione ordinaria e per il personale. Si riporta, di seguito (tab. n. 3), l'andamento dei costi del periodo 2012-2017.

Tabella n. 3 – Costi di produzione (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
costi di produzione	2.860	2.797	2.804	2.883	2.933	3.049
variazione percentuale	-	-2,2	0,2	2,8	1,7	4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

I costi del personale, per il 2017, sono stati pari a 961 milioni (tab. n. 4), registrando, rispetto al precedente esercizio, un incremento dell'1,9 per cento; peraltro, le unità impiegate nel settore, nel 2017, sono state 12.850, in diminuzione.

Tabella n. 4 - Costi del personale (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
costi del personale	874	889	902	912	943	961
variazione percentuale	-	1,7	1,5	1,1	3,5	1,9
unità impiegate	13.434	13.060	13.045	13.177	13.085	12.850
variazioni percentuale	-	-2,8	-0,1	1	-0,7	-1,80

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Il margine operativo lordo è stato, per il 2017, di 4.147 milioni, mentre il risultato operativo aggregato di 2.822 milioni. Tendenzialmente, dal 2012, si registra un incremento del margine operativo lordo e del risultato operativo, grazie ai maggiori ricavi conseguiti dalle concessionarie¹⁴⁷. Il risultato netto aggregato di esercizio è, per il 2017, di 1.582 milioni, con un incremento ragguardevole, rispetto all'anno precedente, del 42 per cento. Di seguito, si riporta (tab. n. 5) l'andamento del risultato operativo e dell'utile netto nel periodo 2012-2017.

Tabella n. 5 - Risultato operativo e utile netto (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
risultato operativo	2.052	2.135	2.129	2.545	2.585	2.822
variazione percentuale	-	4	-0,3	19,6	1,6	9,17
utile netto	1.021	1.154	1.052	1.422	1.115	1.582
variazione percentuale	-	13,1	-8,9	35,2	-21,6	41,88

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Il settore ha registrato, nel 2017, un valore di spesa per investimenti in beni devolvibili di 958,7 milioni (tab. n. 6), con un decremento del 10 per cento sull'esercizio precedente, che si somma al netto calo dell'esercizio 2016 su quello del 2015 del 24 per cento.

Tabella n. 6 - Investimenti (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
investimenti beni devolvibili	2.063	1.636	1.477	1.398	1.064	959
percentuale di attuazione progressiva sui piani economico-finanziari	67,6	66,1	64,1	62,5	62,6	63,4
variazione percentuale	-	-20,7	-9,7	-5,3	-23,9	-9,87

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

¹⁴⁷ Le grandezze hanno presentato un *trend* crescente anche nel quinquennio 2007-2011.

Secondo Aiscat, per la riduzione degli investimenti degli ultimi anni, vanno considerate le *“incertezze normative, gli abnormi tempi di approvazione dei progetti, nonché, da ultimo, lo stallo relativo all’approvazione dell’aggiornamento dei piani economico-finanziari”*¹⁴⁸.

Alla fine del 2016, la spesa totale del periodo 2008-2016 ammonta a 15.069 milioni, notevolmente inferiore rispetto alle previsioni dei piani finanziari, di 21.709 milioni, con una percentuale di attuazione del 69 per cento; secondo il Ministero, la differenza riguarda i ritardi nell’esecuzione di alcune opere, tra cui la Asti-Cuneo, la Valdastico e la Tirrenica, per ostacoli sorti nelle fasi di approvazione e per difficoltà di reperimento dei fabbisogni finanziari; ulteriori ritardi sono ascrivibili al protrarsi delle procedure di aggiornamento dei piani economico-finanziari alla scadenza dei periodi regolatori.

Il perfezionamento dei processi di aggiornamento degli atti convenzionali, per il periodo regolatorio 2014-2018, intervenuto con notevole ritardo, potrà consentire, sempre secondo il Ministero, il superamento di parte dei ritardi dei lavori programmati¹⁴⁹.

La spesa per manutenzioni ordinarie (tab. n. 7), nel 2017, è stata di 732 milioni, con un incremento del 13,3 per cento, dopo aver subito, l’anno precedente, un decremento del 7,3 per cento.

¹⁴⁸ Nota del 23 settembre 2019.

¹⁴⁹ Per l’autostrada tirrenica, Aiscat precisa che l’iter per l’aggiornamento del piano finanziario si protrae dal 2011, quando è stato presentato il piano economico-finanziario di recepimento delle prescrizioni Cipe adottato dal Ministero delle infrastrutture al fine dell’aggiornamento tariffario del primo quinquennio regolatorio. Nel 2017 il Governo, nell’allegato ‘Connettere l’Italia’ al Documento di economia e finanza 2017, ha previsto un’attività di *project review* della soluzione progettuale predisposta dalla concessionaria con la valutazione di possibili alternative, inclusa la riqualifica dell’infrastruttura a extraurbana principale. A conclusione della attività di *project review*, condotta d’intesa con la Regione Toscana, Anas e la concessionaria, del progetto predisposto dalla medesima concessionaria, il Ministero è pervenuto alla decisione di limitare l’intervento autostradale alla tratta Tarquinia-Ansedonia, il cui progetto è stato approvato con delibera Cipe n. 85/2012, nonché all’adeguamento dell’infrastruttura viaria extraurbana a quattro corsie, sostanzialmente in sede, da Ansedonia fino a Orbetello scalo. L’informativa sull’iter procedurale di modifica della proposta di intervento di completamento del corridoio tirrenico è stata recepita dal Cipe nella seduta del 22 dicembre 2017. Successivamente, il concedente non ha dato seguito all’attuazione di quanto proposto; pertanto, tale contesto di incertezza comporta per la concessionaria una difficile situazione economico-finanziaria determinata, oltre che dalla mancata definizione dell’aggiornamento del piano di riequilibrio, dai mancati riconoscimenti degli incrementi tariffari degli anni 2013-2018, per i quali la società ha promosso ricorsi presso il Tar che li ha accolti (nota n. 643 del 4 ottobre 2019).

Tabella n. 7 – Manutenzioni (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
manutenzione ordinaria	677	653	694	697	646	732
variazione percentuale	-	-3,5	6,3	0,4	-7,3	13,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Peraltro, secondo il Ministero, le concessionarie hanno attuato, nonostante la riduzione, gli interventi per garantire la funzionalità delle infrastrutture e l'adeguamento agli *standard* di qualità e sicurezza, in linea con le previsioni dei piani economico-finanziari.

Lo scostamento tra gli investimenti programmati dai piani economico-finanziari e quelli realizzati trova giustificazione, secondo le concessionarie¹⁵⁰, in eventi non imputabili, quali: risparmi di spesa ottenuti rispetto ai valori previsionali; necessità di differimento dei lavori per non interferire con alcune manifestazioni; presenza di servizi interferenti e tempi per ottenere la disponibilità delle aree per l'esecuzione dei lavori; maggiori tempi per l'espletamento di talune gare; prolungarsi degli iter autorizzativi; ritardi nell'approvazione delle proposte di aggiornamento dei piani; errate modalità di calcolo da parte del concedente; protrarsi dell'approvazione degli atti aggiuntivi per l'aggiudicazione definitiva; ritardata conclusione delle procedure espropriative; necessità di caratterizzazione e smaltimento di rifiuti interrati; rimodulazione di interventi a seguito di varianti; insorgere di contenziosi con sospensione dei lavori; rescissioni per inadempienze degli appaltatori; contenziosi sulle procedure di esproprio; problematiche connesse con gli scarichi idraulici nei corpi idrici; difficoltà nell'ottenimento delle autorizzazioni per la demolizione delle opere di attraversamento a servizio di viabilità locali al fine di consentirne la ricostruzione.

Per la quantificazione delle manutenzioni sulle opere d'arte e sul rapporto tra i costi e la spesa complessivamente prevista dai piani economico-finanziario per l'intero periodo concessorio, Anac ha rilevato¹⁵¹ che la spesa per manutenzioni rappresenta una bassa percentuale. Infatti, ammonta al 2,2 per cento di quella prevista dal piano economico-finanziario, percentuale esigua in relazione all'importanza delle opere

¹⁵⁰ Anac, Segnalazione al Parlamento e al Governo n. 6 del 17 luglio 2019.

¹⁵¹ Segnalazione al Parlamento e al Governo n. 6 del 17 luglio 2019.

rispetto alle infrastrutture e agli investimenti previsti dai piani. “Tale circostanza richiederebbe una riflessione sulle modalità operative di mantenimento in efficienza delle infrastrutture nel tempo”.

2. Gli incrementi delle tariffe

Gli incrementi tariffari medi nell’ultimo decennio e gli incrementi dei prezzi al consumo sono riportati di seguito (tab. n. 8).

Tabella n. 8 - Incrementi tariffari medi

percentuale	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
incrementi tariffari medi	3,01	2,96	3,32	4,25	4,46	3,95	1,31	0,86	0,82	2,74
incremento dei prezzi al consumo	0,7	1,6	2,7	3,0	1,1	0,2	-0,1	-0,1	1,1	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Gli adeguamenti contemplano, oltre all’inflazione, variabili connesse alla remunerazione degli investimenti e ai recuperi di produttività; la componente relativa agli investimenti è definita sulla base di complesse procedure di calcolo.

La Banca d’Italia ha stigmatizzato¹⁵² che la pluralità delle formule operanti, la definizione poco precisa di alcune delle variabili e le difficoltà nel riesame dell’adeguatezza delle tariffe di base all’avvio di ogni nuovo periodo regolatorio quinquennale abbiano creato un’incertezza regolamentare, a seguito della quale la dinamica effettiva delle tariffe ha superato quella dell’inflazione e consentito livelli elevati di redditività per le concessionarie. Le misure adottate per stimolare nuovi investimenti hanno avuto esiti limitati; ad esempio, tra il 2008 e il 2013, questi sono rimasti stabili e non hanno seguito il profilo crescente dei piani di sviluppo annessi alle convenzioni siglate all’inizio del quinquennio.

Tuttavia, per il Ministero¹⁵³, le norme escludono qualsiasi discrezionalità nella quantificazione della tariffa e degli adeguamenti annuali, accordati secondo sei differenti sistemi, in base a provvedimenti regolatori succedutisi nel tempo.

¹⁵² Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali*, seduta dell’11 giugno 2015, *Testimonianza del capo del servizio di struttura economica della Banca d’Italia*.

¹⁵³ Nota n. 4617 del 5 marzo 2018.

Anche per il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica una pluralità di fattori può aver comportato, “*dinamiche tariffarie superiori a quelle inflazionistiche*”¹⁵⁴.

Il Ministero dell’economia puntualizza¹⁵⁵ che i sistemi tariffari¹⁵⁶ prevedono, oltre il riconoscimento dell’inflazione, il parametro X che eguaglia il valore dei ricavi e dei costi ammessi, nonché il parametro K, che remunera gli investimenti effettivamente realizzati, oltre che una componente per la qualità¹⁵⁷.

Secondo la Banca d’Italia¹⁵⁸, ogni chilometro di autostrada genera annualmente ricavi medi per oltre 1,1 milioni: 300 mila per lo Stato e 850 mila per le concessionarie, beneficiarie anche dei ricavi da subconcessioni e da altre attività commerciali svolte sulla rete. Negli anni, i ricavi sono più che raddoppiati, passando da 2,5 miliardi nel 1993 a oltre 6,5 miliardi nel 2012; l’aumento è da attribuire alla dinamica delle tariffe unitarie, cresciute più del livello generale dei prezzi¹⁵⁹. In tal senso, non ha giovato la molteplicità dei regimi tariffari. Infatti, la pluralità di varianti e la mancata puntuale precisazione dei parametri e degli indicatori da tenere in considerazione hanno accresciuto la complessità regolatoria, enfatizzando il ruolo degli aspetti di negoziazione tra concedente e concessionaria e riducendo la trasparenza informativa.

Peraltro, tali conclusioni sono contestate da Aiscat, come riportato in nota¹⁶⁰.

¹⁵⁴ Nota n. 1266 del 5 marzo 2018.

¹⁵⁵ Nota n. 7267 del 5 aprile 2018.

¹⁵⁶ Delib. Cipe n. 319/1996; art. 21 del d.l. n. 355/2003, conv. dalla l. n. 47/2004; delib. Cipe n. 39/2007; art. 3 del d.l. 185/2008, conv. dalla l. n. 2/2009.

¹⁵⁷ Un caso particolare di regime tariffario è quello della concessionaria Autostrade per l’Italia, che prevede l’applicazione della formula semplificata, di cui all’art. 3 del d.l. n. 185/2008, con l’aggiunta di una componente X che permette la remunerazione degli investimenti previsti nel IV atto aggiuntivo.

¹⁵⁸ Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali*, seduta dell’11 giugno 2015, *Testimonianza del capo del servizio di struttura economica della Banca d’Italia*.

¹⁵⁹ Sempre secondo la Banca d’Italia, il settore si caratterizza per un’elevata e stabile redditività, con margini operativi (Ebitda) che, nel 2012, sono risultati superiori al 20 per cento per tutti, superando, peraltro, valori del 50 per cento in diversi casi, specie per le concessionarie di maggiori dimensioni. Anche l’utile operativo (Ebt) è stato elevato, in media pari al 20 per cento, con punte prossime o superiori al 40 per cento per le maggiori concessionarie.

¹⁶⁰ Per Aiscat, infatti, la metodologia di determinazione delle tariffe, anche nell’ambito dei diversi sistemi, è contraddistinta da chiarezza di norme applicative; nel 2007 il Cipe ha emanato la direttiva n. 39 che ha declinato i principi di orientamento al costo per il calcolo quinquennale delle tariffe delle concessionarie che hanno chiesto il riequilibrio del piano economico-finanziario sulla base di un piano degli investimenti aggiornato e di nuove previsioni di traffico e, più in generale, per la remunerazione sugli ulteriori investimenti. La direttiva n. 27/2013 ha individuato, in prossimità della scadenza del primo periodo tariffario, le modalità con cui implementare i rinnovi dei periodi quinquennali. Alle concessionarie è stato consentito di optare per formule di *price cap* semplificate, calcolate, sulla base dei principi di orientamento al costo, con una componente predeterminata fino a fine concessione per remunerare gli *asset* esistenti e una componente calcolata con cadenza quinquennale per i nuovi

Sempre la Banca d'Italia lamenta che la mancanza di informazioni adeguate sui piani economico-finanziari ha reso difficile valutare la congruità dell'evoluzione tariffaria effettiva e la sua coerenza con i principi regolatori. Se la previsione di interventi finalizzati al miglioramento della qualità può aver consentito incrementi tariffari in relazione agli investimenti e al miglioramento qualitativo, tuttavia l'opacità delle informazioni relative ai piani economico-finanziari e agli investimenti effettivi non ha permesso di verificare quanta parte della dinamica tariffaria sia stata consentita dalla previsione di investimenti non realizzati.

Un'analisi dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici aveva, in precedenza¹⁶¹, lamentato una sistematica sottovalutazione dei volumi di traffico e conseguente sovradimensionamento delle tariffe unitarie. La sottovalutazione, oltre a innalzare i profitti, ha indotto a sottodimensionare gli investimenti da realizzare a fini di manutenzione e ampliamento nell'arco temporale della concessione. Benché alcune aporie siano state eliminate¹⁶², tuttavia, non si distingue tra investimenti imposti dal

investimenti. Pertanto, le concessionarie che hanno chiesto il riequilibrio del piano sono assoggettate a un periodo tariffario di cinque anni con attribuzione simmetrica di rischi e benefici. In ciascun nuovo quinquennio vengono ristabilite le condizioni di equilibrio per gli anni futuri, tenendo conto dei parametri più aggiornati di mercato e del piano di investimenti residuo; le concessionarie che non hanno richiesto il riequilibrio sono assoggettate a una formula semplificata e all'utilizzo di piani di convalida per la remunerazione dei nuovi investimenti. In assenza di riequilibrio periodico, i rischi e i benefici sono attribuiti per tutta la durata della concessione. Nel caso del rischio traffico, in presenza di eccessivi benefici maturati, sono previsti meccanismi di accantonamento a favore dell'utenza. Per le variazioni tariffarie determinate in base alle previsioni di traffico, la metodologia è la stessa usata per tutte le attività regolamentate. L'art. 8 della delib. Cipe n. 39/2007 ha indicato i principi metodologici per la determinazione delle ipotesi di sviluppo del traffico. In particolare: le stime devono essere caratterizzate da robustezza analitica, trasparenza e riproducibilità; devono essere verificabili da terzi ed essere possibile effettuare simulazioni; gli studi di traffico sono realizzati da terzi. L'aggiornamento delle stime avviene secondo i tempi indicati nei contratti. Il concedente può richiedere di effettuare delle revisioni delle stime o di verificare alcune ipotesi. Sono previste tempistiche per la revisione quinquennale e la verifica annua dei piani economici, di investimento e delle previsioni di traffico. Ogni anno la struttura di vigilanza rivede i piani presentati per approvare le tariffe. Al termine del quinquennio regolatorio, i piani e i parametri, incluse le previsioni di traffico per il periodo successivo e la remunerazione, sono rivisti e validati dai Ministeri delle infrastrutture e dell'economia e dal Nars. L'aggiornamento definitivo dei piani alla fine del periodo regolatorio per il periodo successivo è approvato dal Cipe. La correlazione tra le variazioni tariffarie, esclusa l'inflazione, e gli investimenti può essere riconosciuta in proporzione agli investimenti effettuati e riconosciuti dal concedente in base a un tasso di congrua remunerazione determinato secondo quanto previsto da delibere Cipe e allineato alle prassi di mercato. Per quanto riguarda la discrezionalità e aleatorietà, Aiscat sottolinea che la metodologia di determinazione delle tariffe, anche nell'ambito dei diversi sistemi tariffari, è contraddistinta dalla massima trasparenza, orientamento al costo e chiarezza di norme applicative (nota del 23 settembre 2019).

¹⁶¹ Segnalazione al Parlamento e al Governo, *Indagine relativa alle convenzioni autostradali stipulate tra Anas e otto società concessionarie*, del 19 ottobre 2006.

¹⁶² Il d.l. 24 dicembre 2003, n. 355, conv. dalla l. 27 febbraio 2004, n. 47, ha chiarito che il tasso di rendimento del capitale investito è pari al costo medio ponderato delle fonti di finanziamento (Wacc). La delib. Cipe 15 giugno 2007, n. 39, ha stabilito il principio del recupero da parte del concedente della parte degli introiti tariffari riconosciuti per investimenti programmati e non realizzati (con obbligo di accantonare gli introiti percepiti per investimenti inclusi nel piano economico-finanziario ma non ancora realizzati in un fondo rischi da destinarsi a nuovi investimenti su disposizione del concedente. Un obbligo analogo era già stato previsto dal d.m. 20 ottobre 1998, n.

regolatore e da remunerarsi in tariffa, in quanto non redditizi, e investimenti decisi dalle concessionarie, perché ritenuti convenienti. Le nuove costruzioni e gli ampliamenti, ad esempio, dovrebbero generare un incremento di traffico e di ricavi sufficiente a giustificarli. Poiché il rischio traffico è attribuito alla concessionaria, appare probabile la doppia remunerazione¹⁶³.

Il Ministero delle infrastrutture replica a tale severa analisi¹⁶⁴ affermando che il programma degli investimenti assentito periodicamente in concessione non è arbitrariamente definito dalle concessionarie, ma concertato con il concedente sulla base di valutazioni tecniche e programmatiche, tenuto conto degli atti di programmazione territoriale delle amministrazioni. Durante il periodo di gestione, gli adeguamenti tariffari risultano, in ogni caso, riconosciuti solo sulla base degli investimenti realizzati e ritenuti ammissibili ai fini regolatori. Gli investimenti non assentiti non determinano riconoscimento tariffario. Tutta la documentazione tecnica ed economico-finanziaria disciplinante l'esecuzione degli investimenti è allegata ai testi convenzionali, che costituiscono la base per l'attività di vigilanza e controllo; in funzione della elevata eterogeneità degli atti convenzionali, che trova origine nella sovrapposizione delle disposizioni regolatorie, il Ministero assicura star lavorando per ristabilire un contesto di maggiore chiarezza, trasparenza e omogeneità delle procedure.

283, che imponeva di evidenziare in bilancio, in apposito fondo al passivo, gli introiti derivanti dall'incremento di tariffa riconosciuto al fine di realizzare le opere, attingendovi al momento dell'esborso) e il riconoscimento degli adeguamenti tariffari per investimenti programmati esclusivamente a fronte della realizzazione degli stessi, accertata dal concedente. La direttiva ha sostituito la precedente 26 gennaio 2007, n. 1, con una differenza significativa, stabilendone l'applicazione solo alle nuove concessioni o alle concessioni in essere, qualora la concessionaria chieda il riequilibrio del piano economico-finanziario o limitatamente ai nuovi investimenti non ancora assentiti il 3 ottobre 2006 o assentiti ma non ancora inseriti nei piani economico-finanziari. Nella delibera di gennaio era, invece, previsto che la direttiva venisse applicata a tutte le concessionarie a scadenza dei piani (Senato della Repubblica, Commissione 8ª, seduta del 22 gennaio 2014, audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti).

¹⁶³ Sulla mancanza di trasparenza e congruità dell'evoluzione tariffaria, Aiscat riferisce che i contratti sono stati ricondotti a uno schema unico di convenzione nel 2006 al fine di garantire maggiore trasparenza e accessibilità ai dati. Sulla presunta doppia remunerazione degli investimenti, sempre a parere di Aiscat, la regolazione autostradale non consente alcuna sovracompensozione a favore delle concessionarie. Le autorità incaricate della vigilanza garantiscono un'adeguata tutela dell'interesse pubblico. La maggior parte della rete è stata realizzata prima degli anni Novanta e gli investimenti successivi sono stati effettuati per aumentare la capacità delle tratte esistenti e di aumentare il livello di sicurezza. Gli investimenti precedenti alla delib. Cipe 39/2007 sono stati, di fatto, compensati dai livelli tariffari applicati. Dal 2007 (e dal 2002 per Autostrade per l'Italia) le tariffe vengono calcolate annualmente con un parametro che remunera i nuovi investimenti e che compensa i costi sulla base dei ricavi incrementali generati dai maggiori volumi di traffico, escludendo qualsiasi possibile doppia remunerazione (nota del 23 settembre 2019).

¹⁶⁴ Nota n. 4617 del 5 marzo 2018.

Sempre per il Ministero, i conteggi relativi alla determinazione degli incrementi tariffari annuali prendono in considerazione i volumi di traffico previsionali, come riportati nei piani economico-finanziari delle concessionarie; gli adeguamenti tariffari, non tenendo conto dei volumi effettivamente registrati a consuntivo, assicurano che il rischio traffico ricada sulle concessionarie, all'interno di ciascun periodo regolatorio. A livello previsionale, le ipotesi di sviluppo del traffico vengono elaborate da società terze, secondo criteri e metodologie individuati dalla delib. Cipe n. 39/2007. Nel periodo regolatorio 2012-2016, la domanda di traffico previsionale dei piani economico-finanziari, sui quali è stata calcolata la tariffa, si è rivelata mediamente superiore rispetto ai valori consuntivi¹⁶⁵ (tab. n. 9).

