

COMMISSIONE VIII
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 GIUGNO 2015

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **TINO IANNUZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Borghi Enrico (PD)	7
Iannuzzi Tino, <i>presidente</i>	3	Mariani Raffaella (PD)	8
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI		Sestilo Paolo, <i>Capo del servizio struttura economica della Banca d'Italia</i>	3, 10
		Zaratti Filiberto (SEL)	9
Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia:		<i>ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Capo del Servizio struttura economica della Banca d'Italia</i>	12
Iannuzzi Tino, <i>Presidente</i>	3, 7, 9, 11		

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (Fdi-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
TINO IANNUZZI

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

**Audizione di rappresentanti
della Banca d'Italia.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali, l'audizione di rappresentanti della Banca d'Italia.

Comunico che la Conferenza delle regioni, impossibilitata a partecipare al ciclo di audizioni previsto nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali, ha trasmesso una nota recante le valutazioni delle regioni sul tema oggetto dell'indagine, che provvediamo a porre in distribuzione.

Nel salutare i rappresentanti della Banca d'Italia, il dottor Paolo Sestilo e la dottoressa Cristina Giorgiantonio, do atto che molto cortesemente questi ultimi hanno provveduto a consegnarci preventivamente la relazione, già stampata, dell'audizione odierna, che è in distribuzione per i membri della Commissione.

Il nostro auditto svolgerà una relazione della durata di un quarto d'ora, per consentire successivamente ai commissari di porre domande e chiedere precisazioni e

integrazioni; successivamente, i rappresentanti di Banca d'Italia potranno brevemente replicare.

Do la parola a Paolo Sestilo, Capo del servizio struttura economica di Banca d'Italia.

PAOLO SESTILO, *Capo del servizio struttura economica della Banca d'Italia.* Signor presidente e onorevoli deputati, innanzitutto grazie per l'invito a questa audizione.

Il testo che è stato distribuito è suddiviso in quattro sezioni. Nella prima sono riportate alcune informazioni e considerazioni comparative relativamente alla rete autostradale italiana e al panorama europeo. In seguito, vengono ripercorsi la genesi e lo stato attuale del quadro di riferimento del sistema concessorio nel nostro Paese, relativamente alle autostrade. Le ultime due sezioni trattano dei regimi tariffari e della realizzazione di nuovi investimenti. Non leggerò pedissequamente tutto il testo, ma lo scorrerò velocemente.

L'estensione della rete autostradale italiana è in termini assoluti inferiore a quella della Germania, della Spagna e della Francia, ma supera quella della Gran Bretagna.

Un dato che caratterizza la nostra rete è il fatto di essere di relativamente antica realizzazione. La gran parte della rete, costruita tra il 1960 e il 1970, era di fatto ammortizzata alla fine dello scorso secolo, quando è stata avviata la privatizzazione della stessa.

Se rapportata al territorio, la rete italiana è prossima alla media europea. Se, invece, la si considera in relazione al numero di veicoli potenzialmente circolanti, è leggermente più piccola, non solo rispetto a quella della Germania e della

Spagna, come ricordavo poc'anzi, ma anche rispetto a quella della Francia.

Tuttavia, questi confronti non possono dimostrare se la dimensione della rete sia inadeguata, perché dovrebbero essere considerati con riferimento a tratte della rete stessa e tenendo conto delle interconnessioni tra quest'ultima e la rete di viabilità ordinaria.

La rete italiana è caratterizzata dall'essere in prevalenza sottoposta a pedaggio: poco meno del 90 per cento della rete, in Italia, è sottoposto a pedaggio.

In generale, in Europa la situazione è molto differenziata con riferimento ai sistemi di finanziamento della rete autostradale. Vi sono Paesi, come la Germania, che la finanziano per via fiscale, fatto salvo un onere specifico sui mezzi pesanti, introdotto, peraltro, una decina di anni fa. Ci sono, inoltre, Paesi che prevedono un finanziamento specifico sotto forma di abbonamento (le cosiddette « vignette »), in cui non si paga l'uso della specifica tratta, ma si consente di utilizzare qualsiasi tratta della rete con qualsivoglia intensità. Il modello italiano di pedaggio specifico sulla singola tratta contraddistingue, oltre all'Italia, anche la Francia e la Spagna.