¹⁶⁵ Il Dipe riferisce che l'adeguamento annuale tariffario è effettuato con decreto dei Ministeri delle infrastrutture e dell'economia, specificando le componenti riconosciute degli incrementi, incluse quelle relative agli investimenti realizzati. Il quadro normativo e regolatorio prevede l'applicazione del principio del *price cap*. Sotto il profilo regolatorio, l'equilibrio economico-finanziario (Eef) è verificato sulla base dei costi ammessi e dei ricavi previsti nel piano finanziario regolatorio (Pfr), connesso al piano economico-finanziario. L'equilibrio si verifica con l'uguaglianza tra il Tir di progetto e il Wacc, che rappresenta la congrua remunerazione del capitale investito riconosciuta, oltre che con il rispetto della bancabilità dell'iniziativa. Tra gli elementi che concorrono alla determinazione dell'Eef del Pfr, i costi ammissibili ai fini regolatori attengono ai costi operativi di gestione, ai costi di rimborso del capitale investito (detto capitale investito netto regolatorio, Cin regolatorio) secondo le quote di ammortamento e, infine, alla congrua remunerazione del capitale investito, determinata applicando il tasso di congrua remunerazione individuato dal Wacc al Cin. I ricavi della gestione che concorrono alla determinazione dell'Eef sono costituiti dai proventi dati dall'applicazione delle tariffe e dallo svolgimento delle attività accessorie collegate all'utilizzo delle aree autostradali: in base alla delib. Cipe n. 39/2007, nel Pfr i ricavi accessori, al netto dei costi, sono portati in riduzione ai costi ammessi. La dinamica tariffaria concorre alla determinazione dell'equilibrio del piano attraverso l'individuazione di un profilo di ricavi tale da determinare, nell'arco della concessione, l'uguaglianza tra il valore attuale dei ricavi e il valore attuale dei costi ammessi, utilizzando come tasso di attualizzazione quello di congrua remunerazione. L'equilibrio del piano finanziario regolatorio che individua tutti gli elementi che concorrono alla determinazione della dinamica tariffaria si verifica con l'uguaglianza tra il Tir di progetto e il Wacc. Al fine di assicurare gradualità all'evoluzione tariffaria, inoltre, il Pfr presenta, di norma, le poste figurative, che sono date, anno per anno, dalla differenza tra i ricavi da traffico e i costi ammessi a remunerazione, dove: - quando la differenza è positiva (i ricavi di un determinato anno superano i costi) si costituisce un 'debito' di poste figurative riportato nell'anno successivo individuato dal Pfr; - quando la differenza è negativa (i costi ammessi superano i ricavi) si costituisce un 'credito' di poste figurative sempre da considerarsi nell'anno seguente. L'andamento della dinamica descritta prevede la maturazione, o nella fase di costruzione o come conseguenza di una *entry fee* (in caso di nuovo affidamento della concessione), di un credito di poste figurative, che diminuirà nella fase di gestione fino ad azzerarsi a fine concessione. Il meccanismo delle poste figurative è utilizzato per consentire di anticipare o di differire parte dei costi/ricavi di competenza, garantendo la stabilità (o la gradualità) della dinamica tariffaria e ha come obiettivo di evitare, in presenza di ingenti volumi di investimento, variazioni annuali eccessive o fluttuazioni indesiderate delle tariffe, nel rispetto del principio di neutralità economico-finanziaria. Pertanto, fenomeni di doppia remunerazione non sono ipotizzabili sulla base della corretta applicazione della disciplina regolatoria. In relazione agli investimenti, per essere presenti nel Pef e remunerati in quanto ammissibili, devono essere assentiti dal concedente e verificati all'atto della realizzazione (nota n. 1266 del 5 marzo 2018).

Tabella n. 9 – Traffico autostradale: veicoli per km (milioni)

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		totale (anni 2012 - 2017)		
	consuntivo	pef	consuntivo	pef	variazione percentuale										
Ativa ¹⁶⁶	1.814	2.214	1.744	2.214	1.736	2.214	1.780	2.214	1.813	1.475	1.847	0	10.734	10.331	-14
Autostrade per l'Italia	43.792	54.016	43.012	43.463	43.418	42.614	44.734	42.637	46.127	43.117	47.126	43.513	268.209	269.360	-0,4
Autovie Venete	2.546	2.674	2.403	2.715	2.423	2.631	2.471	2.662	2.576	3.178	2.660	3.207	15.079	17.067	-11,6
Brennero	4.417	5.013	4.309	5.063	4.456	5.114	4.604	5.165	4.792	5.217	4.951	5.269	27.529	30.841	-10,7
Brescia-Padova	4.913	5.946	4.864	6.051	4.958	5.732	5.204	5.847	5.400	6.301	5.555	6.382	30.894	36.259	-14,8
Centropadane	946	1.017	929	1.023	949	860	945	877	959	894	983	912	5.711	5.583	2,3
Cisa	788	867	759	880	774	774	802	780	816	781	838	781	4.777	4.863	-1,8
Fiori	1.199	1.258	1.177	1.273	1.208	1.208	1.226	1.218	1.239	1.233	1.253	1.246	7.302	7.436	-1,8
Serravalle	3.027	3.602	2.963	2.963	2.986	2.986	3.066	3.048	3.089	3.046	3.133	3.087	18.264	18.732	-2,5
tangenziale di Napoli	853	892	838	892	825	825	835	824	851	825	847	830	5.049	5.088	-0,8
Rav	107	103	103	104	101	105	107	106	111	107	117	108	646	633	2
Salt	1.814	1.982	1.759	2.012	1.785	1.785	1.834	1.792	1.887	1.812	1.912	1.827	10.991	11.210	-1,9
Sat	239	255	246	265	251	313	259	347	285	1.243	298	1.404	1.578	3.827	-58,8
Sam ¹⁶⁷	1.399	1.435	1.432	0	1.500	0	1.573	0	1.646	0	1.691	0	9.241	1.435	426,1
Satap A4	2.192	2.150	2.150	2.137	2.106	2.079	2.188	2.051	2.205	2.051	2.257	2.051	13.098	12.519	4,6
Satap A21	1.907	2.297	1.855	2.308	1.895	2.308	1.954	2.308	2.008	2.308	2.036	1.154	11.655	12.683	-8,1
Sav	353	364	336	367	326	326	341	334	350	338	353	341	2.059	2.070	-0,5
Sitaf	305	373	301	380	301	304	313	309	319	311	335	314	1.874	1.991	-5,9
Torino-Savona	882	1.018	855	1.029	872	872	903	891	911	902	940	908	5.363	5.620	-4,6
Parchi	1.991	2.203	1.913	2.221	1.911	2.252	1.958	2.281	1.975	2.313	1.965	2.346	11.713	13.616	-14
Asti-Cuneo	111	863	124	969	128	1.029	136	1.093	141	1.161	152	1.215	792	6.330	-87,5
Cav	1.756	1.904	1.713	1.933	1.672	1.961	1.724	1.810	1.797	1.869	1.800	1.909	10.462	11.386	-8,1
totale	77.351	92.446	75.785	80.262	76.581	78.292	78.957	78.594	81.297	80.482	83.049	78.804	473.020	488.880	-3,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Il Ministero dell'economia puntualizza¹⁶⁸ che gli investimenti vengono determinati nella convenzione e i relativi progetti sono approvati dal Ministero delle infrastrutture; pertanto, le concessionarie non possono autonomamente scegliere gli investimenti da realizzare. Inoltre, il Ministero delle infrastrutture ha la vigilanza sulla realizzazione degli investimenti previsti. Il versamento di quota dei ricavi delle concessionarie è regolamentato da norma primaria; con l'art. 1, comma 1020, della l. n. 296/2006 è stato previsto che il 2,4 per cento dei proventi netti da pedaggio sia versato, nella misura del 41 per cento, ad Anas, per l'attività di vigilanza, mentre la restante parte al bilancio dello Stato.

Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica sottolinea che, nell'ambito "della riunione preparatoria del Cipe del 21 novembre 2018, è stato richiesto al Nars di avviare audizioni delle concessionarie con convenzioni in essere e periodo regolatorio scaduto o in scadenza ai fini della verifica dello stato di avanzamento delle fasi di aggiornamento quinquennale dei piani economico-finanziari e, in particolare, per

¹⁶⁶ Valore previsionale 2016 fino al 31 agosto 2016, scadenza della concessione.

¹⁶⁷ Valore previsionale fino al 31 dicembre 2012, scadenza della concessione.

¹⁶⁸ Nota n. 7267 del 5 aprile 2018.

approfondire le problematiche sospese che rallentano la definizione dei nuovi periodi concessori. Il Nucleo ha svolto un primo ciclo di audizioni rivolto alle concessionarie con periodo regolatorio scaduto prima del 31 dicembre 2018, con l'obiettivo di approfondire le tematiche maggiormente rilevanti per lo sviluppo infrastrutturale, quali lo stato degli investimenti, le tariffe applicate, i rendimenti nonché i potenziali effetti della nuova regolazione dell'Autorità dei trasporti. Le concessionarie audite, nel presentare il quadro complessivo delle singole realtà, hanno segnalato l'inesistenza di investimenti in tariffa che non siano approvati dal concedente ed effettivamente realizzati e la possibilità di contenere gli impatti tariffari agendo sull'estensione della durata delle concessioni e sull'incremento del valore di subentro, lamentando la scarsa stabilità del quadro regolatorio e auspicando una rapida conclusione delle procedure di aggiornamento dei piani economico-finanziari in modo da facilitare l'accesso al credito per la realizzazione degli investimenti. In relazione alla regolazione dell'Autorità dei trasporti, le società hanno anche sottolineato che i rapporti con il concedente sono basati su contratti in vigore, pur rendendosi disponibili al confronto istituzionale. Sono state ipotizzate possibili linee di intervento volte a favorire la realizzazione degli investimenti, quali l'adozione di strumenti che assicurino l'equilibrio dei piani economico-finanziari nella tutela della finanza pubblica. L'esito delle audizioni è stato oggetto di informativa al Cipe nella seduta del 4 aprile 2019"¹⁶⁹.

3. La problematica dell'accantonamento per gli investimenti

È stato rilevato¹⁷⁰ che è stato disatteso l'obbligo per le concessionarie di accantonare gli introiti percepiti per investimenti inclusi nel piano economico-finanziario ma non ancora realizzati in un fondo rischi da destinarsi a nuovi investimenti su disposizione del concedente; è stato progressivamente ampliato il divario tra gli investimenti effettivi e quelli previsti.

Tuttavia, il Ministero delle infrastrutture assicura¹⁷¹ di aver proceduto, nell'ambito delle attività di monitoraggio e dal raffronto con le previsioni di piano economico-finanziario, alla verifica degli accantonamenti dei benefici finanziari per ritardati o mancati investimenti, comunicati annualmente dalle società, riscontrando l'importo

¹⁶⁹ Nota n. 4896 del 17 settembre 2019.

¹⁷⁰ Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali*, seduta del 5 maggio 2015.

¹⁷¹ Nota n. 4617 del 5 marzo 2018.

progressivo raggiunto dagli stessi. Sulla base di quanto emerso dai prospetti di calcolo per la quantificazione dei benefici finanziari maturati, è stata riscontrata la coerenza con i valori accantonati dalle concessionarie al fine del rispetto degli obblighi convenzionali. Gli accantonamenti per ritardati o mancati investimenti risultano, per il 2016, di 2,04 milioni per un totale, a fine anno, di 191,481milioni¹⁷².

¹⁷² I meccanismi di accantonamento e degli svincoli delle riserve di capitale sono regolati dagli atti convenzionali. *“Si conferma che gli obblighi definiti negli schemi di convenzione unica ex lege n. 296/2006 vincolano ad accantonare, in apposita voce dello stato patrimoniale, un importo corrispondente ai benefici economico finanziari risultanti dalla ritardata esecuzione degli investimenti”* (nota n.22238 del 16 settembre 2019 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

CAPITOLO VIII

I NUMEROSI CONTENZIOSI CON L'AUTORITÀ CONCEDENTE

Il principio della leale collaborazione dovrebbe essere a fondamento dei rapporti tra concedente e concessionarie, essendo la concessione volta a tutelare, anzitutto, il superiore interesse pubblico all'efficiente gestione della rete autostradale.

Al contrario, il Ministero delle infrastrutture rappresenta¹⁷³ una rilevante litigiosità con le concessionarie, che, dal 2012, dopo il passaggio delle competenze, si è inasprita, arrivandosi a 401 contenziosi pendenti: avverso l'adeguamento delle tariffe, contro i provvedimenti di approvazione dei progetti per mancato riconoscimento di investimenti e avverso i provvedimenti sanzionatori irrogati; si aggiungono quelli in materia di espropriazioni, lavori, subconcessioni, delibere Cipe, affidamenti e ribassi. Ciò sottrae tempo all'attività più propria di vigilanza in capo all'amministrazione oltre a penalizzare il regolare funzionamento delle strutture ministeriali che auspicano un'evoluzione dei rapporti improntata al principio di leale partecipazione e tutela dell'affidamento¹⁷⁴.

Sulle iniziative per limitare la litigiosità oltre la resistenza in giudizio - quali la possibile revoca delle concessioni, la mancata proroga, la definizione di clausole contrattuali più chiare - il Ministero riferisce¹⁷⁵ di aver imposto, in sede di stipula degli atti aggiuntivi, la clausola con la quale le concessionarie si obbligano a rinunciare ai contenziosi all'atto della sottoscrizione. Il Cipe, *"in occasione dei procedimenti previsti per l'aggiornamento dei piani-economico finanziari, analogamente ai pareri formulati in materia di contratti di programma relativi agli aeroporti, ha espresso il proprio avviso con delibere del 2017 (nn. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23), raccomandando al Ministero concedente di verificare la convenienza della previsione riguardante la rinuncia al contenzioso al fine di proteggere gli interessi patrimoniali pubblici e per porre fine a contenziosi che avrebbero prolungato lo stato di incertezza e potrebbero produrre oneri per l'erario. Il Cipe, nell'ambito delle funzioni di indirizzo, di regolazione e di tutela della finanza pubblica, ha ritenuto che*

¹⁷³ Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali*, seduta del 7 settembre 2016.

¹⁷⁴ Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali, Settore autostradale in concessione, *Relazione attività 2017*.

¹⁷⁵ Nota n. 4617 del 5 marzo 2018.

*mediante tale clausola la parte pubblica avrebbe beneficiato della rinuncia al contenzioso avviato dalle concessionarie per i ritardi nell'approvazione degli aggiornamenti ai piani economico-finanziari, fermo restando che, in sede di sottoscrizione dell'atto aggiuntivo alla convenzione, le parti avrebbero individuato gli specifici contenziosi oggetto di rinuncia"*¹⁷⁶.

Il Ministero sottolinea la strumentalità della maggioranza dei contenziosi, frutto di un'elevata propensione al contrasto, alimentata da questioni interpretative derivanti dalla sovrapposizione normativa; l'entità dei ricorsi, sempre per il Ministero, è anche connessa all'incisività dell'attività di vigilanza e controllo espletata. Al contrario, secondo Aiscat¹⁷⁷, per le principali tematiche di contenzioso, quali la mancata definizione del piano economico-finanziario - che dovrebbe essere aggiornato ogni cinque anni e senza il quale si è nella oggettiva impossibilità di operare - e la materia tariffaria, molte pronunce giurisdizionali hanno accolto i ricorsi, ritenendo legittime, e, quindi, non strumentali, le richieste delle concessionarie. La mole della litigiosità è causata, per Aiscat, da contenziosi in cui il Ministero si fa parte attiva a seguito di richieste provenienti da terzi e dall'attività di controllo svolta che porta a interpretazioni difformi sull'applicazione di taluni aspetti convenzionali¹⁷⁸.

Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica evidenzia che la normativa in materia di determinazione della tariffa *"non esclude tassativamente la possibilità di considerare le spese per contenzioso tra i costi operativi riconoscibili. Pertanto, tale situazione non costituisce un deterrente, di per sé, efficace al contenimento della litigation"*¹⁷⁹.

Di seguito, sono analizzate alcune tipologie ricorrenti di contenzioso.

a) Ricorsi avverso la mancata definizione del piano economico-finanziario nei

¹⁷⁶ Nota n. 4896 del 17 settembre 2019 del Dipe.

¹⁷⁷ Nota del 23 settembre 2019.

¹⁷⁸ Aiscat esemplifica: *"Sul primo di tali aspetti si riporta il caso dei giudizi scaturiti sulla questione relativa alle barriere/caselli a elevata automazione e la presenza di personale di esazione e presidio fisico. L'amministrazione, coadiuvata da numerose associazioni di categoria e sindacati, da tempo ha imposto alle concessionarie l'obbligo di garantire per l'intero arco delle 24 ore la presenza fisica di personale di esazione in ogni stazione a elevata automazione, a prescindere dalla necessità di tale presenza (senza tenere in conto, quindi, delle effettive condizioni di sicurezza, livelli di transito, collocazione territoriale del casello). Tale posizione, ancorché motivata da preoccupazioni occupazionali, risulta in contrasto con il principio di autonomia gestionale d'impresa che va riconosciuta a ogni attività imprenditoriale, e da tutto ciò è sorto il contenzioso relativo. Anche le ultime posizioni dell'Autorità dei trasporti si porrebbero in contrasto con questa considerazione (recupero produttività delle delibere sul sistema tariffario)"* (nota del 23 settembre 2019).

¹⁷⁹ Nota n. 1266 del 5 marzo 2018.

termini previsti¹⁸⁰.

Il contenzioso trae origine dall'iter per l'approvazione del piano; l'art. 43, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2001, n. 201, prevede che *“gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti o ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, sono sottoposti al parere del Cipe, sentito il Nars”*; la revisione del piano economico-finanziario delinea uno schema di decisione che coinvolge vari soggetti, titolari di interessi pubblici differenziati, che termina con l'adozione del decreto interministeriale di approvazione. Per il Ministero, risulta impossibile perfezionare il procedimento entro i termini, per la necessità di coinvolgere più soggetti; ciò ha esposto il concedente al rischio di condanne per ottenere la declaratoria dell'obbligo di provvedere¹⁸¹.

b) Ricorsi in materia tariffaria.

Il Ministero ha disposto, per la maggior parte degli atti gravati, la non corresponsione dell'incremento tariffario, subordinando i recuperi all'approvazione del piano *in itinere*. Qualora l'amministrazione accordasse un adeguamento sulla base del piano scaduto, emergerebbe la necessità di predisporre un altro durante l'anno, all'approvazione del nuovo piano. Pertanto, i decreti di aggiornamento si sostanziano in un rinvio dell'applicazione dell'adeguamento tariffario, facendo salvo il diritto al recupero dei minori ricavi conseguiti a seguito dello slittamento temporale. Nell'ipotesi di un riconoscimento di un incremento relativo a un piano scaduto ne potrebbe scaturire un non giustificato beneficio economico per le concessionarie a scapito dell'utenza. Sotto il profilo finanziario, i provvedimenti adottati sono neutrali, non arrecando pregiudizio alla parte privata poiché la minor tariffa produce un credito di poste figurative recuperato negli anni seguenti, maggiorato di interessi.

c) Ricorsi relativi all'approvazione delle varianti.

La maggior parte dei ricorsi è per il Ministero pretestuosa essendo,

¹⁸⁰ Da ultimo, a titolo di esempio, il ricorso sull'illegittimità del silenzio serbato dal concedente sulla proposta di aggiornamento quinquennale del piano economico-finanziario per il periodo regolatorio 2018-2022 trasmessa da Autostrade per l'Italia con nota del 15 giugno 2018, integrata con nota del 1° agosto 2018. Il Tar, con ordinanza del 4 ottobre 2019, ha fissato al 20 novembre la camera di consiglio.

¹⁸¹ Il Ministero delle infrastrutture auspica che, in considerazione del numero di amministrazioni che concorrono al procedimento di approvazione degli atti accessori e dei relativi aggiornamenti, si provveda all'adozione di misure rivolte a una migliore pianificazione dei procedimenti, restituendo certezza nei tempi. *“Ciò consentirebbe di limitare i significativi ritardi che si verificano in occasione di ciascun aggiornamento contrattuale”* (nota n. 23691 del 4 ottobre 2019).

prevalentemente, basata sul fatto che le concessionarie non accettano i tagli dei prezzi operati e il diniego del riconoscimento a investimento dei maggiori costi, motivato dall'errata allocazione del rischio di costruzione, non in linea con quanto previsto dal punto 7.1 della delib. Cipe n. 39/2007.

d) Ricorsi relativi ai rapporti con i subconcessionari.

Questi originano, prevalentemente, dalle comunicazioni con cui il concedente autorizza a rinegoziare le *royalty* con i subconcessionari delle aree di servizio, imponendo che la misura del canone subconcessorio resti invariato. In tali ipotesi, la misura da parte del Ministero è ritenuta necessaria per evitare un'impropria riduzione del canone, con profili di danno all'erario.

e) Ricorsi per espropri.

Sono proposti da privati per illegittimità del procedimento posto in essere dalle concessionarie. Il Ministero solleva l'eccezione di difetto di legittimazione passiva, al fine di essere estromesso dai giudizi.

f) Ricorsi avverso i provvedimenti sanzionatori.

Le concessionarie lamentano la violazione del principio di tipicità delle sanzioni irrogate per la genericità degli obblighi contestati e la non applicazione della l. n. 241/1990 al procedimento sanzionatorio. Sul primo aspetto, il Ministero rileva come l'obbligazione di gestione riguardi tutti gli aspetti tecnici e finanziari dell'opera. In tal senso, l'Unione europea distingue la concessione di lavori dall'appalto pubblico, identificando la prima come un *"contratto che presenta le stesse caratteristiche degli appalti pubblici di lavori, a eccezione del fatto che la controprestazione consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo"*; il diritto di gestione, pertanto, consente di percepire i proventi dall'utenza, ma comporta il trasferimento di un obbligo, che involge tutti gli aspetti tecnici, finanziari e di gestione, per cui ai privati spetta effettuare gli investimenti necessari affinché la strada sia in buone condizioni, assicurando un servizio di qualità almeno costante e tendenzialmente in miglioramento. Di conseguenza, le convenzioni non possono dettagliare tale obbligo, poiché la dimensione economica, la durata del rapporto, le sopravvenienze normative e gli innumerevoli accadimenti che possono verificarsi nel corso dell'esecuzione del contratto rendono impossibile disciplinare contrattualmente, *a priori*, gli adempimenti

per la regolare fruizione del servizio. Sulla mancanza dell'applicazione della l. n. 241/1990, il Ministero rileva che, ai sensi dell'allegato N alla convenzione unica, i procedimenti sanzionatori sono disciplinati dalla l. n. 689/1981; pertanto, la l. n. 241/1990 non è applicabile al procedimento di irrogazione di sanzioni amministrative¹⁸².

g) Ricorsi contro gli affidamenti.