A proposito del pedaggio come strumento per remunerare i costi, bisogna tener conto del fatto che esso, oltre a essere uno strumento per remunerare i costi di gestione, di manutenzione e soprattutto di ammortamento della costruzione della rete, è in linea di principio anche un potenziale strumento di regolazione dei flussi di traffico, che spesso, però, devono essere regolati non con riferimento a tratte della rete, ma con riferimento alla possibile creazione di effetti di congestione in determinate aree. Se si considera il dimensionamento dei ricavi da pedaggio in relazione ai chilometri di autostrada, sia la Francia che l'Italia si caratterizzano come Paesi con valori particolarmente elevati. Il dato francese, in particolare, risente del livello delle tariffe unitarie, mentre il dato italiano risente anche dell'intensità d'uso dei chilometri di rete sottoposti a pedaggio, perché si tratta dei pezzi di rete maggiormente trafficati.

Quanto alle origini dell'attuale quadro di riferimento, come già ricordavo, la gran parte della rete è stata realizzata tra il 1960 e il 1970. C'era allora un regime concessorio che prevedeva che gli introiti tariffari, già poco dopo l'avvio dell'esercizio, dovessero essere devoluti allo Stato, fatta salva una parte degli stessi, che rimaneva al concessionario in modo da garantire la remunerazione del capitale investito nella costruzione della rete.

Questo sistema, in cui lo Stato aveva un diritto residuale, fatta salva una remunerazione del capitale investito a carico del concessionario, è stato modificato nel corso degli anni novanta, quando è stata invertita la logica di suddivisione dei proventi tariffari tra Stato e concessionario. Da allora, infatti, il concessionario è tenuto a pagare un canone prefissato, avendo un diritto residuale ai proventi della stessa.

Sempre negli anni Novanta è stato modificato il modello di adeguamento tariffario, che nei vent'anni precedenti aveva avuto andamenti un po' altalenanti. Il mancato adeguamento tariffario all'inflazione, infatti, era stato spesso utilizzato come strumento per contenere le pressioni inflazionistiche. Negli anni Novanta si è data certezza degli adeguamenti tariffari a base annuale. Sulla modalità con cui ciò è avvenuto mi soffermerò brevemente in seguito. Tali modifiche dell'assetto normativo hanno poi consentito di privatizzare il principale gestore della rete, la società Autostrade per l'Italia.

Questo ha consentito di conseguire valori di realizzo, soprattutto grazie alla proroga della concessione, in scadenza al 2003 e posticipata al 2038, che ha dato un *asset* significativo alla società privatizzanda, anche se qualche elemento di incertezza, tuttora residuo, in tema di fissazione delle tariffe, può aver inciso in senso opposto nella determinazione dei valori di realizzo.

Negli anni immediatamente successivi, sono state rinnovate tutte le restanti concessioni, anche in questo caso senza passare attraverso lo svolgimento di una gara pubblica.

Attualmente, sul mercato vi sono 26 concessioni, un numero formalmente molto elevato: vi è, pertanto, una certa frammentazione ed eterogeneità delle stesse. Se, però, si accorpano le concessioni in base ai gruppi che esercitano il controllo economico sulle stesse, emergono due grandi gruppi: il gruppo Atlantia, che comprende Autostrada per l'Italia, che controlla sostanzialmente circa metà della rete a pedaggio, e il gruppo Gavio, che ne controlla il 20 per cento. La parte residua è divisa, invece, tra società che sono spesso controllate da enti pubblici locali.

Sul piano dell'evoluzione normativa, i poteri di vigilanza e monitoraggio del concedente sono stati rafforzati, soprattutto a seguito dell'approvazione della legge n. 286 del 2006. Tuttavia, l'attuazione di questi maggiori poteri in capo al concedente risente ancora del fatto che si tratta di una fase di assestamento.

Fino a poco tempo fa molti di questi poteri erano in capo all'ANAS, in quanto concedente, alla quale erano conferiti diversi ruoli. I compiti di regolazione tuttora rimangono suddivisi tra il CIPE e l'Autorità di regolazione dei trasporti, recentemente costituita.

Questo quadro normativo generale sarà inciso, solo gradualmente, dal recepimento della direttiva comunitaria sulle concessioni, che prevede importanti modifiche in materia di durata delle concessioni, che dovrà ordinariamente essere limitata entro cinque anni, e in merito all'affidamento delle concessioni stesse, che dovrà avvenire tramite gare competitive. Ciò limiterà la possibilità di prevedere proroghe delle concessioni, che in precedenza sono state uno strumento ampiamente utilizzato.