Le concessionarie censurano l'assenza, all'interno della convenzione unica, di una disciplina specifica delle modalità di determinazione del ribasso in relazione agli affidamenti infragruppo, nonché le modalità di calcolo del ribasso. Il Ministero rileva che tali ricorsi si sono conclusi con un'alta percentuale di decisioni a sé favorevoli, con il riconoscimento dell'obbligo di applicazione dei principi di correttezza previsti dall'art. 1175 del codice civile. Peraltro, il Ministero lamenta che le continue modifiche normative sulle percentuali di affidamenti infragruppo non hanno agevolato l'attività di vigilanza.

¹⁸² A sostegno di quanto affermato, il Ministero cita Cass., SS.UU. n. 9591, 27 aprile 2006, per cui *“per il principio di specialità, che prescinde dalla successione cronologica delle norme, quelle posteriori non comportano la caducazione delle precedenti, che disciplinano diversamente la stessa materia in un campo particolare; in questo rapporto si pongono la l. n. 241/1990 e la l. n. 689/1981 riguardanti l'una i procedimenti amministrativi in genere, l'altra quelli finalizzati all'irrogazione delle sanzioni amministrative”*.

CAPITOLO IX

I CONTROLLI SULLE ATTIVITÀ DELLE CONCESSIONARIE

Il controllo del concedente sull'attività del concessionario risulta immanente al sistema, in quanto la concessione è posta in essere, anzitutto, nell'interesse dello stesso concedente. Pertanto, non è condivisibile quanto pure affermato nell'adunanza del 24 settembre 2019, secondo cui la vigilanza e i controlli strutturali sulla rete da parte dell'amministrazione non sarebbero stati previsti dai contratti di concessione vigenti - anche in considerazione del fatto che, per disposizione legislativa, i poteri e i compiti dell'ente proprietario sono esercitati dalle concessionarie -, dal momento che spetta al concedente vigilare sull'esecuzione dei lavori delle opere e controllarne la gestione¹⁸³.

Peraltro, nonostante che il d.l. n. 109/2018 abbia previsto la costituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (Ansfisa), che si cura della sicurezza strutturale, il rappresentante del Ministero delle infrastrutture, nell'adunanza del 24 settembre 2019, ha confermato che questa, a oggi, ancora non è operativa.

Lo stesso Ministero, *“alla luce delle molteplici modifiche normative intervenute, evidenzia l'esigenza di un aggiornamento del sistema sanzionatorio”*¹⁸⁴.

Sono state pubblicate solo recentemente le linee guida sulla manutenzione della rete.

Su un organico di 250 unità, ne sono in servizio, presso la Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali, 110, alcune a tempo determinato, cosa che non consente il raggiungimento e il mantenimento delle professionalità e delle competenze

¹⁸³ *“Le modalità di svolgimento delle verifiche sul rispetto degli obblighi concessori sono esplicitate negli schemi di convenzione. Relativamente ai profili di natura tecnica, lo schema di convenzione unica (art. 7) attribuisce al concedente i poteri di vigilanza da espletare nell'ambito dei compiti di cui all'art. 2, c. 1, lett. d), del d.lgs. 26 febbraio 1994, n. 143. Con il d.l. n. 109/2018, conv. in l. n. 130/2018, il legislatore ha previsto un'estensione delle funzioni di controllo per le infrastrutture viarie e ferroviarie attraverso l'istituzione di un'apposita agenzia (Ansfisa). L'agenzia, dotata di autonomia organizzativa e finanziaria, è titolare di funzioni aggiuntive di vigilanza e controllo rispetto a quelle tipiche del concedente. Particolare rilievo assumono le attività ispettive finalizzate alla verifica della corretta organizzazione dei processi di manutenzione da parte dei gestori, nonché l'attività ispettiva e di verifica a campione sulle infrastrutture. Nelle more della piena operatività dell'Agenzia”, il Ministero, “ferma restando la responsabilità da parte delle concessionarie in ordine al mantenimento della funzionalità dei cespiti in gestione, ha adottato misure finalizzate all'introduzione di procedure operative e di verifica, su basi comuni, coerenti con le migliori pratiche di settore” (nota n. 23691 del 4 ottobre 2019 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).*

¹⁸⁴ Nota n. 22238 del 16 settembre 2019.

necessarie¹⁸⁵.

Peraltro, la riorganizzazione del servizio prevedeva anche il trasferimento delle risorse e delle disponibilità finanziarie impiegate in Anas; tuttavia, la norma, a oggi, non ha trovato attuazione. Pertanto, sulle risorse economiche impiegate dalla Direzione, anche per il 2017, si è registrato un utilizzo ampiamente inferiore alle disponibilità previste¹⁸⁶.

Nella tabella seguente (tab. n. 10) è riportato il numero di ispezioni sui cantieri nel 2017, inferiori rispetto all'esercizio precedente, e le irregolarità riscontrate.

Tabella n. 10 - Verifiche sull'esecuzione dei lavori e sulla gestione e manutenzione della rete

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
visite ispettive	1.125	555	496	820	1.101	1.024
sopralluoghi sulle nuove opere	462	145	158	199	329	272
casi di non conformità	4.694	1.917	1.761	4.298	6.156	6.587

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Di seguito (tab. n. 11), sono riportate le infrazioni rilevate nel corso dei controlli negli ultimi anni.

Tabella n. 11 - Numero di non conformità rilevate durante le visite ispettive

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
4.863	4.437	5.692	4.694	1.917	1.761	4.298	6.156	6.587

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Il Ministero delle infrastrutture riferisce¹⁸⁷ sulle tipologie di controlli poste in essere.

1. Verifiche economico-finanziarie.

Il Ministero acquisisce i dati contabili delle concessionarie, monitorando l'andamento delle principali grandezze economico-patrimoniali e l'evoluzione dei volumi di traffico. I risultati sono evidenziati nelle relazioni annuali.

a) Elaborazione, analisi e controllo dei dati di contabilità analitica.

Le concessionarie trasmettono, con cadenza trimestrale e annuale, i dati di

¹⁸⁵ L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ritiene "che uno stringente meccanismo di controllo da parte delle amministrazioni competenti e dei soggetti concedenti, oltre alla previsione di misure incentivanti e di penalità in relazione alla qualità del servizio offerto e alla realizzazione degli investimenti programmati, può contribuire a rendere il sistema delle concessioni autostradali più trasparente e improntato a principi di concorrenzialità nella fase di selezione del gestore, nonché idoneo a garantire una gestione efficiente del servizio in termini di qualità, innovazione, sicurezza e livello dei prezzi, a beneficio degli utenti" (nota del 17 settembre 2019).

¹⁸⁶ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali, Settore autostradale in concessione, *Relazione attività 2017*.

¹⁸⁷ Nota n. 4617 del 5 marzo 2018.

contabilità analitica. I dati per centri di costo vengono rielaborati per calcolare gli indici di efficienza e di produttività riferiti alle concessionarie e all'intero settore; è possibile, pertanto, delineare l'incidenza delle voci di ricavo e di costo rispetto ai valori economici complessivi e definire i valori medi di settore in ordine alle principali grandezze economiche. I dati contabili consuntivi sono raffrontati con i valori di piano economico-finanziario, al fine di rilevare scostamenti e intraprendere misure correttive, e con i valori registrati negli esercizi precedenti, in modo da delineare l'andamento nel tempo delle variabili economiche.

b) Analisi dei bilanci.

Le concessionarie trasmettono annualmente i bilanci di esercizio. Dai dati riclassificati vengono estratti i principali indici economico-patrimoniali che consentono di acquisire conoscenze sulle *performance* e sugli elementi di criticità. La riclassificazione e l'analisi dei dati consente di verificare il livello di indebitamento e la distribuzione del valore aggiunto fra gli *stakeholder*. I dati di bilancio e di contabilità analitica consentono di monitorare l'andamento della spesa per investimenti in beni devolvibili e per manutenzioni ordinarie, raffrontando, nell'ambito di ciascun periodo regolatorio, i valori progressivi consuntivati dalle società con quelli di piano economico-finanziario. In caso di scostamenti, si verifica se le concessionarie abbiano accantonato il differenziale negativo rilevato all'interno delle riserve patrimoniali. Nel caso di esito negativo, entro giugno, per il mantenimento delle garanzie patrimoniali, si contesta l'inadempimento. Anche in assenza di presupposti per procedere agli accantonamenti in bilancio, si procede a richiedere relazioni sulle motivazioni dei ritardi.

c) Verifiche sulle previsioni di *budget*.

Le previsioni vengono acquisite ogni inizio anno, al fine di assicurare un controllo preventivo rispetto ai valori previsionali contenuti all'interno dei piani economico-finanziari. In particolare, si procede al raffronto dei valori di spesa inerenti agli investimenti in beni devolvibili e le manutenzioni ordinarie. In caso di scostamenti significativi, si procede ad accertarne le motivazioni e a individuare le misure correttive.

d) Verifiche in sede di presentazione dei piani economico-finanziari.

Si procede a un'analisi dell'ammissibilità dei costi, coerentemente con la delib. Cipe n. 39/2007. Le analisi tengono conto anche delle serie storiche dei dati di bilancio, nonché dei raffronti tra i dati previsionali e quelli storici. Si procede, poi, sulla base dei principi e dei criteri di ammissibilità ai fini regolatori delineati dalla delibera, alla determinazione del capitale investito netto (Rab), riferito alla data di inizio di ciascun periodo regolatorio; questi valori sono assunti come riferimento per la determinazione della remunerazione del capitale.

2. Verifiche su contributi pubblici.

L'attività è rivolta all'analisi, alla verifica e all'eventuale erogazione delle richieste di pagamento riguardanti lavori di adeguamento o nuova realizzazione di infrastrutture. L'analisi documentale dell'istanza è effettuata, verificando: - le disposizioni che istituiscono il contributo (leggi, delibere Cipe, decreti interministeriali, ecc.); - l'efficacia degli atti convenzionali; - la presenza del contributo pubblico all'interno del piano economico-finanziario; - la presenza delle approvazioni progettuali; - la completezza della documentazione (certificati di pagamento, stati avanzamento lavori, fatture, bonifici, quietanze, atti notarili, contratti, ecc.). In seguito, si formalizza una richiesta all'Ufficio ispettivo per la validazione dei documenti, effettuata dai tecnici in cantiere, che, per mezzo di misurazioni, verificano la corrispondenza dei lavori al progetto, alla documentazione e alla produzione dichiarata. Al termine, l'Ufficio redige una relazione sull'istanza di richiesta dei contributi. Si procede, per le sole somme validate, all'emissione del nulla osta o alla redazione del decreto di erogazione e all'implementazione dell'ordine di pagamento sul sistema informativo *Sicoge*¹⁸⁸.

3. Verifiche sui canoni di concessione.

Le concessionarie devono versare il canone sugli introiti netti da pedaggio al Ministero dell'economia e ad Anas, l'integrazione ad Anas e il canone di subconcessione al Ministero delle infrastrutture.

¹⁸⁸ Dal febbraio 2014, sono stati analizzati: 23 istanze della Regione Veneto, sulla superstrada Pedemontana veneta; 3 di Cal, sulla superstrada Pedemontana lombarda; 1 della Regione Veneto, sulla terza corsia della A4 di Autovie venete; 3 di Cal, sulle tangenziali Est esterne di Milano; 1 di Milano Serravalle-Milano tangenziali, sulla Rho-Monza; 1 di Cal, per Brebemi; 5 per Sita; 4 per la Asti-Cuneo; 2 per Autostrade per l'Italia; 1 per Autostrada ligure-toscana; 1 per Autostrade valdostane; 2 per Sitrab; 11 per Autostrada dei Parchi; 2 per Satap tronco A4; 10 per Torino-Savona; 2 per Autostrade siciliane.

a) Canone di concessione.

Per l'art. 1, comma 1020, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, a decorrere dal 1° gennaio 2007, la misura del canone annuo è stata fissata nel 2,4 per cento dei proventi netti dei pedaggi. Il 42 per cento è corrisposto ad Anas, la restante parte allo Stato. Dal 2017, *“il 42 per cento”* è sostituito da *“il 21 per cento”*. Non sono assoggettati al canone gli introiti da pedaggio dei trafori, mentre la concessionaria del Brennero versa un canone maggiorato, pari al 3,12 per cento. Il canone sui pedaggi è corrisposto ad Anas e al Ministero dell'economia in unica soluzione, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento. A tal fine, si provvede a richiedere la certificazione degli introiti e copia della quietanza di versamento della quota dello Stato. Inoltre, viene richiesta ad Anas conferma dei pagamenti ricevuti.

b) Integrazione del canone di concessione.

È stata introdotta dal 2009, con l. 3 agosto 2009, n. 102; il comma 1021 dell'art. 1 della l. 27 dicembre 1996, n. 296, è stato abrogato e il canone corrisposto ad Anas integrato di un importo calcolato sulla percorrenza chilometrica dei veicoli che hanno fruito dell'infrastruttura, di 3 millesimi di euro per le classi di pedaggio A e B e di 9 millesimi per le classi 3, 4 e 5. In seguito, il d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, art. 15, comma 4, ha previsto che la misura del canone corrisposto direttamente ad Anas è integrata di un importo calcolato sulla percorrenza chilometrica di 2 millesimi a km per le classi A e B e di 6 millesimi per le classi di pedaggio 3, 4 e 5. L'importo è versato mensilmente secondo le disposizioni contenute nel d.m. 1° febbraio 2007, n. 1631. Di tali somme, si chiede conferma ad Anas dell'effettiva riscossione.

c) Canoni di subconcessione.

Tra gli obblighi convenzionali vi è la corresponsione di un canone annuo di subconcessione, a seconda dei casi, al 2, 5 e 20 per cento dei ricavi delle subconcessioni sul sedime autostradale e dalle attività collaterali svolte. Il canone, dal 1° ottobre 2012 del Ministero delle infrastrutture, è versato al bilancio dello Stato con cadenza mensile, entro il mese successivo, nella misura del novanta per cento del corrispondente periodo dell'anno precedente, salvo conguaglio da effettuarsi entro il 31 marzo dell'anno successivo. Al riguardo, si verifica il versamento dell'acconto mensile e quello del conguaglio annuale sulla base della certificazione finale degli importi

conseguiti.

4. Verifiche sulle operazioni societarie.

La direttiva 30 luglio 2007 e il d.m. 29 febbraio 2008 subordinano all'autorizzazione del concedente le operazioni comportanti modifiche soggettive nei titolari di concessioni. La procedura inizia con la presentazione dell'istanza. Il Ministero accerta il mantenimento, in capo al subentrante, del complesso dei vincoli preesistenti con riguardo alla gestione dell'autostrada, alla realizzazione del programma di investimenti e all'esecuzione degli interventi di mantenimento e sviluppo della rete in relazione alle esigenze del traffico. Il procedimento si conclude entro 90 giorni. Nel 2017 sono state autorizzate 2 operazioni di riorganizzazione societaria comportanti modifica del titolare di concessione: la fusione, per incorporazione, di Autostrada Torino-Savona in Autostrada dei Fiori e la fusione, per incorporazione, di Autocamionale della Cisa in Salt.

5. Verifica sulla qualità dei servizi.

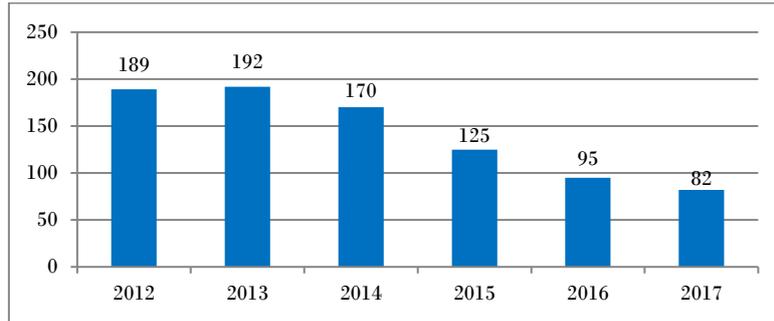
Le informazioni relative all'indice di qualità sono contenute nella carta dei servizi che le concessionarie pubblicano annualmente. La redazione è disciplinata dalla direttiva del Ministro delle infrastrutture n. 102 del 19 febbraio 2009, che prevede che siano rappresentati i fattori di qualità e i relativi indicatori. Anas ha emesso, nel gennaio 2010, le istruzioni operative per la redazione; in esse, sono stati individuati gli indicatori correlati ai fattori di qualità previsti dalla direttiva. Sulla vigilanza, le concessionarie rendicontano annualmente, entro il 31 marzo, sul raggiungimento degli *standard* di riferimento previsti.

6. Verifiche sull'esecuzione dei lavori.

Al 31 dicembre 2017, sulla rete in concessione erano in corso 82 interventi, per un importo di 3.782 milioni. Nel 2017 sono stati avviati 30 cantieri e ultimati 42 interventi.

Come riportato sotto (tab. n. 12), nel periodo 2012-2017, il numero dei lavori in corso è diminuito sensibilmente, passando da 189, per 8.723 milioni, a 82 per 3.782 milioni.

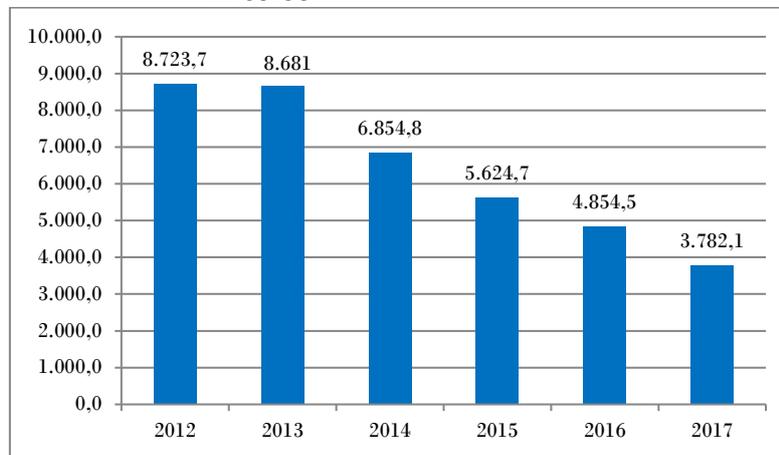
Tabella n. 12 - Numero dei lavori in corso



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Sotto (tab. n. 13), si evidenzia l'importo dei lavori in corso nel periodo 2012-2017.

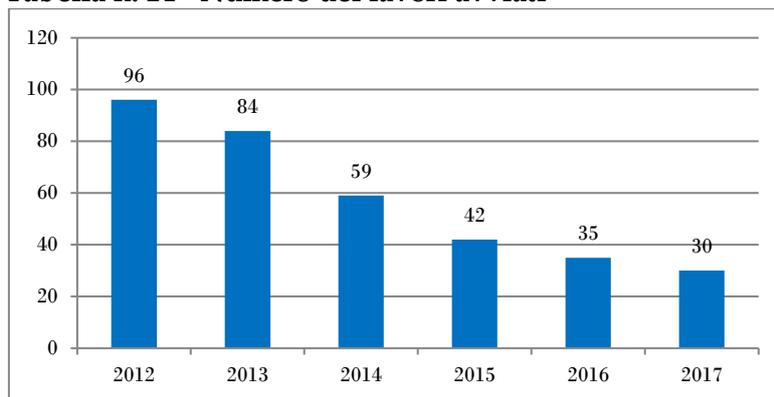
Tabella n. 13 - Importo complessivo approvato dei lavori in corso



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Di seguito (tab. n. 14), si riporta il numero dei lavori avviati nel periodo 2012-2017.

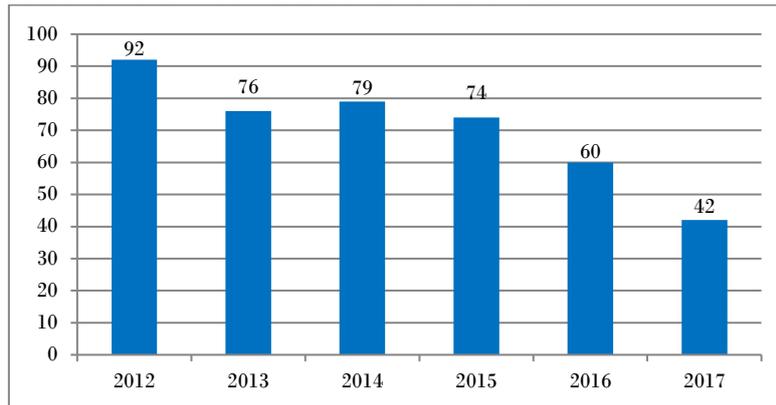
Tabella n. 14 - Numero dei lavori avviati



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Infine (tab. n. 15), si evidenzia il numero dei lavori ultimati nel periodo 2012-2017.

Tabella n. 15 - Numero dei lavori ultimati



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Con particolare riguardo alle verifiche sulle opere d'arte poste in zone sismiche, con riferimento a quanto stabilito dall'o.p.c.m. n. 3274/2003 circa quelle da effettuarsi su opere infrastrutturali, Anac riferisce¹⁸⁹ che, dopo numerose proroghe, il 31 dicembre 2018, a distanza di quindici anni, è scaduto il termine per la verifica delle opere di interesse strategico. Peraltro, l'ordinanza non ha previsto nulla sulla necessità di ripetere le verifiche con periodicità per monitorarne lo stato nel tempo, né sui controlli a campione per accertare che vengano effettuati gli interventi la cui esecuzione dovesse rendersi necessaria per la messa in sicurezza delle opere. *“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, i quali potrebbero disporre di dati aggiornati e facilmente consultabili, sia per rendere conto all'opinione pubblica delle misure adottate per la messa in sicurezza delle opere, consentendo a chiunque di verificare l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico”*. Secondo Anac, senza tali ulteriori azioni le previsioni dell'ordinanza resterebbero prive di valore, poiché non consentirebbero di monitorare l'attuazione degli interventi successivamente al periodo considerato dall'ordinanza.

7. Verifiche su sanzioni e penali.

È previsto un sistema composto da provvedimenti graduati e proporzionali alla gravità dell'inadempimento. Ai sensi dell'art. 2, comma 86, lett. d), del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, il concedente irroga, salvo che il fatto costituisca reato, in caso di

¹⁸⁹ Segnalazione al Parlamento e al Governo n. 6 del 17 luglio 2019.

inosservanza degli obblighi, sanzioni amministrative da 25 mila euro a 150 milioni; in caso di reiterazione delle violazioni, è prevista la sospensione o la decadenza della concessione. Sono stati predisposti disciplinari, inseriti all'interno delle nuove convenzioni uniche (allegato N), per l'irrogazione di sanzioni e penali, definendo l'ambito operativo, le fattispecie, l'entità della penalità, le procedure di contestazione, gli obblighi delle concessionarie. Dal 1° gennaio 2014, sono state irrogate: 9 provvedimenti per violazione delle disposizioni del programma annuale di monitoraggio (anni 2014-2016), previste dal capitolo VIII, 'programma annuale di monitoraggio', del disciplinare in materia di sanzioni e penali; 10 provvedimenti per inottemperanza a quanto previsto dall'atto convenzionale (mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse attraverso la manutenzione e riparazione tempestiva delle stesse) e inosservanza delle disposizioni impartite concernenti eventi nevosi e disagi alla circolazione stradale; 4 provvedimenti per violazione delle disposizioni sui lavori affidati infragruppo dalle concessionarie; 2 provvedimenti per violazione in materia di indicatori di qualità. Peraltro, il Ministero delle infrastrutture segnala l'opportunità, *"nell'ambito dei possibili adeguamenti degli schemi convenzionali, di una significativa revisione del sistema di sanzioni e penali, regolato dall'allegato N, che risulta caratterizzato da procedure laboriose. Una semplificazione dell'iter procedurale e una rimodulazione delle fattispecie sanzionatorie maggiormente indirizzata agli aspetti contrattuali qualificanti potrebbero risultare utili per una più efficace gestione del rapporto concessorio"*¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Nota n. 23691 del 4 ottobre 2019. Prosegue la stessa nota: *"L'adozione di un sistema di regole maggiormente improntato a principi di semplicità, uniformità e chiarezza d'applicazione, oltre a favorire le attività di vigilanza da parte del concedente, rappresenta un utile presupposto anche per ricondurre la gestione dei rapporti concessori su profili fisiologici, superando il rilevante numero di contenziosi attivati nei confronti dell'amministrazione"*.