A proposito dei regimi tariffari e della redditività dei concessionari, se si considera il totale dei ricavi connessi alle autostrade a pedaggio, si ottiene un importo di circa 1,9 milioni di euro per chilometro di rete. Una parte di questi ricavi è destinata allo Stato, ma la parte prevalente rimane alle concessionarie, le quali hanno modo di beneficiare anche di alcuni ricavi da subconcessioni in relazione ad attività commerciali svolte sulla rete autostradale.

Questo volume di ricavi è fortemente cresciuto nei venti anni passati e la crescita è da attribuire anche alla dinamica delle tariffe unitarie.

Il meccanismo di revisione delle tariffe, il cosiddetto *price cap*, che era stato introdotto a seguito di una delibera del CIPE del 1996, consentiva e consente un'indicizzazione piena all'inflazione, da cui si dovrebbe detrarre una componente che tenga conto della dinamica positiva della produttività.

Con questo sistema, i rischi e gli incentivi a far bene rimangono in capo al concessionario, perché ogni riduzione di costi che il concessionario riesce a ottenere, quantomeno nel periodo di determinazione delle tariffe, fino alla revisione del successivo piano finanziario con cadenza quinquennale, rimane nella disponibilità del concessionario. Ciò ha prodotto un effetto di stimolo alle innovazioni da parte dei concessionari.

Ulteriori incentivi specifici sono stati rafforzati, perché il regime generale del *price cap* è stato poi articolato con la previsione di altri cinque regimi tariffari generali, più alcuni regimi specifici, che richiamano tutti, in varia misura, i criteri e i principi del *price cap*. È stata prevista la possibilità di un ulteriore innalzamento della dinamica tariffaria, a fronte dell'effettuazione di investimenti e miglioramenti della qualità del servizio.

La pluralità di varianti del regime stesso — come accennato, ci sono sei regimi tariffari generali e, in aggiunta, alcuni regimi specifici, i cui dettagli sono definiti in alcune tabelle alla fine della relazione — ha creato una certa opacità nel sistema tariffario e ha lasciato un certo spazio di negoziazione tra concedente e concessionario nella definizione di quali fossero esattamente i parametri e gli indicatori da considerare nel singolo caso specifico.

Da ultimo, con una delibera del CIPE del 2013, è stato ribadito con forza, in termini di principi generali, che questo regime di determinazione della tariffa dovrebbe prevedere quello che tecnicamente viene definito *clawback system*, ossia la

rideterminazione della tariffa di base a cadenza quinquennale, per riportarla al livello compatibile con la redditività riconosciuta all'impresa, ossia alla dimensione del capitale netto investito.

Peraltro, l'attuazione di questo principio è tuttora ostacolata dal fatto che manca un'adeguata e compiuta contabilità regolatoria, per definire quali siano gli elementi di investimento che devono o non devono essere considerati all'interno di questo meccanismo.

Non mi soffermo su una serie di aspetti che tuttora rimangono non del tutto chiariti nel sistema di determinazione delle tariffe. Ad esempio, non è definita con chiarezza *a priori* la distinzione tra investimenti imposti dal regolatore, che necessitano di una compensazione in tariffa, e investimenti definiti dal concessionario medesimo nella sua attività corrente.

Nell'ultima sezione di questa breve memoria scritta si rendiconta l'attività di investimento. Come dicevo poc'anzi, il regime tariffario aveva già previsto forme di incentivazione dell'attività di investimento. Nello stesso senso sono andate diverse iniziative del legislatore, a partire dalla cosiddetta « legge-obiettivo » del 2001, in cui si cercava di valorizzare, per esempio, il ricorso alla finanza di progetto.

Effettivamente, in forza di questi provvedimenti adottati, le iniziative connesse a nuove tratte autostradali assommano circa 647 chilometri negli ultimi dieci anni circa.

Vi è da dire che il modello della finanza di progetto o, più esattamente, del partenariato pubblico-privato, teoricamente prevede una selezione tramite procedura competitiva del soggetto privato, che si faccia carico congiuntamente tanto della costruzione dell'opera quanto della sua successiva manutenzione e gestione. Il pedaggio, a fronte di questo sistema, dovrebbe assicurare al concessionario un rendimento congruo.