CAPITOLO X

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

Sommario: 1. Considerazioni conclusive. - 2. Raccomandazioni.

1. Considerazioni conclusive

Severe critiche sono state rivolte, nel corso degli anni, dalle Autorità indipendenti (Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Autorità nazionale anticorruzione, Banca d'Italia) sulla mancata apertura al mercato delle concessioni, cosa che ha portato, fra l'altro, a un defatigante, continuo confronto con l'Unione europea per ottenere la conservazione di uno *status quo* in contrasto con i principi dell'Unione stessa. Per i medesimi motivi la Sezione di controllo della Corte dei conti, nel 1997, ebbe a dichiarare illegittimo l'affidamento della più importante concessione.

Nel 2008 le convenzioni autostradali vigenti furono approvate per legge, pur trattandosi di rapporti privatistici, per superare le rilevanti obiezioni sollevate degli organi tecnici e di controllo anche con riguardo ai rigorosi principi europei sulle proroghe legislative.

In continuità con tale atteggiamento di chiusura al mercato, ancora recentemente, con l. n. 205/2017, è stata limitata al 60 per cento la percentuale di affidamenti esterni cui le concessionarie autostradali sono obbligate, difformemente dalla disciplina di maggior rigore dettata per gli altri settori.

Le procedure per l'affidamento delle nuove concessioni risultano lunghe, venendo, per di più, intraprese dopo la scadenza delle vecchie convenzioni; l'incertezza sull'affidamento ha determinato uno stato di opacità giuridica ed economica, con vantaggio delle concessionarie scadute, e la stasi degli investimenti.

Peraltro, la mancata apertura al mercato ha ostacolato la risoluzione delle inefficienze del sistema evidenziatesi nel tempo, quali l'irrazionalità degli ambiti delle tratte, dei modelli tariffari, di molte clausole contrattuali particolarmente vantaggiose

per i privati; d'altronde, l'aggiornamento e la modifica di un accordo, se non conveniente per entrambe le parti, risulta di difficile realizzazione.

La pluralità di modelli concessori senza una logica unitaria ha reso difficile la valutazione delle *performance* con investimenti sottodimensionati ed extraprofitti - profili, peraltro, contestati dalle concessionarie - secondo quanto evidenziato dalle Autorità indipendenti. Infatti, la ventennale vicenda della privatizzazione delle autostrade ha dimostrato che vi sono state carenze gestorie, soprattutto nei primi tempi: a) sulle tariffe, non regolate sinora da un'Autorità indipendente secondo criteri di rigoroso orientamento al costo; b) sul capitale, non remunerato con criteri trasparenti e di mercato; c) sulla verifica periodica dell'allineamento delle tariffe ai costi; d) sui controlli degli investimenti, anche attraverso l'accertamento delle capacità realizzative e manutentive; la stessa Aiscat ritiene che *"si possa condividere un percorso che uniformi gli standard di qualità anche per un progressivo miglioramento degli stessi"*¹⁹¹.

Costante è risultata, nel tempo, la diminuzione degli investimenti. Peraltro, anche il loro slittamento può favorire il prolungamento dei rapporti, rendendo difficile l'effettuazione di gare anche per il crescere degli indennizzi richiesti ai subentranti.

Solo recentemente si è iniziato a ripensare il sistema sia per la remunerazione che per l'allocazione dei rischi. Peraltro, a tal fine, è necessaria un'amministrazione con forti competenze e qualificazioni tecnico-professionali per negoziare con le controparti private e pervenire a una regolazione dei rapporti che tuteli efficacemente l'interesse pubblico. In tale direzione vanno le competenze attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti e il dovuto rafforzamento delle funzioni ministeriali volti: a) alla modifica della disciplina, garantendo trasparenza e stabilità normativa; b) alla revisione periodica della qualità e dei metodi di monitoraggio; c) al riequilibrio delle tariffe, anche al fine di superare la frammentazione delle competenze.

Il controllo e la vigilanza del concedente risultano coessenziali al sistema, in quanto la concessione è realizzata, anzitutto, nell'interesse dello stesso concedente. Pertanto, non è condivisibile quanto pure affermato nell'adunanza del 24 settembre 2019, secondo cui la vigilanza e i controlli strutturali sulla rete da parte dell'amministrazione non sarebbero stati previsti dai contratti di concessione vigenti - anche in

¹⁹¹ Nota del 23 settembre 2019.

considerazione del fatto che, per disposizione legislativa, i poteri e i compiti dell'ente proprietario sono esercitati dalle concessionarie -, dal momento che spetta al concedente vigilare sull'esecuzione dei lavori delle opere e controllarne la gestione.

Peraltro, nonostante che il d.l. n. 109/2018 abbia previsto la costituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (Ansfisa), questa, a oggi, ancora non è operativa.

Solo nell'agosto 2019 sono state pubblicate le linee guida sulla manutenzione della rete.

Il principio della leale collaborazione dovrebbe essere a fondamento dei rapporti tra concedente e concessionarie, essendo l'istituto concessorio volto a tutelare, anzitutto, il superiore interesse all'efficiente gestione della rete autostradale. Al contrario, risulta una rilevante litigiosità, che, dal 2012, si è inasprita, arrivandosi a 401 contenziosi pendenti sull'adeguamento delle tariffe, le approvazioni dei progetti, i provvedimenti sanzionatori, lo svolgimento dei lavori, le subconcessioni.

Per un ventennio le convenzioni autostradali non sono state rese pubbliche a discapito dell'interesse generale alla conoscenza; ciò è accaduto nonostante la rilevanza economica della materia che avrebbe richiesto l'opportunità di un controllo diffuso. Solo dopo il crollo del ponte 'Morandi' di Genova si è provveduto alla loro integrale pubblicazione.

L'Autorità di regolazione dei trasporti ha lamentato, per il passato, la scarsa collaborazione ottenuta, nella propria attività, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

2. Raccomandazioni

1. La regolamentazione dovrebbe perseguire l'obiettivo di fissare le tariffe in modo da consentire un rendimento sul capitale investito compatibile con quello di mercato per investimenti di rischio comparabile. In tal senso, il nuovo sistema tariffario unico di pedaggio elaborato dall'Autorità si prefigge di ridurre la remunerazione del capitale, introdurre parametri di efficienza più stringenti, restituire parte dei ricavi generati dal traffico oltre le previsioni e indurre al pagamento di penali per i ritardi

negli investimenti. Si auspica, pertanto, una rapida introduzione del nuovo sistema in grado di riequilibrare i rapporti, anche in considerazione del fatto che il sistema elaborato, basato su principi e criteri comuni oltre che sugli esiti del modello econometrico delle 'frontiere di efficienza', consente di valutare e indirizzare l'ottimizzazione del livello di efficienza produttiva delle gestioni, stimolando la concorrenza per confronto e svolgendo un'azione di regolazione basata sugli esiti di analisi comparative che partono dall'esame dei dati storici delle concessionarie.

Anche Aiscat *"ritiene condivisibile la sollecitazione che le tariffe vengano definite in modo da consentire un rendimento sul capitale su nuovi investimenti, che non fossero già autorizzati, in linea con quello di mercato sulla base di investimenti di rischio comparabili"*, le concessionarie sono *"disponibili a valutare eventuali evoluzioni del sistema, purché ciò avvenga su base negoziale"*¹⁹²; ciò potrà permettere di evitare quanto riferito dal Ministero dell'economia, secondo cui la *"disconnessione delle tariffe ai costi, oltre a rappresentare un evidente vantaggio per le concessionarie, costituisce un forte incentivo alla non effettuazione o al rallentamento degli investimenti. Infatti, quando le tariffe sono indipendenti dai costi e, quindi, dagli investimenti, a minori investimenti e manutenzione corrispondono maggiori profitti per le concessionarie"*¹⁹³.

2. Vanno accelerate le procedure per l'affidamento delle nuove concessioni, da svolgersi prima della scadenza delle vecchie convenzioni per la tutela dell'interesse generale e per scongiurare la stasi degli investimenti; ciò anche al fine di evitare ulteriori proroghe alle convenzioni vigenti. Infatti, effetti del tutto simili alla proroga formale sono dati dalla proroga di fatto a seguito di mancato tempestivo riaffidamento della concessione.

Alle stesse conseguenze conducono l'eccessivo valore di subentro al termine della concessione e la revisione contrattuale attraverso la gestione unificata di tratte interconnesse, contigue o complementari, che consentono di modificare i rapporti esistenti senza nuovo affidamento alla scadenza.

Il periodo di concessione dovrebbe, al contrario, limitarsi a consentire il recupero

¹⁹² Nota del 23 settembre 2019.

¹⁹³ Nota n. 8644 del 23 settembre 2019.

del capitale investito, come predefinito dalle autorità competenti, e un congruo profitto così che, al suo termine, la proprietà dell'infrastruttura possa tornare nella disponibilità pubblica senza oneri.

3. In ogni caso, si rendono, comunque, necessari: una continua verifica sugli investimenti rapportati alle tariffe e un rafforzamento degli strumenti di controllo interni al Ministero, allo stato, come riconosciuto dallo stesso, non soddisfacenti; evitare la programmazione di investimenti poco utili o di difficile realizzazione al solo scopo di ottenere una proroga della concessione; evitare la sottovalutazione della redditività attesa per ottenere incrementi di pedaggio, con conseguente acquisizione del maggiore beneficio ottenuto, tenuto conto che la remunerazione in tariffa è garantita con la possibilità di richiedere il riequilibrio del piano economico-finanziario; un più adeguato sistema di sanzionabilità delle inadempienze.

4. Va definito puntualmente il quadro istituzionale delle competenze per il settore autostradale, dal momento che si è venuto a creare un sistema di attribuzioni ripartite fra Ministero e Autorità di regolazione dei trasporti; deve essere, inoltre, superata la mancanza di collaborazione riscontrata nella presente indagine fra i due organismi e reso operativo l'organismo pubblico di controllo strutturale sulla rete.

5. In definitiva, il lento processo di adeguamento ai principi di derivazione europea, anche per la tendenza del passato a privilegiare contingenti esigenze di politica economica, segna oggi un'occasione per ridefinire sia i profili di cooperazione interistituzionale che di positivo raccordo con i soggetti privati interessati.

Infatti, il sistema autostradale assume, anche alla luce dei principi europei, un ruolo fondamentale che incide sul concreto esercizio del diritto di circolazione e di soggiorno nel territorio e che si riflette sullo sviluppo economico del Paese.

In tale fase, occorre cogliere l'opportunità di individuare il punto di equilibrio fra remunerazione del capitale e tutela degli interessi pubblici e dei consumatori, in un contesto di una più concreta attuazione dei principi della concorrenza e dell'efficienza gestionale.

ALLEGATI

Allegato 1
Gestori della rete autostradale

Gestori della rete autostradale All. n. 1

società concessionarie autostradali	km
Autostrade per l'Italia	2.857,5
Autostrada del Brennero	314,0
Consorzio per le autostrade siciliane (Cas)	298,4
Strada dei parchi	281,4
Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova	235,6
Autovie venete	210,2
Milano Serravalle-Milano Tangenziali	179,1
Satap A21 Torino-Piacenza	164,9
Ativa	155,8
Salt-tronco ligure-toscano	154,9
Autostrada dei fiori-tronco A6	130,9
Satap A4 Torino-Milano	127,0
Autostrada dei fiori-tronco A10	113,3
Autostrade Centro padane	105,5
Salt-tronco Autocisa	101,0
Società traforo autostradale del Frejus (Sitaf)	82,5
Concessioni autostradali venete (Cav)	74,1
Società autostrade valdostane (Sav)	67,4
Società autostrada Asti-Cuneo	55,7
Società autostrada tirrenica (Sat)	54,6
Società autostrade meridionali (Sam)	51,6
Raccordo autostradale Valle d'Aosta (Rav)	32,4
Tangenziale di Napoli	20,2
Società italiana Traforo Gran San Bernardo (Sitrab)	12,8
Società italiana Traforo del Monte Bianco (Sitmb)	5,8
totale	5.866,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

autostrade in gestione Anas	km
A3 Salerno-Reggio Calabria	442,9
A19 Palermo-Catania	192,8
A29 Palermo-Mazzara del Vallo e diramazione Punta Raisi	118,8
A90 Grande raccordo anulare di Roma (Gra)	68,2
A29 diramazione Alcamo-Trapani e diramazione per Birgi	50,0
Catania-Siracusa	49,2
A91 Roma-Fiumicino	17,4
A29 raccordo bis-raccordo per via Belgio	5,6
A19 diramazione per via Giafar	5,2
A18 diramazione Catania Nord-Catania Centro	3,7
totale	953,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

società a partecipazione Anas e Regione		in attività	km
Concessioni autostrade lombarde	Pedemontana lombarda Brebemi Tangenziale Est di Milano	sì	200,8
Autostrada del Lazio	Roma-Latina Cisterna-Valmontone	no	112
Concessioni autostradali piemontesi	Pedemontana piemontese Tangenziale Est di Torino collegamento multimodale di Corso Marche collegamento autostradale Strevi Pedrosa	no	88
Autostrada del Molise	Termoli-San Vittore del Lazio	no	82
totale			482,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

società concedenti		in attività	km
Infrastrutture lombarde	Cremona-Mantova Broni-Pavia-Mortara interconnessione Pedemontana-Brebemi	no	125
Regione Veneto	Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta	no	95
totale			220

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

legenda dei gruppi societari:  Albertis,  Anas,  Atlantia,  Sias,  Sitaf,
 Toto,  altri.

Allegato 2¹⁹⁴

Concessioni autostradali

¹⁹⁴ Il Ministero delle infrastrutture precisa che la proroga delle concessioni è riferibile non alla tratta ma ai contratti sottoscritti con le concessionarie, assumendo come anno iniziale quello in cui sono state stipulate le convenzioni novative *ex lege* n. 498/1992, tra il 1997 e il 2000. Considerando gli atti novativi quale termine di riferimento, si conferma l'assenza di proroghe delle scadenze di concessione. Si è proceduto, comunque, a ricostruire i rapporti concessori pregressi, le date di sottoscrizione, le relative scadenze e i soggetti titolari delle concessioni al momento delle sottoscrizioni.

La ricostruzione storica dei dati necessita di tener conto: dell'assenza di un vincolo di affidamento della concessione mediante ricorso a gara; la sussistenza di una differente compagine societaria; la differente strutturazione dei contratti di concessione (nota n. 9629 del 7 maggio 2018).

Concessioni autostradali

All. n. 2

autostrada		prima concessione		concessionaria e gruppo societario	durata	proroghe o rinnovi		sistema di tariffazione	note
denominazione	km	data	modalità di affidamento			data			
A1 Milano-Napoli	803,5	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	
A3 Napoli-Pompei-Salerno	51,6	1972	diretto	Sam Atlantia	31/12/2012			delib. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996	procedura di gara in corso
A4 Torino-Milano	127	1977	diretto	Satap Sias	31/12/2026			delib. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996	
A4 Milano-Bergamo-Brescia	93,5	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	
A4 Brescia-Verona-Vicenza-Padova	146,1	1956	diretto	Autostrada Brescia- Verona-Vicenza- Padova Abertis	31/12/2026	2013	2026	delib. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996	scadenza rideterminata in funzione della realizzazione della Valdastico (tratte Nord e Sud)
A4 Padova Est-bivio A4-A57	14,3	2009	l. n. 244/2007	Cav Anas	31/12/2032			art. 3 l. n. 2/2009 e delib. Cipe n. 39/2007	società prevista <i>ex lege</i> n. 244/2007, art. 2, c. 290
A4 bivio A4-A57-bivio Quarto d'Altino	32,3	2009	l. n. 244/2007	Cav Anas	31/12/2032			art. 3 l. n. 2/2009 e delib. Cipe n. 39/2007	
A4 Mestre-Trieste	115,4	1959	diretto	Autovie venete Regione Friuli- Venezia Giulia	31/3/2017			delib. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996. La revisione tariffaria è soggetta all'o.p.c.m. n. 3702 del 5 settembre 2008 e alla n. 3764 del 6 maggio 2009	concessione oggetto di provvedimento normativo (l. n. 172/2017)
A4-A5 Ivrea-Santhià	23,6	1972	diretto	Ativa Sias	31/8/2016			delib. Cipe n. 319/1996 e n. 39/2007	società a controllo congiunto
A5 Torino-Ivrea- Quincinetto	51,2	1972	diretto	Ativa Sias	31/8/2016			delib. Cipe n. 319/1996 e n. 39/2007	società a controllo congiunto
A5 Quincinetto-Aosta	59,5	1972	diretto	Sav Sias	31/12/2032			art. 3 l. n. 2/2009 e delib. Cipe n. 39/2007	
A5 raccordo A5-SS. 27 del Gran S. Bernardo	7,9	1972	diretto	Sav Sias	31/12/2032			art. 3 l. n. 2/2009 e delib. Cipe n. 39/2007	

A5 Aosta-Trafo Monte Bianco	32,4	1987	diretto	Rav Atlantia	31/12/2032			delibb. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996	
A6 Torino-Savona	130,9	1972	diretto	Autostrada dei fiori Sias	31/12/2038			art. 3 l. n. 2/2009 e delib. Cipe n. 39/2007	
A7 Milano-Serravalle	86,3	1972	diretto	Milano-Serravalle Regione Lombardia	31/12/2028			delibb. Cipe n. 319/1996 e n. 39/2007	
A7 Serravalle-Genova	50	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	
A8 Milano-Varese	45,3	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	
A8-A26 diramazione Gallarate- Gattico	24	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	
A9 Lainate-Como-Chiasso	32,4	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	
A10 Ventimiglia-Savona	113,3	1973	diretto	Autostrada dei fiori Sias	30/11/2021			art. 3 l. n. 2/2009 e delib. Cipe n. 39/2007	
A10 Savona-Genova	45,5	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	
A11 Firenze-Pisa Nord	81,7	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	
A12 Genova-Sestri Levante	48,7	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	
A12 Sestri Levante-Livorno e diramazione per Lucca e La Spezia	154,9	1972	diretto	Salt Sias	31/7/2019			art. 3 l. n. 2/2009 e delib. Cipe n. 39/2007	
A12 Livorno-Civitavecchia	54,6	1969	diretto	Sat Atlantia	31/12/2046	2028	2046	delibb. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996	procedura d'infrazione europea; in atto la revisione; concessione rideterminata in funzione del completamento dell'opera
A12 Civitavecchia-Roma	65,4	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	
A13 Bologna-Padova	127,3	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	
A14 Bologna-Taranto	781,4	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	

A15 Parma-La Spezia e collegamento con A22	101	1958	diretto	Salt-tronco autocisa Sias	31/12/2031	2010	2031	art. 3 l. n. 2/2009 e delib. Cipe n. 39/2007	scadenza rideterminata in funzione della realizzazione della tratta Parma-Nogarole Rocca
A16 Napoli-Canosa	172,3	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. 47/2004 e convenzione unica	
A18 Messina-Catania	76,8	1970/1974	diretto	Cas Regione Sicilia	31/12/2030			delib. Cipe n. 319/1996	
A18 Siracusa-Gela	39,8	1970/1974	diretto	Cas Regione Sicilia	31/12/2030			delib. Cipe n. 319/1996	
A20 Messina-Palermo	181,8	1970/1974	diretto	Cas Regione Sicilia	31/12/2030			delib. Cipe n. 319/1996	
A21 Torino-Piacenza	164,9	1977	diretto	Satap Sias	30/6/2017			delib. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996	gara per riaffidamento in corso
A21 Piacenza-Brescia	88,6	1973	diretto	Autostrade Centro padane enti pubblici	30/9/2011				riaffidata a Autovia padana, a seguito di procedura di gara (febbraio 2018)
A22 Brennero-Verona-Modena	314	1973	diretto	Autostrada del Brennero enti pubblici	30/4/2014	2005	2014	delib. Cipe n. 319/1996	oggetto di provvedimento normativo (l. n. 172/2017); proroga ex d. interm. n. 283/1998
A23 Palmanova-Udine	18,5	1959	diretto	Autovie venete Regione Friuli-Venezia Giulia	31/3/2017			delib. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996. La revisione tariffaria è soggetta all'o.p.c.m. n. 3702 del 5 settembre 2008 e n. 3764 del 6 maggio 2009	
A23 Udine-Carnia-Tarvisio	101,2	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e contenuti della convenzione unica	
A24 Roma-l'Aquila-Teramo	166,5	2001	gara	Strada dei parchi Toto	31/12/2030	2029	2030	delib. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996	scadenza rideterminata per differimento del termine di inizio delle attività
A25 Teramo-Pescara	114,9	2001	gara	Strada dei parchi Toto	31/12/2030	2029	2030	delib. Cipe n./2007 e n. 319/1996	scadenza rideterminata per differimento del termine di inizio delle attività
A26 Voltri-Gravellona Toce e dir. Bettolle Santhià	244,9	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	

A27 Mestre-Belluno	82,2	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. n. 47/2004 e convenzione unica	
A28 Portogruaro-Conegliano	48,8	1959	diretto	Autovie venete Regione Friuli-Venezia Giulia	31/3/2017			delibb. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996. La revisione tariffaria è soggetta all'o.p.c.m. n. 3702 del 5 settembre 2008 e n. 3764 del 6 maggio 2009	
A30 Caserta-Nola-Salerno	55,3	1968	diretto	Autostrade per l'Italia Atlantia	31/12/2038			delib. Cipe n. 39/2007, art. 21 l. 47/2004 e convenzione unica	
A31 Valdastico	89,5	1956	diretto	Brescia-Padova Abertis	31/12/2026	2013	2026	delibb. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996	scadenza rideterminata in funzione della realizzazione della Valdastico (tratta Nord e Sud)
A32 Torino-Bardonecchia	75,7	1973	diretto	Sitaf	31/12/2050			art. 3 l. n. 2/2009 e delib. Cipe n. 39/2007	
A33 Asti-Cuneo	55,7	2007	gara	Società autostrada Asti- Cuneo Sias	30/6/2035			delib. Cipe n. 9/2007 e regime transitorio ai sensi dell'art. 16 della convenzione	
A34 Villesse-Gorizia	17	1959	diretto	Autovie venete Regione Friuli-Venezia Giulia	31/3/2017			delibb. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996. La revisione tariffaria è soggetta all'o.p.c.m. n. 3702 del 5 settembre 2008 e n. 3764 del 6 maggio 2009	
A35 Brescia-Milano	62,1			Brebemi Regione Lombardia					
A36 Dalmine- Como-Varese- valico Gaggiolo e dir. A8	30,2	1990	diretto	Pedemontana lombarda Regione Lombardia	31/12/2031				
A50 Tangenziale Ovest di Milano	33	1972	diretto	Milano-Serravalle Regione Lombardia	31/12/2028			delibb. Cipe n. 319/1996 e n. 39/2007	
A51 Tangenziale Est di Milano	29,4	1972	diretto	Milano-Serravalle Regione Lombardia	31/12/2028			delibb. Cipe n. 319/1996 e n. 39/2007	
A52 Tangenziale Nord di Milano	12,9	1972	diretto	Milano-Serravalle Regione Lombardia	31/12/2028			delibb. Cipe n. 319/1996 e n. 39/2007	
A53 Raccordo Bereguardo-Pavia	9,1	1972	diretto	Milano-Serravalle Regione Lombardia	31/12/2028			delibb. Cipe n. 319/1996 e n. 39/2007	
A54 Tangenziale di Pavia	8,4	1972	diretto	Milano-Serravalle Regione Lombardia	31/12/2028			delibb. Cipe n. 319/1996 e n. 39/2007	
A55 Sistema tangenziale di Torino	81	1972	diretto	Ativa Sias	31/8/2016			delibb. Cipe n. 319/1996 e n. 39/2007	società a controllo congiunto
A56 Tangenziale Est-Ovest di Napoli	20,2	1974	diretto	Tangenziale di Napoli Atlantia	31/12/2037			delibb. Cipe n. 319/1996 e n. 39/2007	

A57 Tangenziale Di Mestre- raccordo aeroporto di Venezia	27,5	2009	l. n. 244/2007	Cav Anas	31/12/2032			art. 3 l. n. 2/2009 e delib. Cipe n. 39/2007	
A57 Tangenziale di Mestre	10,5	1959	diretto	Autovie venete Regione Friuli-Venezia Giulia	31/3/2017			delibb. Cipe n. 39/2007 e n. 319/1996. La revisione tariffaria è soggetta all'o.p.c.m. n. 3702 del 5 settembre 2008 e n. 3764 del 6 maggio 2009	
A58 Tangenziale Est esterna di Milano	33			Tangenziale esterna Regione Lombardia	30 anni				
A59 Tangenziale di Como	4,3	1990	diretto	Pedemontana lombarda Regione Lombardia	31/12/2031				
A60 Tangenziale di Varese	7	1990	diretto	Pedemontana lombarda Regione Lombardia	31/12/2031				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

legenda dei gruppi societari:  Albertis,  Anas,  Atlantia,  enti pubblici,  Regione Friuli-Venezia-Giulia,  Regione Lombardia,  Regione Sicilia,  Sias,  Sitaf,  Toto.