Tra le condizioni di buon funzionamento di un sistema del genere, che ha la sua ragion d'essere nel mettere assieme attività che possono avere forti sinergie tra di loro (l'attività di costru-

zione e l'attività di successiva gestione dell'infrastruttura), richiede che i rischi di queste diverse fasi del progetto siano ben distribuiti e, soprattutto, che in capo al concessionario rimangano i rischi specificamente legati alla sua efficienza operativa. In altre parole, il concessionario si fa carico del fatto che le sinergie tra costruzione e gestione dell'opera vengano effettivamente conseguite.

Se guardiamo a ciò che è avvenuto, vediamo che questo effetto di stimolo alle attività di investimento, sia per la previsione di maggiorazioni tariffarie a fronte delle stesse, sia per le iniziative che ricordavo in tema di partenariato pubblico-privato, è stato tutto sommato limitato. Nell'ultimo quinquennio regolatorio, dal 2008 al 2013, si è anzi ampliato il divario tra gli investimenti effettivamente realizzati, che sono rimasti sostanzialmente costanti nel corso del tempo, e il profilo temporale in forte crescita degli investimenti programmati e previsti nei piani economici finanziari.

Ovviamente, su questo mancato decollo degli investimenti possono aver giocato vari fattori. Un fattore particolarmente rilevante e da ricordare è il clima congiunturale complessivo: è probabile che molti degli investimenti a suo tempo programmati fossero investimenti manutentivi, la cui necessità è in parte venuta meno, essendosi ridotto il volume di traffico durante gli anni della crisi.

Tra i fattori sottostanti a questo mancato sviluppo degli investimenti, le società concessionarie citano anche la presenza e il rafforzamento di alcuni vincoli che esse hanno in tema di ricorso all'affidamento *in house*. I vincoli al ricorso all'affidamento *in house* sono stati introdotti nel 2008 e sono stati rafforzati ulteriormente nel 2012, per il periodo successivo al gennaio 2014. Peraltro, la logica di questi vincoli è legata al fatto che le concessioni non sono state assegnate a monte tramite un meccanismo di gara. Pertanto, la flessibilità operativa che l'affidamento *in house* può garantire, anche in capo allo stesso gruppo aziendale, evidentemente rischierebbe di confliggere con i rischi di

manipolazione dei costi che sono alla base della remunerazione del concessionario.

Più in generale, nel ragionare su maggiori diritti per il concessionario a fronte di maggiori investimenti, c'è da considerare che questo difficilmente può essere considerato l'unico elemento dirimente nelle scelte in materia, perché evidentemente gli investimenti in questione devono comunque essere vagliati nella loro utilità, dal punto di vista dei costi e dei benefici che sono a essi connessi.

Al tempo stesso, vi è un principio generale di passaggio per procedure competitive nell'identificazione del soggetto che si faccia carico di questi investimenti, a fronte dello strumento concessorio.

Ho terminato la relazione e, ovviamente, sono a vostra disposizione.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Settilo per la relazione, estremamente precisa e ricca di spunti di riflessione, di valutazione e di discussione per approfondimenti normativi che competono alla nostra Commissione.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ENRICO BORGHI. Innanzitutto, svolgo un'osservazione sulla qualità del lavoro, che credo sia giusto attestare in questa sede.

Noi avevamo insistito sull'esigenza di avere la presenza di rappresentanti della Banca d'Italia, per la loro tradizionale e consueta modalità di approfondimento nel merito, estremamente preciso e significativo. Mi pare che anche l'illustrazione, oltre al lavoro che ci è stato consegnato, delinei il quadro della situazione in maniera molto efficace.

Per questo, vorrei ulteriormente ringraziare i convenuti, perché credo abbiano fornito informazioni molto puntuali e, sotto certi aspetti, preziose per le scelte che si dovranno compiere.

Vi è un altro aspetto di carattere più generale che, a nostro avviso, fa acquisire una valenza aggiuntiva. Non sfugge a nessuno il fatto che buona parte delle infra-

strutture che vengono realizzate nel quadro di questo percorso concessorio non sono finanziate attraverso l'impiego di capitale di rischio da parte dell'imprenditore, ma attraverso l'utilizzo del credito e, di conseguenza, dei soldi che i cittadini depositano presso gli istituti bancari.

Sotto questo profilo, tale analisi ha una duplice valenza: una di carattere generale e una di carattere del tutto particolare, che rimanda alla peculiare situazione della struttura del capitalismo italiano e del sistema delle concessionarie nel nostro Paese.