Allegato 3
Proroghe delle concessioni autostradali

Le proroghe delle concessioni autostradali
All. n. 3

Autostrade per l'Italia					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	convenzione tra Anas e Concessioni e costruzioni autostrade (ora Autostrade per l'Italia)	14/4/1956	30 anni dall'apertura dell'esercizio dell'intera autostrada (Milano-Napoli)	Iri (95%)	
2	convenzione tra Anas e Concessioni e costruzioni autostrade (ora Autostrade per l'Italia)	2/2/1962	30 anni dalla data di ultimazione di ogni singola autostrada oggetto di concessione	Iri (99%)	
	I atto aggiuntivo alla convenzione del 1962	7/2/1963	30 anni dalla data di ultimazione di ogni singola autostrada oggetto di concessione	Iri (99%)	
	II atto aggiuntivo alla convenzione del 1962	8/11/1963	30 anni dalla data di ultimazione di ogni singola autostrada oggetto di concessione	Iri (99%)	
3	convenzione tra Anas e Concessioni e costruzioni autostrade (ora Autostrade per l'Italia)	18/9/1968	31/12/2003	Iri (99%)	
	I atto aggiuntivo alla convenzione del 1968	6/6/1975	31/12/2003	Iri (99%)	
	II atto aggiuntivo alla convenzione del 1968	21/12/1979	31/12/2003	Iri (99%)	
	III atto aggiuntivo alla convenzione del 1968	10/4/1987	31/12/2003	società quotata a prevalente partecipazione pubblica (Italstat 66% e Iri 17%)	
	IV atto aggiuntivo alla convenzione del 1968	1°/8/1989	31/12/2003	società quotata a prevalente partecipazione pubblica (Italstat 66% e Iri 20%)	
4	convenzione tra Anas Concessioni e costruzioni autostrade (ora Autostrade per l'Italia)	4/8/1997	31/12/2038	società quotata a prevalente partecipazione pubblica (Fintecna 66% e Iri 20%)	Contratto di concessione novativo della convenzione del 1968 posto a base della privatizzazione da parte dell'Iri della Concessioni e costruzioni autostrade (ora Autostrade per l'Italia), avvenuta negli anni 1999-2000
	I atto aggiuntivo alla convenzione del 1997	15/1/1998	31/12/2038	società quotata a prevalente partecipazione pubblica (Iri 86%)	
	II atto aggiuntivo alla convenzione del 1997	29/3/1999	31/12/2038	società quotata a prevalente partecipazione pubblica (Iri 86%)	
	III atto aggiuntivo alla convenzione del 1997	21/5/1999	31/12/2038	società quotata a prevalente partecipazione pubblica (Iri 86%)	A fine 2000 si è concluso l'iter per la privatizzazione della società
	IV atto aggiuntivo alla convenzione del 1997	23/12/2002	31/12/2038	società quotata, azionista di maggioranza Schemaventotto 29,9%)	
5	convenzione tra Anas e Autostrade per l'Italia	24/11/2003	31/12/2038	Atlantia (100%)	Convenzione con la quale Anas ha riconosciuto che Autostrade per l'Italia è succeduta, senza soluzione di continuità, a Concessioni e costruzioni

					autostrade, a seguito di conferimento di ramo d'azienda da Autostrade nel 2003
6	convenzione vigente, novativa della precedente (approvata con l. n. 101/2008) tra Anas e Autostrade per l'Italia	12/10/2007	31/12/2038	Atlantia (100%)	
	I atto aggiuntivo alla convenzione del 2007 tra il Ministero delle infrastrutture e Autostrade per l'Italia	24/12/2013	31/12/2038	Atlantia (100%)	
	II atto aggiuntivo alla convenzione del 2007 tra il Ministero delle infrastrutture e Autostrade per l'Italia	22/2/2018	31/12/2038	Atlantia (88,06%), Appia Investments (6,94%), Silk road fund (5%)	

Autostrada dei fiori-tronco A10				
	concessione	durata della concessione		azionariato
		data di sottoscrizione	scadenza prevista	
1	contratto originario	25/2/1963	30 anni dall'apertura all'esercizio dell'intera autostrada	azionista di riferimento: La Centrale finanza generale
2	contratto	9/4/1973	2/11/2003	azionista di riferimento: La Centrale finanza generale
3	atto aggiuntivo	22/1/1987	31/12/2003	azionista di riferimento: Sfisa
4	convenzione aggiuntiva	30/12/1992	31/12/2013	azionista di riferimento: Banca Carige
5	convenzione novativa	7/3/2000	30/11/2021	azionista di riferimento: Salt
6	convenzione unica	12/11/2010	30/11/2021	azionista di riferimento: Salt

Autostrada dei fiori-tronco A6					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	convenzione Ceva-Savona	7/11/1956	30 anni dall'apertura all'esercizio dell'autostrada	Fiat	
2	convenzione Ceva-Fossano	3/11/1962	30 anni dall'apertura all'esercizio dell'autostrada	Fiat	
3	convenzione Fossano-Torino	29/4/1968	30 anni dall'apertura all'esercizio dell'autostrada	Fiat	
4	contratto originario	21/12/1972	2007	Fiat	
5	atto aggiuntivo	27/1/1988	2018	Autostrade	A seguito di cessione di partecipazione (1983)
6	convenzione novativa	21/12/1999	31/12/2038	Autostrade	
7	convenzione unica	22/12/2010	31/12/2038	Autostrade	

Salt-tronco Autocisa					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	convenzione	18/3/1960	30 anni dall'apertura all'esercizio dell'intera autostrada	azionisti pubblici	Tratta Fornovo-Pontremoli
2	convenzione	3/5/1968	30 anni dall'apertura all'esercizio dell'intera autostrada	azionisti pubblici	Tratta Fornovo-Pontremoli e prolungamento da Fornovo alla Via Emilia e Autostrada del Sole e da Pontremoli a S. Stefano di Magra e Autostrada Sestri Levante-Livorno
3	convenzione aggiuntiva e modificativa	29/1/1972	30 anni dall'apertura all'esercizio dell'intera autostrada	azionisti pubblici	
4	convenzione	16/7/1974	31/12/2004	azionisti pubblici	Parma-La Spezia, con prolungamento per Mantova (Nogarole Rocca)
5	atto aggiuntivo	13/1/1987	31/12/2004	azionisti pubblici	
6	atto aggiuntivo	3/4/1991	31/12/2004	azionisti pubblici	
7	convenzione	21/12/1999	31/12/2010	azionisti pubblici (57,22%) e privati (42,78%). A novembre 2002, gli azionisti pubblici detengono il 46% del capitale sociale e gli azionisti privati il restante 53%	
8	convenzione approvata con l. n. 101/2008	4/11/2009	31/12/2031	azionisti privati: Sias (84%)	
9	convenzione approvata con d.l. n. 78/2010, conv. dalla l. n. 122/2010	12/11/2010	31/12/2031	azionisti privati: Sias (84%). Il 9/5/2011 Sias cede la propria quota a Salt che diviene l'azionista di riferimento	

Salt tronco ligure-toscano					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	convenzione	25/2/1963	30 anni dall'apertura all'esercizio dell'intera autostrada	azionisti pubblici (29%), banche e istituti di diritto pubblico (50%), azionisti privati (21%)	
2	convenzione	17/11/1969	30 anni dall'apertura all'esercizio dell'intera tratta	azionisti pubblici (29%), banche e istituti di diritto pubblico (50%), azionisti privati (21%)	Concessione della tratta Fornola-La Spezia.
3	atto aggiuntivo	25/3/1970	30 anni dall'apertura all'esercizio dell'intera autostrada	azionisti pubblici (29%), banche e istituti di diritto pubblico (50%), azionisti privati (21%)	
4	convenzione	21/12/1972	31/8/2002	azionisti pubblici (29%), banche e istituti di diritto pubblico (50%), azionisti privati (21%)	
5	atto aggiuntivo	18/12/1986	31/12/2002	azionisti pubblici (29%), banche e istituti di diritto pubblico (50%), azionisti privati (21%)	
6	convenzione	21/12/1999	31/7/019	azionisti pubblici (13,16%), banche e istituti di diritto pubblico (13,75%), azionisti privati (72,49%)	
7	convenzione	12/11/2010	31/7/2019	azionisti privati (socio di riferimento Sias)	

Sitrab					
	concessione	durata della concessione		azionariato	
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	contratto originario, convenzione di costruzione ed esercizio Anas-Sitrab	25/7/1958	31 dicembre del 70° anno a decorrere dalla data di autorizzazione all'apertura all'esercizio della galleria	Fiat (50%), Provincia di Torino (17,50%), Comune di Torino (17,50%), Regione Valle d'Aosta (12,5%), Camera di commercio di Torino (2,5%)	
2	atto aggiuntivo alla convenzione di esercizio	11/3/1964	31/12/2034	Fiat (50%), Provincia di Torino (17,50%), Comune di Torino (17,50%), Regione Valle d'Aosta (12,5%), Camera di commercio di Torino (2,5%)	

Asti-Cuneo					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	convenzione	1°/8/2007	23 anni e 6 mesi dalla ultimazione dei lavori	Salt (60%), Anas (35%), Itinera (5%)	Convenzione stipulata a seguito di aggiudicazione definitiva del procedimento concorsuale (bando di gara del 5/7/2003). I lavori di completamento della tratta non sono terminati e, pertanto, la decorrenza della concessione non ha avuto inizio

Satap-tronco A4					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	convenzione	28/3/1962	31/12/1999	Fiat (33,11%), Spafid (19,29%)	
2	atto aggiuntivo	12/4/1974	31/12/1999	Fiat (34,3%), Spafid 18,5%)	
3	atto aggiuntivo	10/10/1986	31/12/1999	Fispao (26%), Servizio Italia (10%), Satap (10%)	
4	atto aggiuntivo	27/10/1987	31/12/2014	Fispao (23,54%), Servizio Italia (10,40%), Satap (11,73%), Sige (16,81%)	
5	convenzione	20/7/1989	31/12/2014	Satap (11,73%), Sige (50,11%)	
6	convenzione novativa	28/7/1999	31/12/2026	Argofin titolare direttamente (23,38%) e indirettamente tramite la controllata Argo Finanziaria (46,681%) della partecipazione di controllo sul capitale sociale. Con effetto giuridico dal 20/11/2001, Argofin è stata incorporata in Finstrade. Successivamente, con atto del 18/9/2002, Finstrade è stata incorporata in Aurelia	
7	atto aggiuntivo	11/6/2003	31/12/2026	Aurelia titolare direttamente (5,68%) e indirettamente tramite la controllata Argo Finanziaria (47,43%) della partecipazione di controllo sul capitale sociale	
8	convenzione del 3/12/2004	3/12/2004			Atto di successione, senza soluzione di continuità, della Satap ad Astm
9	convenzione unica efficace in forza della l. n. 101/2008	10/10/2007	31/12/2026	Sias (99,87%)	
10	atto aggiuntivo	27/12/2013	31/12/2026	Sias (99,87%)	

Satap-tronco A21					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	convenzione	21/2/1963	36 anni dall'apertura in esercizio	La Centrale Fin.Ge. (25%), Provincia di Torino (12,53%), Comune di Torino (12,53%), Cassa di risparmio di Torino (10,67%), S. Paolo di Torino (10,67%)	
2	atto aggiuntivo	9/2/1972	36 anni dall'apertura in esercizio	La Centrale Fin.Ge. (25%), Provincia di Torino (12,53%), Comune di Torino (12,53%), Cassa di risparmio di Torino (10,67%), S. Paolo di Torino (10,67%)	
3	convenzione	3/6/1977	18/4/2005	La Centrale Fin.Ge. (25%), Provincia di Torino (12,53%), Comune di Torino (12,53%), Cassa di risparmio di Torino (10,67%), S. Paolo di Torino (10,67%)	
4	atto aggiuntivo	21/10/1982	18/4/2005	La Centrale Fin.Ge. (25%), Provincia di Torino (12,53%), Comune di Torino (12,53%), Cassa di risparmio di Torino (10,67%), S. Paolo di Torino (10,67%)	
5	atto aggiuntivo	1°/7/1986	18/4/2005	La Centrale Fin.Ge. (25%), Provincia di Torino (12,53%), Comune di Torino (12,53%), Cassa di risparmio di Torino (10,67%), S. Paolo di Torino (10,67%)	
6	atto aggiuntivo	27/9/1990	31/12/2018	La Centrale Fin.Ge. (25%), Provincia di Torino (12,53%), Comune di Torino (12,53%), Cassa di risparmio di Torino (10,67%), S. Paolo di Torino (10,67%)	
7	convenzione novativa	2/10/2000	30/6/2017	Autostrada Torino-Milano (96,09%)	
8	convenzione	3/12/2004	--	--	Atto di successione, senza soluzione di continuità, della Satap ad Astm
9	convenzione unica efficace in forza della l. n. 101/2008	10/10/2007	30/6/2017	Sias (99,87%)	

Tangenziale di Napoli				
	concessione	durata della concessione		azionariato
		data di sottoscrizione	scadenza prevista	
1	contratto originario tra Anas e Infrasad	31/1/1968	31/12/2004	società a controllo pubblico (Italstat/Iri, Sme/Iri. Banco di Napoli)
2	atto aggiuntivo tra Anas e Infrasad	10/10/1974	31/12/2007	società a controllo pubblico (Italstat/Iri, Sme/Iri. Banco di Napoli)
3	convenzione novativa tra Anas e Tangenziale di Napoli	16/12/1999	31/12/2037	società Autostrade (società a controllo pubblico Iri), privatizzata con contratto di compravendita del 26/10/1999 mediante la cessione del 30% del capitale a un nucleo di azionisti privati e successiva Opv finalizzata il 20/3/2000
4	convenzione unica novativa, resa efficace dall'art. 47, c. 3, del d.l. n. 78/2010, a seguito del recepimento delle prescrizioni Cipe	28/7/2009	31/12/2037	Autostrade per l'Italia
5	atto aggiuntivo	22/2/2018	31/12/2037	Autostrade per l'Italia

Sam					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	convenzione di concessione di costruzione ed esercizio dell'Autostrada Napoli-Pompei-Salerno	29/7/1925	22/6/1979	Il 21 maggio 1925 viene fondata la società Autostrade meridionali per iniziativa di professionisti, imprenditori privati, amministrazioni pubbliche e istituti bancari napoletani; nel 1930 la società viene quotata al Mercato maggiore di Napoli; nel 1950, in occasione di un aumento di capitale, il controllo passa alla società La Centrale; nel 1975 il pacchetto di controllo viene trasferito alla controllata società Pantanella; nel 1977 alla società Arrigoni del gruppo Ghenghini; nel 1987, a seguito del dissesto finanziario del gruppo, la società Autostrade (gruppo Iri) si aggiudica all'asta il pacchetto di controllo della Sam	
2	atto addizionale	21/11/1927	22/6/1979		Limitazione sulla costruzione dei tronchi Napoli-Pompei
3	atto addizionale	6/6/1933	22/6/1979		Concessione di prosecuzione verso l'interno dell'abitato di Napoli e rinuncia alla costruzione della Pompei-Salerno
4	atto addizionale	11/7/1950	12/5/1982		Proroga di 2 anni e 10 mesi e 20 giorni, per la sospensione a causa degli eventi bellici
5	convenzione aggiuntiva e modificativa	1°/1/1960	31/12/1990		Raddoppio della Napoli-Pompei
6	convenzione di concessione di costruzione ed esercizio della Pompei-Salerno	1°/1/1963	31/12/1993		
7	convenzione di concessione di costruzione ed esercizio della Napoli-Pompei-Salerno	21/12/1972	31/12/1992		
8	convenzione aggiuntiva e modificativa	2/6/1983	31/12/1992		
9	convenzione	11/10/1999	31/12/2012	società Autostrade (società a controllo pubblico Iri), privatizzata con contratto di compravendita del 26/10/1999 mediante la cessione del 30% del capitale da parte dell'Iri a un nucleo di azionisti privati e successiva Opv, finalizzata il 20/3/2000)	Nel 1992, Anas ha nominato Sam custode dei beni autostradali con obbligo di proseguire nell'ordinaria manutenzione ed esazione pedaggi. Con ordinanze del 16/2/1993, il Tar Campania ha accolto la richiesta di Sam di sospensione dell'atto di diniego Anas alla proroga della concessione ex art. 14, l. n. 359/1992 con nomina di un custode dei beni. In seguito, proroga concessione ex art. 14, l. n. 359/1992
10	convenzione unica sottoscritta tra Anas e Sam	28/7/2009	31/12/2012	Autostrade per l'Italia	Nel dicembre 2012, il concedente ha chiesto ad Autostrade meridionali di proseguire dal 1° gennaio 2013 nella gestione, secondo i termini e le modalità previste dalla convenzione vigente

Sav				
	concessione	durata della concessione		azionariato
		data di sottoscrizione	scadenza prevista	
1	convenzione tra Anas e Sav per la costruzione ed esercizio della Quincinetto-Aosta	20/5/1963	30 anni dall'apertura all'esercizio	enti pubblici (52%), società private (48%)
	atto aggiuntivo	--	30 anni dall'apertura all'esercizio	--
2	convenzione tra Anas e Sav	21/12/1972	31/12/2005	enti pubblici (52%), società private (48%)
	atto aggiuntivo	--	31/12/2005	--
3	convenzione tra Anas e Sav	5/11/2003	31/12/2032	enti pubblici (27,32%), società private (72,68%)
4	convenzione unica tra Anas e Sav, approvata con atto di recepimento del 12/11/2010	12/11/2010	31/12/2032	enti pubblici (28,72%), società private (71,28%)
	atto aggiuntivo alla convenzione unica	--	31/12/2032	--

Consorzio autostrada siciliane					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	convenzione tra Anas e Consorzio autostrade Siracusa-Gela	30/9/1970	30/9/2000		
2	convenzione tra Anas e Consorzio autostrade Messina-Catania	10/10/1973	10/10/2003		
3	convenzione tra Anas e Consorzio autostrade Messina-Palermo	8/2/1974	8/2/2004		
4	convenzione stipulata tra Anas e Consorzio autostrade Siciliane	27/11/2000	27/11/2030		Con d. interm. n. 248/1997, la titolarità delle concessioni ai tre consorzi è stata trasferita al Consorzio per le autostrade siciliane (Cas)

Autostrada del Brennero				
	concessione	durata della concessione		azionariato
		data di sottoscrizione	scadenza prevista	
1	contratto originario	1°/1/1976	31/12/2005	enti pubblici (81,25%), altri soci (18,75%)
2	convenzione	1°/1/1976	31/12/2005	enti pubblici (81,25%), altri soci (18,75%)
3	convenzione aggiuntiva	1°/1/2006	30/4/2014	enti pubblici (83,17%), altri soci (16,75%), Autostrada del Brennero (0,08%)
4	addendum	1°/1/2006	30/4/2014	enti pubblici (83,17%), altri soci (16,75%), Autostrada del Brennero (0,08%)
5	atto integrativo	1°/1/2006	30/4/2014	enti pubblici (83,17%), altri soci (16,75%), Autostrada del Brennero (0,08%)

Rav ¹⁹⁵				
	concessione	durata della concessione		azionariato
		data di sottoscrizione	scadenza prevista	
1	contratto originario	1987	30 anni dalla data di ultimazione della costruzione	Sitmb (58%), Regione Valle d'Aosta (42%)
2	atto aggiuntivo	1987	30 anni dalla data di ultimazione della costruzione	Sitmb (58%), Regione Valle d'Aosta (42%)
3	atto aggiuntivo	1987	30 anni dalla data di ultimazione della costruzione	Sitmb (58%), Regione Valle d'Aosta (42%)
4	convenzione novativa della convenzione del 1987	1999	2032	Sitmb (58%), Regione Valle d'Aosta (42%)
5	atto aggiuntivo approvato con l. n. 191/2009	2009	2032	Sitmb (58%), Regione Valle d'Aosta (42%)

¹⁹⁵ Aiscat riferisce che l'ultimo "piano economico-finanziario approvato è quello stipulato con il concedente nel 2009. La società, al termine del primo quinquennio regolatorio e in ossequio a quanto previsto dalla convenzione unica sottoscritta con il concedente, ha provveduto a inviare numerose versioni di aggiornamento del piano nel quinquennio 2013-2018, tenendo, di volta in volta, conto delle diverse indicazioni del Ministero, che, tuttavia, a oggi, non ha ritenuto di recepire nessuna delle proposte. Nella more, Rav si è trovata costretta a promuovere presso il Tar della Valle d'Aosta tre ricorsi avverso i mancati o parziali riconoscimenti tariffari concessi negli anni 2014-2018 dal concedente. I ricorsi sono stati accolti dal Tar, il quale, peraltro, ha sancito come il mancato aggiornamento quinquennale del piano fosse da ascrivere alla esclusiva responsabilità del concedente" (nota del 4 ottobre 2019).