Abbiamo già avuto modo di affrontare questa tematica nell'ambito dell'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo. Evidentemente, il quadro contenuto nel documento depositato dimostra che nel nostro Paese vi è una molteplicità di concessioni, che forse necessiterebbero di un processo di ingegnerizzazione, di ammodernamento, di accorpamento e di investimento, attraverso il conferimento di capitali reali, oltre al ricorso ai meccanismi del credito bancario. Vi chiedo una vostra opinione su tale aspetto.

Per quanto riguarda il merito delle questioni che sono state poste, personalmente mi colpiscono molto alcuni riferimenti che sono stati svolti e che credo rimandino all'esigenza di maggiore approfondimento del quadro normativo di regolazione. Pongo questa domanda ma rivolgo anche una riflessione ai colleghi. Occorre capire se, come e quanto il processo di recepimento delle direttive comunitarie in materia di concessioni e il percorso che si sta svolgendo al Senato, con riferimento al disegno di legge delega per la riforma del codice degli appalti e delle concessioni, possano essere lo strumento con il quale affrontare e risolvere una serie di questioni che oggi sono state poste e che credo sia importante sottolineare per l'economia dei nostri lavori.

Nella relazione si parla di mancanza di informazioni adeguate sui piani economico-finanziari, con la conseguente difficoltà di valutare la congruità dell'evoluzione tariffaria effettiva e la coerenza con i principi regolatori e normativi stabiliti.

Cito testualmente la relazione: « L'opacità delle informazioni relative ai piani economico-finanziari e alla dinamica degli investimenti effettivi non consente, inoltre, di verificare quanta parte della dinamica tariffaria sia stata consentita dalla previsione di investimenti poi non realizzati ». Scopro inoltre — credo che questo elemento sia estremamente prezioso — che è stata disattesa la previsione, obbligatoria per i concessionari, 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 ». Non si tratta di questioni banali, ma di questioni strutturali.

A questo si aggiunge un fatto: in maniera molto diplomatica, si afferma che è stato « progressivamente ampliato il divario tra gli investimenti effettivi [...] e quelli previsti ». In maniera più prosaica, possiamo dire che non sono stati realizzati gli investimenti oggetto del piano concessorio. Tutto questo rimanda a un problema di carattere sistemico, cioè a un quadro normativo-regolatorio nel quale, a mio avviso, emerge un tema, a prescindere dalle persone e dai ruoli ricoperti *pro tempore*. Stiamo parlando di un tema regolatorio e sistemico: qual è il ruolo del Ministero in questa funzione? Il Ministero è azionista principale di una struttura, che a sua volta è socia in alcune parti di società concessorie.

Io penso che occorra sciogliere i nodi di questo tipo, perché altrimenti ci troviamo in una situazione in cui oggettivamente non si è in condizioni di svolgere una funzione regolatoria necessaria. A ciò si aggiunga che, avendo scelto il legislatore di introdurre il meccanismo dell'Authority nel nostro strumento normativo, occorre forse riflettere sulla necessità che le Authority svolgano realmente il loro compito e il Governo svolga il suo. In questo senso, occorre evolversi rispetto alla dinamica precedente.

Sarebbe interessante capire quale sia la vostra opinione sul tema, anche in connessione con l'approfondimento che avete

compiuto e con la possibile modernizzazione del comparto, che emerge, anche alla luce delle altre audizioni, in maniera sempre più forte.

RAFFAELLA MARIANI. Anch'io ringrazio per le informazioni molto utili, che già in altre occasioni la Banca d'Italia ci ha fornito con nettezza e che ripercorrono alcuni interventi del Governatore che a volte, sulla stampa, erano stati dichiarati inopportuni, soprattutto da parte dei concessionari, secondo i quali le informazioni sui mancati investimenti non erano veritiere. In questa Commissione, invece, abbiamo spesso fatto rilevare che dal nostro punto di vista gli investimenti non sono assolutamente rispondenti. Secondo me, dagli schemi che voi avete riassunto emergono molto nettamente alcune questioni, che riguardano la distanza tra gli investimenti realmente realizzati e quelli pianificati. Il dato che ci colpisce di più e che è stato oggetto di un'interlocuzione con l'ANAS negli anni passati riguarda l'aumento dei pedaggi, che è direttamente proporzionale al calo del volume di traffico, come se ogni anno, al momento dell'adeguamento delle tariffe, non si trovassero le condizioni per evitare di aumentare la tassazione nei confronti dei cittadini, delle imprese e degli autotrasportatori che usufruiscono del sistema autostradale. Le modifiche successive all'impostazione del sistema tariffario che sono state operate negli anni, come voi correttamente dite, avrebbero dovuto realizzare un maggiore stimolo agli investimenti e forme di adeguamento alle componenti di possibile perdita. Di fatto, invece, hanno prodotto solo un aumento dei pedaggi, quasi a voler pareggiare eventuali perdite rispetto al volume di traffico. Non hanno sortito nessun altro effetto, come se si dovesse aumentare esclusivamente l'introito per le concessionarie.