Sat ¹⁹⁶					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	contratto originario	23/10/1969	il trentesimo anno successivo all'entrata in esercizio dell'intera autostrada	Monte dei Paschi (16%), Imi (8%), Cassa di Risparmio di Firenze (16%), Sina (40%)	Sospesa due volte con l. n. 287/1971 e l. n. 492/1975. La l. n. 531/1982, in deroga alla l. n. 492/1975, autorizza Sat a realizzare la Livorno-Grosseto-Civitavecchia, nei limiti degli stanziamenti
2	atto aggiuntivo	14/10/1987	il trentesimo anno successivo all'entrata in esercizio dell'intera autostrada	Monte dei Paschi (7,69%), Autostrade (51,92%), Sina (12,94%), Salt (4,81%), Sfisa (4,81%)	Reperimento delle risorse necessarie per l'avvio dei lavori della prima tratta Livorno-Cecina (Rosignano). La convenzione non ha modificato i termini dell'originaria, compresa la durata della concessione. Con l. n. 449/1997 è intervenuta un'ulteriore sospensione della tratta di completamento da Cecina (Rosignano) a Civitavecchia
3	convenzione novativa	7/10/1999	2028	Autostrade (93,226%), Salt (4,712%)	Fissata la durata della concessione al 31/10/2028 per l'esercizio della tratta Livorno-Cecina (Rosignano); "al momento in cui verranno a concretarsi i presupposti di legge e di fatto per la prosecuzione del piano costruttivo assentito in concessione, sarà stipulato atto aggiuntivo per la regolamentazione convenzionale della costruzione e dell'esercizio delle altre tratte Cecina (Rosignano)-Grosseto e Grosseto-Civitavecchia"

¹⁹⁶ Aiscat precisa che, come già riferito, l'allegato 'Connettere l'Italia' al Documento di economia e finanza 2017 ha previsto, per il completamento dell'itinerario tirrenico, un'attività di *project review* della soluzione predisposta dalla concessionaria con la valutazione di possibili alternative, inclusa la riqualifica dell'infrastruttura a extraurbana principale. A conclusione dell'attività di *project review*, condotta d'intesa con la Regione, Anas e la concessionaria, del progetto predisposto dalla medesima, il Ministero è pervenuto alla decisione di limitare l'intervento di tipo autostradale alla realizzazione della tratta Tarquinia-Ansedonia, il cui progetto è stato approvato con delib. Cipe n. 85/2012, nonché all'adeguamento dell'infrastruttura viaria a extraurbana a quattro corsie, sostanzialmente in sede, da Ansedonia fino a Orbetello scalo, da parte della stessa. L'adeguamento con le medesime caratteristiche di strada extraurbana della restante tratta Orbetello scalo-Grosseto verrà, invece, effettuato da Anas che pure realizzerà, per la tratta Grosseto-S. Pietro in Palazzi, esclusivamente interventi di carattere manutentivo. È stato stabilito, pertanto, un nuovo iter procedurale che dovrà portare alla sottoscrizione di un nuovo atto aggiuntivo alla convenzione, ridefinendo il perimetro concessorio e portando la scadenza della concessione al 2038. Risulta che il Cipe, nella seduta del 22 dicembre 2017, abbia recepito "l'informativa sull'iter procedurale di modifica della proposta di intervento di completamento del corridoio tirrenico" (nota n. 643 del 4 ottobre 2019).

4	convenzione unica resa efficace, ex l. n. 191/2009, dall'atto di recepimento delle prescrizioni del Cipe, sottoscritto da Anas e Sat il 24/11/2010	11/3/2009	2046	Autostrade (93,994%), Salt (5,579%)	Con la delib. del 21 dicembre 2001, il Cipe ha pubblicato il I programma delle infrastrutture strategiche, che comprende anche l'autostrada Cecina (Rosignano)-Civitavecchia. Dal 2001 al 2008 si sono create le condizioni per proseguire l'intervento ed è stato dato avvio a una nuova fase progettuale conclusa con l'approvazione del progetto preliminare del completamento della A12 tratta Cecina (Rosignano)-Civitavecchia del Cipe il 18 dicembre 2008, creando i presupposti per la sottoscrizione di un atto convenzionale che disciplinasse il completamento della tratta. Coerentemente con gli impegni in funzione del completamento, è stata fissata la scadenza della concessione al 31/12/2046, tenuto conto della previsione dell'ultimazione dei lavori nel 2016
---	--	-----------	------	-------------------------------------	--

Autostrada Brescia-Padova				
	concessione	durata della concessione		azionariato
		data di sottoscrizione	scadenza prevista	
1	contratto originario	ultimazione lavori	30 anni dalla data di ultimazione lavori	controllo di enti pubblici (comuni, province e camere di commercio di Veneto e Lombardia)
2	atto novativo	30 anni dalla data di ultimazione lavori	31/12/1992	controllo di enti pubblici (comuni, province e camere di commercio di Veneto e Lombardia)
3	II atto aggiuntivo	31/12/1992	31/12/1995	controllo di enti pubblici (comuni, province e camere di commercio di Veneto e Lombardia)
4	III atto aggiuntivo	31/12/1995	31/12/2002	controllo di enti pubblici (comuni, province e camere di commercio di Veneto e Lombardia)
5	atto novativo	31/12/2002	30/6/2013	controllo di enti pubblici (comuni, province e camere di commercio di Veneto e Lombardia)
6	atto novativo	30/6/2013	31/12/2026	controllo di enti pubblici (comuni, province e camere di commercio di Veneto e Lombardia)

Autovie venete					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	convenzione tra Anas e Autovie venete, tratta Venezia-Palmanova-Trieste, con diramazione Palmanova-Udine	19/10/1959	il trentesimo anno dall'apertura all'esercizio della intera autostrada	Provincia di Udine (24,52%); Comune di Trieste (19,78%); Provincia di Trieste (11,93%)	
	convenzione aggiuntiva	9/5/1964	il trentesimo anno dall'apertura all'esercizio della intera autostrada	Provincia di Udine (24,52%); Comune di Trieste (19,78%); Provincia di Trieste (11,93%)	
	convenzione aggiuntiva	18/12/1969	il trentesimo anno dall'apertura all'esercizio della intera autostrada	Regione Friuli-Venezia Giulia (55,56%)	
2	convenzione novativa, tratte Mestre-Trieste, Palmanova-Udine, Portogruaro-Pordenone	24/3/1973	31/12/2002	Regione Friuli-Venezia Giulia (88,73%)	
	I atto aggiuntivo	2/7/1986	31/12/2002	Regione Friuli-Venezia Giulia (88,71%)	
	II atto aggiuntivo	5/12/1988	31/12/2008	Regione Friuli-Venezia Giulia (88,17%)	Estensione del periodo di concessione in ragione della realizzazione della A28 (tratta Pordenone-Conegliano)
3	convenzione novativa tra Anas e Autovie venete, tratte A4, Venezia-Trieste, A23, Palmanova-Udine e A28, Portogruaro-Conegliano e adeguamento a sezione autostradale ed esercizio del raccordo Villesse-Gorizia	7/12/1999	31/3/2017	Regione Friuli-Venezia Giulia (86,52%)	Estensione del periodo di concessione in ragione della definizione transattiva del contenzioso ex direttiva n. 283/1998
4	convenzione unica Anas-Autovie Venete sottoscritta ai sensi del d.l. n. 262/2006, conv. dalla l. n. 86/2006 e approvato con l. n. 101/2008, di conversione del d.l. n. 59/2008, tratte A4, Venezia Trieste, A23, Palmanova-Udine, A28, Portogruaro-Conegliano, A4, Raccordo Villesse-Gorizia	schema di convenzione unica efficace dall'8/6/2008	31/3/2017	Friulia (86,52%) che esercita attività di direzione e coordinamento, controllata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia che detiene l'80% del capitale sociale	
	I atto aggiuntivo alla convenzione unica, per recepire gli effetti derivanti dall'o.p.c.m. n. 3702 del 5/9/2008, con la quale è stato nominato il Commissario delegato per l'emergenza del traffico e della mobilità determinatasi sull'A4 nella tratta Quarto d'Altino-Trieste e sul raccordo autostradale Villesse-Gorizia. L'efficacia temporale è correlata al permanere dello stato di emergenza	18/11/2009	31/3/2017	Friulia (86,52%) che esercita attività di direzione e coordinamento, controllata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia che detiene il 79% del capitale sociale	

4	atto di recepimento delle prescrizioni formulate dal Cipe del 22/12/2010	22/12/2010	31/3/2017	Friulia (86,52%) che esercita attività di direzione e coordinamento, controllata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia che detiene il 79% del capitale sociale	
	atto integrativo	4/11/2011	31/3/2017	Friulia (86,52%) che esercita attività di direzione e coordinamento, controllata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia che detiene il 79% del capitale sociale	
	Il atto aggiuntivo, in fase di emanazione dei decreti interministeriali del Ministero delle infrastrutture e del Ministero dell'economia	19/3/2018	31/3/2017	Friulia (86,52%) che esercita attività di direzione e coordinamento, controllata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia che detiene il 79% del capitale sociale	

Milano-Serravalle					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	convenzione per la costruzione e l'esercizio Serravalle-Milano tra Anas e Autostrada Serravalle-Milano-Ponte Chiasso	1956	settembre 1990 (30 anni dall'entrata in esercizio)	100% enti pubblici	L. n. 463/1955; entrata in esercizio della tratta A7, Milano-Serravalle: settembre 1960
2	convenzione di costruzione ed esercizio della Tangenziale Ovest, tra l'Anas e Autostrada Serravalle-Milano-Ponte Chiasso	1963	aprile 1998 (30 anni dall'entrata in esercizio)	100% enti pubblici	L. n. 729/1961; entrata in esercizio della tratta A50 Tangenziale Ovest di Milano: aprile 1968
3	convenzione aggiuntiva	1964	aprile 1998 (30 anni dall'entrata in esercizio)	100% enti pubblici	L. n. 729/1961; entrata in esercizio della tratta A50 Tangenziale Ovest di Milano: aprile 1968
4	convenzione tra Anas e Serravalle-Milano-Ponte-Chiasso, per l'affidamento della concessione della Tangenziale Est	1969	2004 (30 anni dall'entrata in esercizio)	100% enti pubblici	Entrata in esercizio della tratta A51 Tangenziale Est di Milano: 1974
5	nuova convenzione tra Anas e Autostrada Serravalle-Milano-Ponte-Chiasso	1972	31/12/2004	100% enti pubblici	L. n. 287/1971, art. 2. La convenzione sostituisce le precedenti
6	I atto aggiuntivo tra Anas e Autostrada Serravalle-Milano-Ponte Chiasso	1986	31/12/2004	100% enti pubblici	Realizzazione tratta Agrate-Usmate in Tangenziale Est; realizzazione del I lotto Tangenziale Nord
7	II atto aggiuntivo tra Anas e Autostrada Serravalle-Milano-Ponte Chiasso	1990	31/12/2018	100% enti pubblici	L. 28/4/1971, n. 287, art. 6, interventi di allargamento della III corsia Milano A7-interconnessione A26; ultimazione Tangenziale Nord. Entrata in esercizio della tratta A52 della Tangenziale Nord: settembre 1994
8	nuova convenzione ai sensi della direttiva ministeriale 20/10/1998, n. 283	1999	31/10/2028	enti pubblici (93,5%), soggetti privati (6,5%)	D.l. 1°/4/1989, n. 121, conv. dalla l. 29/5/1989, n. 205; l. 23/8/1988, n. 373; l. 23/12/1992, n. 498. Interventi non inseriti nel contesto della rete autostradale in concessione poiché da retrocedere all'ente pubblico di destinazione: Tangenziale di Pavia, svincolo SS11 e SS33 Molino Dorino, Raccordo Dogana compartimentale di Segrate, Variante sul Seveso. Tratto Anas affidato in gestione: Raccordo Pavia-Beregardo
9	atto aggiuntivo fra Anas e Autostrada Serravalle-Milano-Ponte Chiasso	2003	31/10/2028	enti pubblici (66,2%), soggetti privati (33,8%)	L. n. 443/2001; d.lgs. n. 190/2002; delib. Cipe n. 121, del 21/12/2001. Realizzazione quota parte opere accessibilità nuovo polo fieristico Rho-Peromilano. Entrata in esercizio: interventi di prima fase, 2005; interventi di seconda fase, 2009
10	convenzione unica efficace con d.l. n. 59 dell'8/4/2008, conv. dalla l. n. 101/2008	2007	31/10/2028	enti pubblici (86,4%), soggetti privati (13,6%)	Schema di convenzione unica ai sensi dell'art. 2, c. 82, del d.l. n.262/2006, conv. dalla l. n. 286/2006
11	atto aggiuntivo alla convenzione unica del 7/11/2007	2016	31/10/2028	enti pubblici (86,4%), soggetti privati (13,6%)	Scadenza del periodo regolatorio

Sitmb					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista ¹⁹⁷		
1	convenzione tra Italia e Francia per il traforo del Monte Bianco, ratificata con l. n. 846/1954	14/3/1953	31/12/2035	Società Traforo Monte Bianco (51%), Repubblica italiana (32,125%), Regione Valle d'Aosta (10,625%), Cantone di Ginevra (3,125%), città di Ginevra (3,125%)	Sostituita dalla convenzione di Lucca del 24/11/2006
2	contratto originario approvato con d.p.r. n. 6542/1958	9/6/1958	31/12/2035	Società Traforo Monte Bianco (51%), Stato Italiano (32,125%), Regione Valle d'Aosta (10,625%), Cantone di Ginevra (3,125%), Città di Ginevra (3,125%)	
3	accordo aggiuntivo alla convenzione tra l'Italia e la Francia del 1953, approvato con l. n. 921/1965	25/3/1965	31/12/2035	Iri (51%) Ministero dei lavori pubblici. (32,125%), Regione Valle d'Aosta (10,625%), Cantone di Ginevra (3,125%), Città di Ginevra (3,125%)	Sostituito dalla convenzione di Lucca del 24/11/2006
4	accordo di collaborazione tra le concessionarie per l'esercizio franco-italiano del traforo del Monte Bianco	27/4/1966	31/12/2035	Iri (51%), Ministero dei lavori pubblici (32,125%), Regione Valle d'Aosta (10,625%), Cantone di Ginevra (3,125%), Città di Ginevra (3,125%)	
5	convenzione provvisoria per attuazione esercizio	27/6/1966	31/12/2035	Iri (51%), Ministero dei lavori pubblici (32,125%), Regione Valle d'Aosta (10,625%), Cantone di Ginevra (3,125%), Città di Ginevra (3,125%)	
6	convenzione	17/11/1971	31/12/2035	Iri (51%), Ministero dei lavori pubblici (32,125%), Regione Valle d'Aosta (10,625%), Cantone di Ginevra (3,125%), Città di Ginevra (3,125%)	
7	convenzione tra Francia e Italia relativa al traforo (l. n. 166/2007)	24/11/2006	31/12/2035	Autostrade per l'Italia (51%), Anas (32,125%), Regione Valle d'Aosta (10,625%), Cantone di Ginevra (3,125%), Città di Ginevra (3,125%)	

Sitaf				
	concessione	durata della concessione		azionariato
		data di sottoscrizione	scadenza prevista	
1	contratto originario T4	26/6/1973	31/12/2050	Provincia di Torino (16,67%), città di Torino (16,67%), Cassa di risparmio di Torino (13,04%), S. Paolo di Torino (12,96%), Fiat (11,11%), altri (29,55%)
2	contratto originario A32	26/6/1973	31/12/2008	Provincia di Torino (16,67%), città di Torino (16,67%), Cassa di risparmio di Torino (13,04%), S. Paolo di Torino (12,96%), Fiat (11,11%), altri (29,55%)
3	atto aggiuntivo A32	4/9/1992	7/7/2025	Provincia di Torino (8,41%), Città di Torino (10,31%), Cassa di risparmio di Torino (11,21%), S. Paolo di Torino (11,16%), Anas (35,30%), altri (23,61%)
4	convenzione novativa A32	28/1/2003	31/12/2050	Provincia di Torino (8,69%), Città di Torino (10,65%), Satap (23,74%), Anas (31,75%), altri (25,17%)
5	convenzione unica	22/12/2009	31/12/2050	Provincia di Torino (8,69%), Città di Torino (10,65%), Holding Piemonte e Valle d'Aosta (36,53%), Anas (31,74%), altri (12,39%)
6	atto aggiuntivo alla convenzione unica	22/2/2018	31/12/2050	Sias (36,53%), Anas (51,09%), altri (12,38%)

¹⁹⁷ Per Aiscat la data di scadenza della concessione dichiarata dal Ministero delle infrastrutture prevista al 31 dicembre 2035 è "da intendersi errata, in quanto, come previsto all'art. 10 della convenzione di Lucca sottoscritta il 24 novembre 2006, a seguito della decisione della Commissione C(2006) 1849 del 16 maggio 2006, resa esecutiva in Italia con l. 27 settembre 2007, n. 166, tale durata è stata estesa sino al 31 dicembre 2050".

Ativa					
	concessione	durata della concessione		azionariato	note
		data di sottoscrizione	scadenza prevista		
1	convenzione di affidamento costruzione e gestione Torino-Ivrea-Valle d' Aosta	24/7/1957	31/12/1990	prevalentemente pubblico	
2	convenzione di affidamento costruzione e gestione Ivrea-Santhià	22/12/1965	31/12/1990	prevalentemente pubblico	
3	convenzione di affidamento costruzione e gestione Satt	3/4/1969	31/12/1990	prevalentemente pubblico	
4	convenzione aggiuntiva modificativa della convenzione del 1969	6/4/1971	31/12/1990	prevalentemente pubblico	
5	convenzione unificata	21/12/1972	31/12/2005	prevalentemente pubblico	Art. 2, l. n. 287/1971
6	atto aggiuntivo	11/6/1986	31/12/2005	prevalentemente pubblico	
7	atto aggiuntivo	11/10/1990	31/12/2005	prevalentemente pubblico	
8	convenzione	28/7/1999	31/8/2016	prevalentemente privato	Direttiva n. 283/1998
9	convenzione unica	7/11/2007	31/8/2016	prevalentemente privato	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Allegato 4
Tassi di rendimento minimo del capitale

Tassi di rendimento minimo del capitale¹⁹⁸
All. n. 4

società	Wacc (lordo)	Wacc (netto)	note
Autostrade per l'Italia	10,21%	6,85%	Tasso previsto unicamente per gli investimenti di cui alla lett. e, art. 2, della convenzione unica (interventi di risanamento acustico).
Autostrade per l'Italia (investimenti da IV convenzione aggiuntiva del 2004)		7,18%	Tasso assicurato, sino alla data di scadenza della concessione (2038), per gli interventi previsti nella IV convenzione aggiuntiva approvata per legge n. 47/2004. Gli interventi sono indicati alla lett. d, dell'art. 2, della convenzione unica. La sottoscrizione della IV convenzione aggiuntiva è antecedente alla delib. Cipe n. 39/2007.
Traforo monte Bianco			La convenzione è regolata da accordi internazionali. Non è prevista la remunerazione degli investimenti secondo la metodologia del Wacc.
Tangenziale di Napoli	7,93%	4,90%	Tasso vigente da atto aggiuntivo sottoscritto il 22/2/2018, efficace dal 23/4/2018.
Autostrade meridionali	10,11%	6,53%	Tasso da convenzione unica del 2009. La concessione è scaduta il 31/12/2012.
Raccordo autostradale Valle d'Aosta	9,74%	6,53%	Tasso di remunerazione da allegato 'b' della convenzione unica del 2009. Ai sensi di un'espressa pattuizione convenzionale, il tasso di congrua remunerazione lordo è stato ricondotto al 6,70% (riferimento allegato e).
Sat	10,15%	6,78%	Tasso da piano economico finanziario del 28/6/2011, annesso alla convenzione vigente.
Autostrada dei fiori A6	7,19%	4,85%	Tasso da atto aggiuntivo sottoscritto il 21/2/2018.
Autostrada dei fiori A10	7,67%	5,15%	Tasso da atto aggiuntivo sottoscritto il 21/2/2018 e divenuto efficace il 23/4/2018.
Satap A4	10,52%	7,16%	Tasso da atto aggiuntivo del 27/12/2013. Periodo regolatorio scaduto.
Salt tronco ligure-toscana	7,84%	5,16%	Tasso da atto aggiuntivo sottoscritto il 21/2/2018, efficace dal 23/4/2018.
Autovia Padana	9,96%	6,66%	Tasso da convenzione, efficace dal 28/2/2018. Affidamento di nuova concessione attraverso procedura di gara.
Satap A21 Torino-Piacenza	10,68%	6,65%	Tasso da convenzione unica del 2008. La concessione è scaduta il 30/6/2017.
Asti-Cuneo	10,29%		Tasso definito in sede di gara. La procedura di gara è antecedente alla delib. Cipe n. 39/2007.
Salt tronco Autocisa	7,43%	4,98%	Tasso da atto aggiuntivo sottoscritto il 21/2/2018.
Autostrade Valdostane	7,83%	5,35%	Tasso da atto aggiuntivo sottoscritto il 22/2/2018, efficace dal 23/4/2018.
Ativa	10,34%	6,28%	Tasso da convenzione unica del 2007. La concessione è scaduta il 31/8/2016.
Traforo San Bernardo			La convenzione è regolata da accordi internazionali. Non è prevista la remunerazione degli investimenti secondo la metodologia del Wacc.
Autostrada del Brennero			Concessione scaduta il 30/4/2014. Per la società non è stata sottoscritta la convenzione unica. La convenzione previgente assume a riferimento la condizione di equilibrio della delib. Cipe n. 321/1996 (Tir > Roi).
Brescia-Padova	7,11%		Tasso da convenzione unica del 2007. Il tasso lordo e netto da atto aggiuntivo sottoscritto il 29/3/2018, il cui decreto interministeriale di approvazione risulta a oggi in corso di perfezionamento, sono pari rispettivamente a 8,77% e a 5,87%.