Ciò che colpisce di più e su cui chiedo la vostra opinione è l'analisi molto drastica sull'utilizzo del *project financing*. Anche di questo argomento si parlerà in

sede di recepimento delle direttive comunitarie, in occasione della riforma del Codice degli appalti.

La valutazione dei piani finanziari, che spetta sia al concedente che alle banche che prestano risorse ai concessionari, stupisce per la genericità, che, come anche voi ribadite, è molto elevata. Questo non rende chiara l'analisi. Voi rappresentate un ente che governa le banche. Vi domando come sia possibile che, rispetto a investimenti e finanziamenti in *project financing* di queste dimensioni, sia ancora da mettere in discussione la chiarezza dei piani finanziari. Questo tema è emerso anche da un'analisi molto attenta che il Servizio studi ha svolto, in senso più generale, riguardo alla legge-obiettivo.

Uno dei motivi per cui gli investimenti nel sistema delle infrastrutture non hanno funzionato è legato alla scarsa capacità di adeguare i piani finanziari e i piani industriali delle imprese, soprattutto in tema di infrastrutture. Questo ha comportato la difficoltà di chiudere quei piani e, quindi, di effettuare gli investimenti.

Visto che il *project financing* non è decollato o, se ha funzionato, lo ha fatto in questa maniera, mi domando quale debba essere il meccanismo, se non è sufficiente che lo controllino i Ministeri di riferimento e le banche che rischiano in proprio, come affermava il collega Borghi, sostituendosi *in toto* agli investimenti dei concessionari. Quale può essere il meccanismo scelto dal legislatore? L'abolizione *in toto* del *project financing* o ulteriori meccanismi di controllo?

Nel corso della discussione sulla cosiddetta « legge-obiettivo » ci è stato detto che forse la lunghezza del periodo autorizzatorio — la colpa è « sempre » della burocrazia e della legge scritta male — faceva perdere la valutazione della durata nel tempo dell'investimento. In parte può essere questo, ma si tratta solo di questo? Quali potrebbero essere le correzioni normative?

Ci troviamo a dover valutare se il *project financing* abbia senso. Anche in queste ore, le cronache dei giornali ripor-

tano la discussione al Senato sul *project financing*. Forse sarebbe interessante sentire chi rappresenta le banche.

FILIBERTO ZARATTI. Ringrazio il dottor Sestilo per il suo documento. Nonostante citi più spesso le opacità che le possibilità di recupero dei dati necessari, secondo me, fa un lavoro di chiarezza. Rimangono alcune questioni lacunose, ma devo dire che questo è il primo lavoro, riguardante il sistema concessorio delle autostrade, che ci permette di svolgere una valutazione. Pertanto, ringrazio la Banca d'Italia e i nostri ospiti che hanno lavorato alla stesura del documento. Io sono molto colpito dai diagrammi riportati nelle figure n. 2 e n. 3 alle pagine 16 e 17, dai quali si evince in modo inequivocabile che dal 2007 al 2013 si è registrato un crollo verticale del volume di traffico sulle tratte a pedaggio e, contemporaneamente, un'impennata dei pedaggi autostradali. Anche la figura n. 3 è inquietante ed evidenzia in modo chiaro quanto affermava il collega Borghi: esiste una discrepanza notevole e sempre più ampia tra gli investimenti realizzati e quelli che erano programmati nel piano finanziario.

In merito a questa seconda questione, io non so se si configurino elementi che possano mettere in discussione l'esistenza stessa delle concessioni in relazione alla discrepanza economica sugli investimenti programmati. Vorrei capire quanto gli investimenti siano vincolanti rispetto alla prosecuzione in vita della concessione.