¹⁹⁸ Per le concessionarie che operano in regime 'ricognitivo' i rendimenti sono riferiti esclusivamente ai nuovi investimenti sulla base di appositi piani finanziari di convalida. I rendimenti sono quelli ricavati dagli atti convenzionali vigenti. Sono indicati anche i valori relativi agli atti in corso d'approvazione. I rendimenti risentono di differenze nei tempi di sviluppo degli atti nonché delle caratteristiche societarie. Sono specificate le società non regolate dalla delib. Cipe n. 39/2007 per le quali le condizioni di equilibrio economico-finanziario non sono definite attraverso il parametro Wacc (nota del 3 ottobre 2018 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Autovie Venete	9,97%	6,75%	Tasso da convenzione unica del 2009. Il tasso lordo e netto da atto aggiuntivo sottoscritto il 20/3/2018, il cui decreto interministeriale di approvazione risulta a oggi in corso di perfezionamento, sono pari rispettivamente a 7,68% e a 4,98%. Convenzione scaduta il 31/3/2017.
Concessioni Autostradali Venete	9,89%	6,64%	Tasso da convenzione unica del 2010. Il tasso lordo e netto da atto aggiuntivo sottoscritto il 8/8/2018, il cui decreto interministeriale di approvazione risulta a oggi in corso di perfezionamento, sono pari rispettivamente a 7,01% e a 4,75%.
Autostrade Centro Padane	10,91%	6,89%	Tasso da atto aggiuntivo del 2012. Subentrato la nuova concessionaria, Autovia Padana, il 28/2/2018.
Milano-Serravalle Milano-Tangenziali	9,22%	6,32%	Tasso vigente da atto aggiuntivo del 15/6/2016.
Consorzio autostrade siciliane			Non sottoscritta convenzione unica.
Strada dei Parchi	9,71%	6,39%	Tasso da convenzione unica del 2009.
Sitaf	7,69%	5,24%	Tasso vigente da atto aggiuntivo sottoscritto il 22/2/2018 e divenuto efficace dal 23/4/2018.
Autostrada Campogalliano-Sassuolo	12,02%	8,17%	Tasso definito in sede di gara.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

legenda dei gruppi societari:  Atlantia,  Sias,  altri.

Allegato 5
Concessioni scadute

Concessioni scadute
All. n. 5

società concessionaria	tratta	denominazione	km	scadenza
Autostrade centropadane	A21	Piacenza-Brescia	76,1	30/9/2011
	A21	diramazione per Fiorenzuola	12,5	30/9/2011
	A21	lotti 3° e 4° del raccordo Ospitaletto-Montichiari	16,9	30/9/2011
Autobrennero	A22	Brennero-Verona-Modena	314	30/4/2014
Ativa	A5	Torino-Ivrea-Quincinetto	51,2	31/8/2016
	A5	raccordo Ivrea-Santhià	23,6	31/8/2016
	A55	Tangenziale Nord di Torino	20	31/8/2016
	A55	diramazione per Abbadia	3	31/8/2016
	A55	diramazione per Corso Regina Margherita	1,5	31/8/2016
	A55	Tangenziale Sud di Torino	26	31/8/2016
	A55	diramazione per Pinerolo	24,6	31/8/2016
	A55	diramazione per Moncalieri	5,9	31/8/2016
Autovie venete	A4	Quarto d'Altino-Trieste	115,4	31/3/2017
	A57	Mestre-Terraglio-Quarto d'Altino	10,5	31/3/2017
	A23	Palmanova-Udine	18,5	31/3/2017
	A28	Portogruaro-Conegliano	48,8	31/3/2017
	A34	Villesse-Gorizia	17	31/3/2017
Satap A21	A21	Torino-Piacenza	164,9	30/6/2017
Autostrade meridionali	A3	Napoli-Pompei-Salerno	51,6	31/12/2012

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Allegato 6
La ricognizione delle concessioni scadute¹⁹⁹

¹⁹⁹ Aggiornata al mese di settembre 2019.

a) A21, Piacenza-Cremona-Brescia e diramazione per Fiorenzuola d'Arda, scaduta il 30 settembre 2011.

Il 7 novembre 2007 fu sottoscritta la convenzione unica tra Anas e la società Autostrade centropadane, approvata ex l. 8 giugno 2008, n. 101.

Anas, con bando pubblicato nel giugno 2012, ampiamente dopo la scadenza, indisse la procedura per la nuova concessione da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

L'importo degli investimenti risulta di 683 milioni, oltre Iva, di cui 260 per indennizzo in favore della concessionaria uscente, 363 per la prosecuzione degli interventi in corso previsti nella convenzione del 2007 e 60 per nuovi investimenti di manutenzione straordinaria.

Nelle more, il 1° agosto 2012 fu sottoscritto l'atto aggiuntivo alla convenzione, approvato con d.interm. 13 agosto 2012, n. 297, con la previsione, all'art. 3, della vincolatività del nuovo piano economico-finanziario sino al subentro della nuova concessionaria, con pagamento del valore di subentro alla data dello stesso da calcolarsi come somma del capitale investito regolatorio non ammortizzato e del saldo di poste figurative maturate.

L'11 luglio 2014 fu richiesta l'iscrizione all'ordine del giorno del Cipe, previo parere del Nars, dello schema di convenzione e del piano economico-finanziario da porre a base di gara. Il 7 agosto 2014, il Nars espresse parere favorevole, con prescrizioni.

L'art. 5, comma 4, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, approvò lo schema di convenzione, come modificato secondo le prescrizioni del Nars, e il piano economico-finanziario.

Con l'invio, il 10 novembre 2014, della lettera di invito ai quattro operatori economici prequalificati, fu riavviata la procedura. La commissione terminò le attività l'11 maggio 2015, con l'aggiudicazione provvisoria al raggruppamento Satap-Itinera²⁰⁰. Il 12 maggio 2015 fu disposta l'aggiudicazione definitiva.

Il 12 maggio 2015 furono fornite alla Commissione europea, a norma dell'art. 7-*nonies* della direttiva 1999/62/Ce sulla tassazione a carico di autoveicoli pesanti, le

²⁰⁰ L'aggiudicataria provvisoria costituì la società di progetto Autovia padana, ex art. 156 del d.lgs. n. 163/2006.

informazioni sull'introduzione di un nuovo sistema di pedaggio, basato su classi di emissioni euro. La Commissione, il 18 gennaio 2016, ritenne il sistema conforme alla normativa europea.

Sono emerse due criticità: a) l'impossibilità per l'A21, essendo inserita in un più ampio sistema, dell'applicazione del nuovo pedaggio in classi di emissione, in assenza del recepimento, da parte delle altre concessionarie, della tariffazione su percorrenza reale; b) la difficoltà nell'associare, nel caso di pagamento manuale, le classi euro dei veicoli alle targhe. La concessionaria chiese di modificare la clausola sulla decadenza per mancata applicazione della tariffa secondo le classi di emissione. A tal fine, furono condotti incontri con Aiscat, la direzione generale responsabile della banca dati delle targhe e Telepass.

Il 10 agosto 2016 fu richiesto un parere all'Avvocatura generale dello Stato sulla possibilità: a) di modificare la convenzione, con riferimento alle modalità di attuazione della direttiva 1999/62/Ce, *Eurovignette*; b) di ricorrere al secondo concorrente, nel caso in cui l'aggiudicataria persistesse nella propria posizione - modifica della clausola di salvaguardia del personale rispetto alla formulazione proposta nello schema di convenzione - e non sottoscrivesse il contratto.

L'Avvocatura, il 12 dicembre 2016, evidenziò la dubbia legittimità della rinegoziazione, in quanto lesiva dei principi di eguaglianza e di libera concorrenza. Fu prospettata una modifica della convenzione, con integrazione della precisazione della decadenza solo in presenza di obbligazioni divenute possibili; ciò non avrebbe comportato modifica nei termini della convenzione, garantendo la certezza dei rapporti tra le parti. Sull'ipotesi di ricorrere al secondo in graduatoria, l'Avvocatura invitò a verificare le indicazioni fornite da Anac sulla metodologia del confronto a coppie, ipotesi non ricorrente nel caso di specie.

Per la sottoscrizione, fu trasmesso, il 16 dicembre 2016, lo schema di convenzione, modificato nei termini proposti dall'Avvocatura; l'aggiudicataria restituì, il 22 febbraio 2017, lo schema e una bozza di atto interpretativo della convenzione, proponendo la modifica del comma 12 dell'art. 3, relativo alla clausola di salvaguardia del personale, ritenuta dall'amministrazione non condivisibile, mentre, nella bozza di atto interpretativo, furono previste delle attestazioni in capo al concedente non accoglibili

dall'amministrazione. Fu chiesto all'Avvocatura, il 16 marzo 2017, un parere; nel ritenere non accoglibili le modifiche proposte, questa riaffermò i contenuti del precedente parere, invitando a valutare le migliori azioni amministrative da intraprendersi, nell'ipotesi di rifiuto alla stipula.

Comunicato, l'11 maggio 2017, il mancato accoglimento delle richieste, fu prevista la sottoscrizione entro il 31 maggio 2017, pena l'affidamento al secondo classificato.

Il 31 maggio 2017 fu sottoscritto il contratto di concessione con la società di progetto Autovia padana; il 4 luglio 2017 fu trasmesso al Ministero dell'economia il decreto di approvazione del contratto per l'acquisizione del concerto, ex art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 143/1994.

Il 15 gennaio 2018 fu trasmesso il verbale del passaggio di consegne, sottoscritto il 28 febbraio 2018; tra le novità, il versamento in favore dello Stato di un corrispettivo di concessione di 41 milioni a carico della nuova concessionaria.

b) A3, Napoli-Pompei-Salerno, scaduta 31 dicembre 2012.

Anas, con bando del 10 agosto 2012, indisse una procedura ristretta per l'affidamento e per il completamento degli interventi previsti nella convenzione del 28 luglio 2009 con Autostrade meridionali, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, ex art. 83 del d.lgs. n. 163/2006.

L'importo degli investimenti risulta di 799,2 milioni, oltre Iva, di cui 410 per indennizzo all'uscente, 101 per la prosecuzione degli investimenti in corso e 288 per nuovi interventi di manutenzione straordinaria.

L'art. 5, comma 4, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, statui, per accelerare l'iter relativo di riaffidamento, l'approvazione dello schema di convenzione, come modificato dalle prescrizioni del Nars dell'agosto 2014, e il piano economico-finanziario.

Con l'invio, il 23 gennaio 2015, della lettera di invito ai 5 operatori economici prequalificati, fu riavviata la procedura. La commissione di gara terminò le attività il 22 marzo 2016, comunicando l'esclusione dei concorrenti, Autostrade meridionali e Sis; il 25 marzo 2016 furono approvate le operazioni di gara.

I concorrenti presentarono ricorso al Tar della Campania. Con ordinanza 19

dicembre 2016, il Tar dichiarò la propria incompetenza, indicando quella del Tar del Lazio. Con ordinanza 30 gennaio 2017, quest'ultimo dichiarò, a sua volta, la propria incompetenza, richiedendo al Consiglio di Stato la pronuncia sul regolamento di competenza. Il Consiglio di Stato, il 27 giugno 2017, ritenne competente il Tar della Campania, con fissazione della discussione il 23 maggio 2018.

Il Tar respinse i ricorsi, confermando la legittimità dell'esclusione dalla procedura di gara; i ricorrenti appellarono al Consiglio di Stato che, il 25 febbraio 2019, confermò le esclusioni.

Visti i tempi per lo svolgimento di un nuovo procedimento - considerato il parere dell'Avvocatura generale dello Stato, del 7 marzo 2016, secondo cui, *"stante la non conformità delle offerte presentate rispetto ai parametri quantitativi previsti con valenza escludente nella lex specialis originaria della procedura, si può ritenere, con un certo grado di attendibilità, che entrambe tali offerte vadano ricondotte nella categoria di quelle 'irregolari o inammissibili' piuttosto che addirittura 'inappropriate', con conseguente integrazione per l'applicazione della procedura prevista dall'art. 56, lett. a), del codice dei contratti"* - l'amministrazione chiese il 6 marzo 2019 un nuovo parere all'Avvocatura: - sulla legittimità dell'utilizzo della procedura negoziata, senza modificare i contenuti sostanziali del contratto originario, richiedendo ai concorrenti di presentare la sola nuova offerta economica, da valutarsi sulla base dei criteri quantitativi già fissati; - sulla conferma e validità delle offerte tecniche e trasportistiche presentate e dei punteggi attribuiti dalla commissione di gara; - sull'esame e l'attribuzione dei punteggi delle nuove offerte, trattandosi di valutazioni non discrezionali in quanto risultanti dall'applicazione di algoritmi matematici.

L'Avvocatura generale dello Stato, con parere del 16 aprile 2019, nel ritenere applicabile il ricorso alla procedura negoziata, evidenziò: - la necessità che entrambi i concorrenti ripresentassero non solo l'offerta economica ma anche quella tecnica e trasportistica; - l'opportunità della nomina di una nuova commissione di gara per la valutazione delle offerte.

Su questa base, il Ministero, il 9 luglio 2019, comunicò l'avvio della procedura negoziata, richiedendo l'invio dell'offerta entro il 14 ottobre 2019.

c) A4, Brescia-Verona-Vicenza-Padova, scaduta il 30 giugno 2013.

Solo il 30 maggio 2016, e cioè, molto tempo dopo la scadenza della concessione, fu richiesta alla Direzione generale vigilanza sulle concessioni autostradali un aggiornamento sulle procedure di revisione. Non avendo avuto riscontro, nonostante i solleciti effettuati, la Direzione competente alle gare ha affermato di ritenere che la concessione sia stata prorogata dalla Direzione generale vigilanza sulle concessioni autostradali.

Peraltro, secondo Aiscat, la concessione non è scaduta. Infatti, Autostrada Brescia-Padova, il 4 giugno 1985, incorporò per fusione Autostrada Trento-Valdastico-Vicenza-Riviera Berica-Rovigo. Gli effetti giuridici della fusione hanno formato oggetto di parere dell'Avvocatura generale dello Stato il 11 ottobre 2005. Pertanto, la 'Valdastico' è oggetto di una concessione unitaria e non configura l'affidamento di una nuova concessione a Brescia-Padova; Autostrada Brescia-Padova ha acquisito il diritto di costruire e gestire la Valdastico; la concessione relativa all'intera infrastruttura da Trento a Rovigo è stata acquisita da Brescia-Padova sin dal 1985, per effetto della fusione per incorporazione di 'Valdastico'; la durata della concessione era prevista di trenta anni decorrenti dall'ultimazione dell'opera; il termine della concessione Brescia-Padova sarebbe, dunque, stato il 2046, tenuto conto del periodo di trenta anni decorrenti dal 2016, anno valutato da Anas di ultimazione dei lavori di realizzazione dell'intera Valdastico nel piano economico-finanziario allegato all'atto del 1° marzo 2006; per uniformarsi ai principi europei, la concessionaria ha accettato di rideterminare la durata della concessione, anticipandone il termine al 31 dicembre 2036; il mancato adeguamento della durata negli atti aggiuntivi e convenzionali tra Anas e Brescia-Padova sono frutto di errore: il primo, nel 1986, in occasione del primo atto aggiuntivo; il secondo, nel 1999, in occasione della stipula della convenzione novativa. Sempre secondo Aiscat, la scadenza della concessione, originariamente fissata a trenta anni dall'apertura dell'intera Valdastico, è stata convenuta, dapprima, al 2036, poi, al 2026. Lo stesso Ministero ha riconosciuto che i termini negli atti del 1986 e 1999 sono frutto di errore: *“Non vi è alcun dubbio, perciò, circa il fatto che si è fuori dalla categoria giuridica costituita dalla proroga della concessione. (...) Il termine ora introdotto nella convenzione a correzione dell'erronea omissione (...) scadrà il 31 dicembre 2036”*. Il

Ministro dei trasporti riporta il parere dell'Avvocatura: *“Il termine finale della concessione è sempre stato con riferimento a un piano erroneamente incompleto rispetto all'estensione oggettiva della concessione”*. Da ciò l'affermazione resa all'Unione europea: *“nel caso di specie, si è fuori dalla categoria giuridica della ‘proroga’ della concessione”*. Sempre secondo Aiscat, il Ministero, con la lettera alla Commissione del 24 aprile 2007, nell'ambito della procedura di infrazione, ebbe a scrivere: *“Il Ministero e Anas sono andati oltre, in un positivo contraddittorio con Brescia-Padova, verificando se non fosse possibile (...) contenere ancora il termine complessivo di scadenza dalla concessione. Il risultato (...) è quello della data finale del 31 dicembre 2026”*. In conclusione, Aiscat afferma che, *“l'attuale scadenza al 31 dicembre 2026, lungi dal configurare una proroga della concessione, è, viceversa, una ‘rideterminazione’ al ribasso, una rinuncia parziale da parte di Brescia-Padova, alle condizioni allora presenti, al termine originario di durata della concessione. Tale diritto originario è stato legittimamente acquisito da Brescia-Padova all'esito della fusione per incorporazione della Valdistico ai sensi dell'art. 2504 c.c., per il principio in base al quale la società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione (2504-bis c.c.)”*²⁰¹.

d) A22, Brennero-Modena, scaduta il 30 aprile 2014; A4, Venezia-Trieste; A23, Palmanova-Udine; A28, Portogruaro-Conegliano; A57, Tangenziale di Mestre; A34, raccordo Villesse-Gorizia, scadute il 31 marzo 2017.

Sino al 3 maggio 2017 le attività relative all'affidamento *in house* delle concessioni furono espletate dalla Direzione generale vigilanza sulle concessioni autostradali.

Il 14 gennaio 2016 furono sottoscritti protocolli d'intesa tra il Ministro delle infrastrutture e le amministrazioni dei territori attraversati dalla A22, gestita da Autostrada del Brennero, e dalla A4, gestita da Autovie venete.

I protocolli recepiscono le disposizioni degli artt. 2 e 17 della direttiva 2014/23/UE e consentono l'affidamento *in house* a società partecipate dalle amministrazioni territoriali.

²⁰¹ Nota n. 643 del 4 ottobre 2019.

L'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 ha previsto l'istituzione, presso Anac, dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* di cui all'art. 5. *“L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici, sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale”*²⁰².

Il comma 2 dell'art. 192 prevede che: *“Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente a oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*; il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, all'art. 178, ha previsto che qualora *“si proceda all'affidamento in house ai sensi dell'art. 5, le procedure devono concludersi entro trentasei mesi dall'entrata in vigore”* del codice e che le *“concessioni autostradali relative ad autostrade che interessano una o più regioni possono essere affidate dal Ministero delle infrastrutture a società in house di altre amministrazioni pubbliche anche appositamente costituite. A tal fine, il controllo analogo di cui all'art. 5 sulla società in house può essere esercitato dal Ministero delle infrastrutture attraverso un comitato disciplinato da apposito accordo, ai sensi dell'art. 15 della l. 7 agosto 1990, n. 241, che eserciti sulla società in house i poteri di cui al citato art. 5”*.

Nelle more dell'attuazione delle modifiche del d.lgs. n. 56/2017 e dell'adeguamento delle linee guida n. 7/2017, Anac differirà al 15 gennaio 2018 il termine per l'iscrizione all'elenco delle società *in house*.

L'8 marzo 2017 il Ministero richiese all'Avvocatura generale dello Stato un parere in merito all'applicazione dell'art. 178 e alle modalità di esercizio del controllo analogo. L'Avvocatura ribadì la necessità di uno stringente controllo analogo da parte del Ministero delle infrastrutture sulle decisioni più importanti delle società *in house*,

²⁰² Con delib. n. 235 del 15 febbraio 2017, Anac ha approvato le linee guida per l'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano tramite affidamenti diretti nei confronti delle proprie società *in house*.

con poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici previsti dal diritto societario.

La Direzione generale 'Crescita', il 15 giugno 2017, condivise un eventuale affidamento *in house*, purché a totale partecipazione pubblica e sottoposta al controllo analogo.

Furono predisposte le bozze di accordo per l'esercizio del controllo analogo e trasmesse ai soggetti pubblici interessati per le osservazioni.

L'art. 13-bis del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, conv. dalla l. 4 dicembre 2017, n. 172, stabilì che: a) le funzioni di concedente sono svolte dal Ministero delle infrastrutture; b) le convenzioni, trentennali, sono stipulate dal Ministero delle infrastrutture con le Regioni e gli enti locali che hanno sottoscritto i protocolli di intesa del 14 gennaio 2016, che potranno anche avvalersi di società *in house*, nel cui capitale non figurino privati; c) le convenzioni sono stipulate dopo l'approvazione da parte del Cipe e previa acquisizione del parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

L'8 gennaio 2018 fu richiesto all'Autorità di acquisire lo schema di convenzione, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. g), del d.l. n. 201/2011, da condividere con le nuove concessionarie e sottoporre al Cipe.

Inoltre, al fine di predisporre lo schema e il piano economico-finanziario, fu richiesto, il 24 gennaio 2018, alla Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali l'ammontare del valore di subentro per le concessionarie al 31 dicembre 2017 e di fornire la documentazione sullo stato di realizzazione degli investimenti.

L'Autorità comunicò, il 26 gennaio 2018, di aver avviato un procedimento per definire il sistema tariffario dei pedaggi basato sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. g), del d.l. 201/2011, per l'affidamento *in house* delle concessioni, fissando come termine di conclusione del procedimento il 30 giugno 2018 per la A22 e il 31 ottobre 2018 per le A4, A23, A28, A57 e A34. Il 7 febbraio 2018, nelle more dell'acquisizione dello schema di convenzione, fu comunicato che, qualora le concessionarie intendessero avvalersi della facoltà di ricorrere a società *in house*, avrebbero dovuto richiedere l'iscrizione nell'elenco Anac.

Inoltre, nel caso di mancata sottoscrizione per l'A22 entro il 30 settembre 2018, sarebbero state attivate le procedure di gara entro il 31 dicembre 2018. Analogamente, nel caso in cui la sottoscrizione della convenzione delle A4, A23, A28, A57 e A34 non si fossero perfezionate entro il 31 dicembre 2018, le procedure di gara si sarebbero attivate entro il 31 marzo 2019.

L'iter procedurale fu illustrato alla Commissione il 30 gennaio 2018, che ribadì che la convenzione fosse sottoscritta con i soggetti pubblici firmatari del protocollo di intesa del 14 gennaio 2016 e non con le affidatarie *in house* dei medesimi soggetti; pervenuto il parere dell'Autorità, si sarebbe proceduto a sottoporre al Cipe lo schema di convenzione e alla sottoscrizione con le nuove concessionarie.

Il Ministero richiese l'11 aprile 2018 al Consiglio di Stato un parere su: a) la legittimità di stipulare la convenzione in attuazione di quanto disposto dall'art. 13-*bis* del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, dal Ministero delle infrastrutture, in qualità di concedente, con gli enti territoriali, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; b) la compatibilità con la normativa europea dell'affidamento diretto pubblico-pubblico cioè Stato-enti territoriali delle concessioni oggetto dei protocolli d'intesa, disponendo la norma una fattispecie di collaborazione fra amministrazioni che condividono gli stessi interessi per l'attuazione di due importanti opere europee e la cui collaborazione si realizza attraverso la concessione; c) l'applicazione di quanto disposto dall'art. 192 del codice dei contratti nel caso in cui il consorzio concessionario intendesse avvalersi della facoltà, prevista dall'art. 13-*bis*, comma 1, lett. b), del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, di costituire una società *in house*, senza la partecipazione di soggetti privati, quale società strumentale del consorzio.