Rispetto al diagramma riportato nella figura n. 2, vorrei capire cosa pensi la Banca d'Italia rispetto all'inabissamento del volume di traffico sulle tratte a pedaggio. Questo dato è legato unicamente all'aumento delle tariffe e a eventi compatibili con lo stato di crisi del Paese, oppure si può ipotizzare che ci siano strumenti alternativi che sono utilizzati maggiormente in questo periodo per lo spostamento di merci e di persone?

PRESIDENTE. Vorrei solo sottolineare che la relazione, così precisa, utile e ricca di riferimenti e di dati, che la Banca

d'Italia ha presentato oggi, per tanti punti qualificanti, incrocia decisioni, discussioni e scelte che questa Commissione ha compiuto. Mi riferisco, ad esempio, al passaggio in cui si richiamano le doglianze dei concessionari, che giustificano il ritardo e la lentezza degli investimenti facendo riferimento ai vincoli e ai limiti stabiliti al ricorso all'affidamento *in house*.

Ciò ha incrociato la forte preoccupazione della nostra Commissione per l'introduzione di questi vincoli e limiti al ricorso all'affidamento *in house*, perché il concessionario non è preventivamente identificato attraverso una gara pubblica. Pertanto, non si può continuare su questo percorso, ma è assolutamente necessario prevedere una quota di lavori per il ricorso all'affidamento *in house*. Come i colleghi ricorderanno, noi abbiamo sollecitato più volte l'ampliamento di questa quota. L'VIII Commissione ha sempre ritenuto che quella che la Banca d'Italia definisce una sorta di scambio tra maggiori diritti al concessionario e investimenti da questo effettuati è una logica che non funziona. Infatti, il concessionario deve essere identificato con il criterio del minor costo dell'attività e del servizio e della maggiore efficienza possibile, tramite una selezione adeguata delle opere da compiere e un'analisi del rapporto costi-benefici reali.

Infine, in ordine alla questione del *project financing*, debbo ricordare a tutta la Commissione che, nel mese di aprile, quando abbiamo reso il parere sull'Allegato infrastrutture al Documento di Economia e Finanza, abbiamo sottolineato che occorrono modifiche normative per riportare l'istituto della finanza di progetto e del partenariato pubblico-privato, nelle sue diverse versioni, a un concetto di fondo: il partenariato e il *project financing* esistono a condizione che ci sia il rischio di impresa.

L'elemento costitutivo della finanza di progetto, infatti, è la sussistenza di un effettivo rischio d'impresa. Quando il rischio di impresa viene assorbito dalla prevalenza dell'utilizzo del credito da parte delle banche, da interventi successivi

dello Stato o dalla previsione di un massiccio ricorso preventivo al pedaggiamento, è evidente che non c'è il rischio di impresa. Questo è un elemento che snatura l'istituto del *project financing* e non lo fa funzionare.

Do la parola, per la replica, al dottor Sestilo, al quale richiedo una sintesi particolare, dal momento che incombe la prosecuzione della seduta odierna con lo svolgimento del *question-time*, ringraziandolo per la relazione e per le repliche agli interventi dei colleghi.

PAOLO SESTILO, *Capo del servizio struttura economica della Banca d'Italia*. Chiarisco puntualmente quanto mi è stato richiesto. Nella figura n. 2 a pagina 16 della relazione, la linea riferita ai pedaggi non rappresenta il volume dei pedaggi, ma si riferisce ai pedaggi unitari. Pertanto, i ricavi da pedaggio si ottengono moltiplicando quella linea per la linea del traffico, che invece negli ultimi anni ha un andamento flettente. La flessione del traffico negli ultimi anni, ovviamente, può essere legata a tanti possibili fattori, tra cui l'effetto disincentivante delle tariffe. Un effetto-prezzo vi può essere, ma direi senz'altro che il fattore principale è la crisi economica. Non starei a cercarne altri, almeno in prima approssimazione.

Fornisco un chiarimento puntuale anche sulla figura n. 3. Il tema è di natura giuridica e in questo momento non sono in grado di svolgere una verifica giuridica su quali siano i presupposti per far venir meno la singola concessione.

La legge n. 286 del 2006, che prima citavo, prevede un rafforzamento dei poteri in capo al concedente di vigilanza sull'effettivo svolgimento degli investimenti programmati. Bisognerebbe verificare quelle previsioni normative ed eventualmente rafforzarle.