Dopo l'incontro del 12 aprile 2018 con i rappresentanti europei, emerse la necessità che i protocolli di intesa fossero attuati attraverso una convenzione con forme di collaborazione pubblico-pubblico per lo sviluppo dei corridoi, fra le quali una concessione con il riparto dei ruoli; in particolare, una lettura conforme alle norme europee dell'art. 13-*bis* avrebbe riguardato il principio di cooperazione orizzontale fra enti che condividono i medesimi interessi²⁰³.

²⁰³ Nel caso di specie, il Ministero e le Regioni condividono le competenze in materie di grandi opere; la Corte costituzionale ha affermato che l'intesa è lo strumento per realizzare e gestire infrastrutture strategiche.

La convenzione, per evidenziare la collaborazione e gli obiettivi programmatici, avrebbe dovuto prevedere: - nella parte prima (collaborazione per lo sviluppo e la promozione dei corridoi): a) misure per promuovere la intermodalità e le autostrade del mare e viaggianti; b) misure per promuovere il *modal shifting*; c) misure per integrare il *network* infrastrutturale (porti, interporti, infrastruttura ferroviaria); d) misure per promuovere la tutela dell'ambiente e della sicurezza secondo parametri maggiori di quelli europei; e) misure per promuovere servizi navetta per togliere il traffico merci dall'ambiente alpino e dalle città; f) misure per la ricerca scientifica in materia di pianificazione, governo e regolazione delle infrastrutture; g) la costituzione di un comitato paritetico al quale invitare il coordinatore europeo del corridoio, che promuovesse le misure e decidesse come disporre dei profitti generati dalla gestione; - nella parte seconda (collaborazione fra Ministero delle infrastrutture e Regioni per la gestione dell'autostrada) che: a) il Ministero desse in concessione agli enti pubblici le autostrade per trenta anni senza la presenza di soci privati, con obbligazioni garantite dai soci pubblici e con azioni incedibili. In tale contesto, uno dei membri del consiglio di amministrazione sarebbe indicato dal Ministero con voto necessario per approvare gli investimenti, i programmi dei lavori, il bilancio e la determinazione delle deleghe; b) il consorzio rendesse disponibile al Ministero i profitti, reimpiegati per gli obiettivi citati in conformità alle determinazioni del comitato congiunto; c) fosse presente una regolamentazione delle attività sulla base dello schema tipo predisposto dall'Autorità di regolazione dei trasporti.

Su tale impostazione della convenzione, la Commissione avrebbe dovuto rilasciare il consenso, mentre, nel frattempo, il Consiglio di Stato avrebbe espresso il parere richiesto.

Qualora il perfezionamento della procedura non fosse avvenuto entro il 30 settembre 2018 si sarebbe proceduto alla pubblicazione del bando per il riaffidamento entro il 31 dicembre 2018.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, il 20 luglio 2018, approvò il sistema tariffario; inoltre, fu chiesto al Ministero di trasmettere lo schema di convenzione.

Per la predisposizione del piano economico-finanziario da trasmettersi all'Autorità, fu chiesto, il 24 luglio 2018, alla Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie

autostradali: - la conferma del valore di subentro, al netto degli eventuali benefici economico-finanziari per il protrarsi della gestione dalla scadenza; - di fornire valutazioni sull'ammissibilità del nuovo piano di investimenti della Regione Trentino-Alto Adige.

L'art. 4, comma 3-*quater*, lett. b), del d.l. 25 luglio 2018, n. 91, conv. dalla l. 21 settembre 2018, n. 108, differì al 30 novembre 2018 il termine per la sottoscrizione dell'atto convenzionale della tratta A22 Brennero-Modena.

Fu predisposto, anche sulla base delle indicazioni degli enti territoriali, uno schema di accordo di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi dell'art. 17 della direttiva 2014/23/Ue, sottoposto, il 31 agosto 2018, alle valutazioni della Commissione europea. Lo schema regola gli obblighi e le azioni di ciascuna parte, ai fini della promozione, realizzazione e gestione degli interventi e delle infrastrutture concernenti la mobilità e i trasporti lungo il corridoio del Brennero e del Mediterraneo; è prevista la sottoscrizione del Ministero, in qualità di concedente, degli enti territoriali assieme alla società costituita quale ente strumentale per la gestione della concessione. Il coinvolgimento della società è giustificato per individuare un unico interlocutore gestore dell'infrastruttura e per evitare che il futuro debito che la concessionaria dovrà contrarre possa incidere negativamente sui conti pubblici degli enti territoriali.

Il 15 novembre 2018 fu richiesto il parere di competenza all'Autorità e trasmesso al Cipe lo schema di accordo di cooperazione.

Il 20 novembre 2018 pervenne il parere favorevole della Commissione europea e il 23 novembre 2018 quello dell'Autorità, con prescrizioni sul profilo tariffario e su alcuni aspetti dello schema.

Con delib. n. 68 del 28 novembre 2018 il Cipe approvò lo schema, per il periodo 2019-2048, con le prescrizioni rese dall'Autorità dei trasporti, dal Nars, con il parere n. 6/2018, e dal Ministero dell'economia, richiedendosi la verifica della sostenibilità del piano economico-finanziario; il Cipe, con delib. n. 3 del 17 gennaio 2019: - fissò le modalità di calcolo degli eventuali benefici finanziari netti consuntivati tra la scadenza della concessione (30 aprile 2014) e l'effettivo subentro di una nuova concessionaria; - determinò che eventuali benefici, al netto del valore di subentro, della concessionaria

uscite, dalla scadenza al subentro, quantificati dal concedente, fossero destinati, ai soli fini regolatori, alla realizzazione degli investimenti previsti all'art. 8 dell'accordo.

Il 25 gennaio 2019 Autostrada del Brennero e le Province di Trento e di Modena presentarono ricorso al Tar Lazio avverso la delibera Cipe.

Il 3 maggio 2019 la Regione, quale rappresentante dei soci pubblici territoriali, comunicò l'assenso sul testo dell'accordo proposto dal Ministero, subordinatamente all'accoglimento della condizione in base alla quale, all'esito del contenzioso, gli eventuali presunti benefici finanziari eccedenti il valore di subentro degli investimenti realizzati e non ammortizzati al 31 dicembre 2018 fossero destinati, in ogni caso, alla realizzazione degli investimenti previsti all'art. 8 dell'accordo.

Il Cipe, nelle sedute del 15-20 maggio 2019, sulla base del parere 8 maggio 2019 rilasciato dall'Autorità sullo schema di accordo di cooperazione, approvò l'accordo per la concessione della A22 Brennero-Modena.

Gli aspetti più salienti, prima applicazione di un modello concessorio tra amministrazioni finalizzato al reinvestimento sul territorio delle risorse generate dall'infrastruttura, sono: - una durata di trenta anni; - la realizzazione di nuovi investimenti per 4,2 miliardi, di cui 800 milioni per interventi di miglioramento della viabilità ordinaria; - interventi di manutenzione ordinaria per 1,5 miliardi; - il riconoscimento di un incremento tariffario nella misura massima dell'1,1 per cento annuo per tutta la durata della concessione, in base al nuovo sistema tariffario, inferiore al tasso di inflazione programmata dell'1,2 per cento; - l'assenza di dividendi da distribuire agli azionisti; - l'immediato versamento al bilancio dello Stato delle risorse già accantonate ai sensi dell'art. 55, comma 13, della l. 27 dicembre 1997, n. 449, per 718,4 milioni, da destinare al finanziamento delle tratte di accesso del tunnel del Brennero e delle altre opere accessorie, e l'importo di 34,5 milioni annui dal 2019 al 2049, per 1.787,9 milioni; - l'immediato versamento al bilancio dello Stato dell'importo di 160 milioni e di 70 milioni annui dal 2019 al 2024, fino a concorrenza del valore di concessione per 580 milioni.

Nelle more dell'efficacia della delibera Cipe, il Ministero trasmise, il 18 giugno 2019, alla Regione il testo dell'accordo di cooperazione aggiornato a quanto disposto dall'art. 4, comma 12-*sexies*, del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, conv. dalla l. 14 giugno 2019,

n. 55, rinnovando l'invito a chiudere le trattative per la liquidazione dei soci privati della compagine societaria, oltre a richiedere: - un maggior dettaglio dei cronoprogrammi degli interventi; - gli studi progettuali di massima e i cronoprogrammi di spesa degli interventi relativi all'interporto di Trento, per 50 milioni, all'interporto ferroviario di Isola della Scala, per 150 milioni, e al Porto fluviale di Valdaro, per 50 milioni; - l'ammontare degli accantonamenti al 'fondo ferrovia' di cui all'art. 55, comma 13, della l. 27 dicembre 1997, n. 449, già effettuati alla data del 31 dicembre 2018 e quelli previsti per l'anno 2019, da versarsi al bilancio dello Stato per la riassegnazione e trasferimento a Rete ferroviaria italiana.

La Regione non ha ancora dato seguito a quanto richiesto.

Il Cipe, il 24 luglio 2019 (delib. n. 39/2019), sulla base del parere 23 maggio 2019 rilasciato dall'Autorità di regolazione dei trasporti sullo schema di accordo di cooperazione, approvò l'accordo di cooperazione tra il Ministero e le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto sulla concessione delle tratte A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre e A34 raccordo Villesse-Gorizia, di cui sarà concessionaria la società Alto Adriatico, interamente di proprietà di soggetti pubblici. Sono previsti: - una durata della concessione di trenta anni; - la realizzazione di investimenti per di 1,1 miliardi, relativi al completamento della terza corsia Venezia-Trieste; - il riconoscimento di un valore di subentro di 476 milioni; - la realizzazione di interventi di manutenzione ordinaria per 560 milioni per la durata della concessione, con una spesa media annua di 18 milioni; - il congelamento delle tariffe dal 2020 al 2024 e, successivamente, una riduzione annua pari all'1,62 per cento dal 2025 sino alla scadenza della concessione (2049), in base al nuovo sistema tariffario dell'Autorità di regolazione dei trasporti, inferiore al tasso di inflazione programmata.

Il Cipe, il 1° agosto 2019 (delib. n. 59/2019), approvò, per la tratta Brennero-Modena (A22), il criterio fissato nella delib. Cipe n. 38/2019 sui rapporti economici per il periodo intercorrente tra la scadenza e il subentro della nuova concessionaria.

Da ultimo, a seguito della registrazione della delib. Cipe n. 24 del 20 maggio 2019, il Ministero ha convocato il 1° ottobre 2019 la Regione Trentino-Alto-Adige, al fine di predisporre la documentazione per la sottoscrizione dell'accordo di cooperazione.

Nonostante i ripetuti inviti effettuati, non risulta ancora perfezionata la liquidazione dei soci privati dell'attuale compagine della società Autostrada del Brennero; la presenza dei privati è in contrasto con l'art. 13-*bis* del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, e con il parere rilasciato dalla Commissione europea il 20 novembre 2018 e, pertanto, non consente la sottoscrizione dell'accordo. Considerato che i suoi effetti decorreranno dal 1° gennaio 2020, il Ministero ha nuovamente invitato la Regione a dare attuazione alla norma, rappresentando che, in caso di mancata sottoscrizione, si avvieranno le procedure di gara per l'individuazione della nuova concessionaria.

e) A5, Torino-Ivrea-Quincinetto; A4/A5, Ivrea-Santhià, Sistema tangenziale di Torino e diramazione Torino-Pinerolo, scadute il 31 agosto 2016; A21, Torino-Alessandria-Piacenza, scaduta il 30 giugno 2017.

Per la A5 e la A4/A5, il 21 settembre 2015 fu richiesto alla Direzione per la vigilanza sulle concessioni autostradali la documentazione per la predisposizione degli atti di gara. Il 29 settembre 2015 la Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta, concessionaria, presentò una proposta di *project financing*, ex art. 153, comma 19, del d.lgs. n. 163/2006 per la gestione e la realizzazione di nuovi interventi.

In seguito al parere dall'Avvocatura generale dello Stato del 21 giugno 2016, fu comunicato, il 29 luglio 2016, il mancato accoglimento della proposta. La stessa società presentò, il 26 settembre 2016, ricorso al Tar del Piemonte.

La proponente, il 20 febbraio 2017, presentò un aggiornamento di *project financing*; il 22 maggio 2017, fu comunicato il rigetto di quest'ulteriore proposta. Il privato fece, il 21 giugno 2017, ricorso al Tar del Piemonte.

Per il riaffidamento della A21, il 30 maggio 2016 fu richiesto alla Direzione per la vigilanza sulle concessioni autostradali la documentazione per la predisposizione degli atti di gara.

Dovendosi attivare le procedure, furono, inoltre, richiesti: all'Autorità di regolazione dei trasporti, il 5 ottobre 2016, gli schemi di concessione da porre a base di gara, ex art. 37, comma 2, lett. g), del d.lgs. n. 201/2011; all'Autorità nazionale anticorruzione, il 10 ottobre 2016, il bando di gara tipo previsto dall'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016 da utilizzare per il riaffidamento della A5.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, con delib. n. 142 del 30 novembre 2016, avviò il procedimento per definire lo schema da porre a base di gara per la A5, fissando il termine del 30 giugno 2017.

La Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali, il 2 marzo 2017, trasmise la documentazione per il riaffidamento della A21.

Nelle more di acquisire gli schemi di concessione e di bando tipo, fu richiesto, il 13 febbraio 2017, un parere all'Avvocatura generale dello Stato sulla possibilità di procedere al riaffidamento sulla base del solo quadro esigenziale.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, il 17 maggio 2017, rappresentando le criticità connesse agli aspetti di efficienza economica correlati alle dimensioni delle tratte, prospettò di procedere a un'unica gara per il riaffidamento congiunto.

Pertanto, il 19 maggio 2017 fu deciso di prevedere un unico procedimento, richiedendo, ai sensi dell'art. 37, comma 2, del d.l. n. 201/2011, l'acquisizione dello schema di convenzione. Fu evidenziato, altresì, che, in attuazione del comma 27-*sexies*, dell'art. 216 del d.lgs. n. 50/2016, l'affidamento sarebbe avvenuto sulla base del quadro esigenziale.

Dovendosi procedere, il 5 giugno 2017 fu richiesto all'Autorità nazionale anticorruzione l'acquisizione del bando di gara tipo. L'Autorità, il 12 giugno 2017, nel comunicare la non predisposizione di un bando tipo, si rese disponibile a fornire una collaborazione.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, con delib. n. 86 del 23 giugno 2017, indisse una consultazione pubblica per acquisire elementi per la definizione dello schema di concessione.

L'Avvocatura generale dello Stato, con parere dell'11 luglio 2017, preso atto della possibilità di procedere sulla base del quadro esigenziale, ritenne di attendere il decreto previsto dall'art. 23 del codice che avrebbe dovuto, altresì, definire i contenuti minimi del quadro esigenziale.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, con delib. n. 119 del 28 settembre 2017, approvò gli elementi per la definizione dello schema di concessione e il sistema tariffario di pedaggio. Sullo schema, fu chiesto, il 24 ottobre 2017, il parere del Nars.

Nelle more, fu trasmessa ad Anac, il 24 ottobre 2017, la bozza del bando per l'acquisizione delle osservazioni.

Avverso la delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti furono presentati al Tar del Piemonte due ricorsi; il primo dalla proponente, il 24 novembre 2017, e il secondo da Aiscat, il 27 novembre 2017.

Infine, fu richiesto, il 24 gennaio 2018, alla Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali: l'aggiornamento del valore di subentro al 31 dicembre 2017 da riconoscere alle concessionarie uscenti; l'elenco degli investimenti, con il cronoprogramma, la cui realizzazione sarebbe stata avviata dalle attuali concessionarie e i cui costi avrebbero costituito il valore di subentro; l'individuazione, ai sensi dell'art. 216, comma 27-*sexies*, del d.lgs. n. 50/2016, dei nuovi interventi di messa in sicurezza delle infrastrutture, da porre a carico della subentrante.

La Direzione richiese, il 12 marzo 2018, alla Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali di comunicare se le tempistiche per l'individuazione della nuova concessionaria, stimate in 18-24 mesi dall'emanazione del decreto previsto dall'art. 23 del d.lgs. n. 50/2016, fossero compatibili con la messa in sicurezza delle infrastrutture.

Inoltre, stante l'urgenza di provvedere alla realizzazione degli investimenti, sottolineata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 1141/2018, oltre a sollecitare, il 4 aprile 2018, la risposta, fu richiesto all'Ufficio legislativo del Ministero, il 17 aprile 2018, di conoscere i tempi per il perfezionamento del decreto. Il 20 aprile 2018 fu comunicato che sarebbe stato inviato lo schema nel mese di maggio alla Conferenza unificata e al Consiglio di Stato, invitando a effettuare un nuovo quesito all'Avvocatura generale dello Stato per chiarire se il contenuto del quadro essenziale, fino all'adozione del decreto di cui all'art. 23, avrebbe potuto continuare a essere determinato in base alla disciplina relativa alla verifica della progettazione ex art. 52 del d.p.r. n. 207/2010.

La Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali, il 24 aprile 2018, non rilevando motivi di urgenza connessi alla messa in sicurezza delle infrastrutture, trasmise la documentazione sui quadri essenziali da porre a base di gara e la quantificazione dei valori di subentro.

A causa dell'allungamento dei tempi e della necessità di rispettare il termine del 20

maggio 2019 per la pubblicazione del bando di gara, la Direzione, il 2 maggio 2018, chiese all'Avvocatura dello Stato di valutare la percorribilità della proposta formulata sulla possibilità di utilizzare i quadri esigenziali predisposti dalla Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali.

L'Avvocatura, con parere del 26 giugno 2018, osservò che la proposta dell'Ufficio legislativo su tale possibilità non risultava richiamabile; pertanto, per la pubblicazione del bando, era necessario attendere il perfezionamento del decreto previsto dall'art. 23 del d.lgs. n. 50/2016.

Il Ministero, nelle more del perfezionamento del decreto il 16 luglio 2018, sollecitò il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica per l'acquisizione del parere del Nars sullo schema di convenzione.

Il 27 agosto 2018, nel prendere atto delle criticità evidenziate dal Provveditore sull'urgenza della realizzazione delle opere, il Ministero ritenne non procrastinabile la stipula di un atto aggiuntivo con la concessionaria per l'avvio delle opere di messa in sicurezza. Inoltre, il 31 agosto 2018, richiese all'Ufficio legislativo i tempi previste per il perfezionamento del decreto ex art. 23 del d.lgs. n. 50/2016, condizione necessaria per la pubblicazione del bando.

Il Tar Piemonte, il 31 agosto 2018, pubblicò le due sentenze di rigetto sul mancato accoglimento della proposta di finanza di progetto.

Il 4 settembre 2018 fu rinnovata la proposta di piano finanziario, da sviluppare coerentemente alle indicazioni fornite, anche con riferimento all'inclusione nel nuovo piano finanziario di un programma di interventi urgenti al fine della sicurezza, nell'ambito del quale ricomprendere il completamento del nodo idraulico di Ivrea.

L'Ufficio legislativo, il 5 settembre 2018, comunicò la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza unificata per l'acquisizione del parere, evidenziando la richiesta della riattivazione dell'istruttoria, nel frattempo sospesa a seguito del riassetto organizzativo della compagine governativa comportante una fase di riflessione del nuovo Governo sulla valutazione di interventi correttivi da apportare al codice dei contratti.

Il 14 settembre 2018, la concessionaria trasmise la propria proposta di nuovo piano finanziario.

Nonostante la corrispondenza intercorsa non si addivenne a una condivisione sui contenuti del piano.

Il 15 ottobre 2018, furono convocati la Regione Piemonte, la Città metropolitana di Torino, l'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, il Dipartimento della Protezione civile e il Ministero dell'ambiente per discutere sulla messa in sicurezza del nodo idraulico di Ivrea; si convenne di attivare, per il tramite del Provveditorato, le procedure di conformità urbanistica delle opere e, contestualmente, di reiterare la richiesta di predisporre un piano economico-finanziario in coerenza con le valutazioni e tenendo conto dell'intervenuta scadenza della concessione e del differente *status* della concessionaria.

Al fine di consentire l'aggiornamento del piano economico-finanziario fu richiesto alla Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali, il 29 ottobre 2018, l'aggiornamento del valore di subentro, al netto degli eventuali benefici registrati.

Il 12 febbraio 2019, il Ministero formulò al Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici la richiesta di fondi per attività connesse alle procedure di gara: 50 mila euro per oneri di pubblicazione del bando e 250 mila per la commissione di gara.

Il 13 marzo 2019 l'Autorità dei trasporti formulò valutazioni sulla convenzione da porre a base di gara e sullo schema di bando. Anac espresse parere su alcune clausole della bozza.

Una concessionaria ritenne di non autorizzare la messa a disposizione e il consenso all'utilizzo della progettazione redatta per la messa in sicurezza delle proprie tratte, mentre un'altra non diede riscontro alla richiesta.

Peraltro, l'art. 216, comma 27-*sexies*, del codice ha previsto che *“Per le concessioni autostradali già scadute o in scadenza entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, e il cui bando è pubblicato entro il 31 dicembre 2019, il concedente può avviare le procedure anche sulla base del solo fabbisogno predisposto dal medesimo concedente, limitatamente agli interventi di messa in sicurezza dell'infrastruttura esistente”*.

Il 17 giugno 2019 il Nars espresse valutazioni sullo schema di convenzione da porre a base di gara e il 4 luglio 2019 il Ministero richiese l'aggiornamento del valore di

subentro al 31 dicembre 2018.

Il 4 settembre 2019 furono avviate le procedure per la pubblicazione del bando; l'importo degli investimenti ammonta a 1.200,6 milioni, di cui: 134,1 per valore massimo di indennizzo a una concessionaria; 171,5 per valore massimo di indennizzo da corrispondere all'altra; 895 per nuovi interventi di messa in sicurezza.

Il termine per partecipare alla gara è stato fissato al 18 novembre 2019.

f) A12, Sestri Levante-Livorno; A11/A12, Viareggio-Lucca; A15, diramazione per La Spezia, scadute il 31 luglio 2019; A10, Ventimiglia-Savona, in scadenza il 30 novembre 2021.

Per il riaffidamento delle concessioni delle tratte A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia, scaduta il 31 luglio 2019, fu richiesta, il 25 gennaio 2018, la documentazione per la predisposizione degli atti di gara; il 29 ottobre 2018, fu chiesto all'Autorità di regolazione dei trasporti il parere di competenza.

Il Ministero condivise l'opportunità di prevedere un unico procedimento di gara per l'affidamento congiunto delle tratte A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia unitamente alla tratta in gestione ad Autostrada dei Fiori (tronco A10 Ventimiglia-Savona), la cui scadenza è prevista per il 30 novembre 2021.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, con delib. n. 1 del 17 gennaio 2019, avviò un procedimento per definire: a) lo schema di concessione da porre a base di gara; b) un sistema tariffario per le tratte basato sul metodo del *price cap* e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale; con delib. n. 119 del 12 settembre 2019, approvò gli elementi per la definizione dello schema di concessione e il sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del *price cap*.

Restano da acquisire i pareri dell'Autorità di regolazione dei trasporti e del Nars sullo schema di concessione e sul piano economico-finanziario per la pubblicazione del bando entro il 2019.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