Mi preme sottolineare che starei attento a istituire una relazione così forte tra i mancati investimenti e il venir meno di una concessione, perché gli investimenti si devono fare quando sono ragionevoli. Almeno in parte, il venir meno di alcuni investimenti può essere considerato ragio-

nevole, in quanto un volume di traffico più basso comporta una minore necessità di investimenti di tipo manutentivo. Svolgere manutenzioni laddove non servono non conviene a nessuno. Bisogna evitare che siano pagati investimenti che non sono effettuati, ma bisogna evitare di fare investimenti che non sono necessari, esclusivamente per mantenere in vita una concessione.

Svolgo un breve riferimento al *project financing*. In realtà, il partenariato pubblico-privato e gli investimenti infrastrutturali di questo tipo sono spesso caratterizzati da un effetto leva molto elevato, nel senso che questi, spesso, non solo in Italia, sono interventi in cui si fa ampio ricorso al credito e non al capitale proprio.

Anche in questo caso, non so se prevedere vincoli ulteriori e specifici su questa materia sia la via più corretta. Senz'altro, credo che un tema rilevante sia quello della suddivisione dei rischi. Può essere opportuno rafforzare e precisare alcune considerazioni, che non ripeto, perché sono contenute nella memoria scritta.

Concludo con un ultimo accenno allo strumento della direttiva. La direttiva, come ambito oggettivo di applicazione, fa

riferimento alle nuove concessioni, però è evidente che i principi da essa previsti potrebbero utilmente orientare anche la disciplina delle concessioni in essere. Questa potrebbe essere l'occasione per chiarire alcuni aspetti e superare quell'opacità, anche informativa, di cui si parlava poc'anzi, anche con riferimento alle concessioni in essere. Credo che questo sia senz'altro possibile e auspicabile.

PRESIDENTE. La ringrazio, anche per la sintesi e la chiarezza della replica e autorizzo la pubblicazione della documentazione consegnata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 20 novembre 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Commissione 8^a della Camera dei Deputati
(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

**Indagine conoscitiva in materia di
concessioni autostradali**

Testimonianza del Capo del Servizio di Struttura economica della Banca d'Italia
Paolo Sestito

Camera dei Deputati
Roma, 11 giugno 2015

Sintesi

La densità della rete autostradale italiana è in linea con la media europea, anche se la sua estensione è relativamente contenuta in rapporto ai veicoli potenzialmente circolanti. Una valutazione più compiuta della sua adeguatezza dovrebbe peraltro considerare, a un livello di maggior dettaglio, la qualità delle sue interazioni, di complementarietà e sostituzione, con la rete viaria ordinaria.

La rete italiana è di costruzione relativamente antica: il piano di ammortamento degli investimenti originari, realizzati in prevalenza tra gli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo, era stato — per la gran parte — già completato prima della privatizzazione intervenuta dal 1999.

Le vigenti concessioni, tutte rinnovate senza passaggio per una gara pubblica, si caratterizzano per durate residue estremamente lunghe. Solo indirettamente, su tale quadro è destinata a incidere la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei nuovi contratti di concessione (direttiva Concessioni), entrata in vigore il 17 aprile 2014 e il cui recepimento da parte degli Stati membri è previsto entro il 18 aprile 2016.

Gran parte della rete è sottoposta a pedaggio. Dalla fine dello scorso secolo le tariffe sono state indicizzate all'inflazione annua, con previsione di una detrazione atta a cogliere la crescita complessiva della produttività e con accrescimenti specifici connessi con l'ottenimento di miglioramenti qualitativi nelle singole tratte e con la programmazione di investimenti aggiuntivi.

La pluralità delle formule concretamente operanti, la definizione poco precisa di alcune delle variabili considerate e le difficoltà riscontrate nel riesame dell'adeguatezza delle tariffe di base all'avvio di ogni nuovo periodo regolatorio quinquennale hanno creato una certa opacità regolamentare. La dinamica effettiva delle tariffe ha superato quella dell'inflazione e consentito livelli elevati di redditività ai concessionari.

Le misure adottate per stimolare nuovi investimenti hanno avuto esiti limitati. Tra il 2008 e il 2013 gli investimenti delle concessionarie sono rimasti stabili e non hanno seguito il profilo crescente definito nei piani di sviluppo annessi alle convenzioni siglate all'inizio del quinquennio.

Sul mancato decollo degli investimenti da parte dei concessionari possono avere influito diversi elementi, tra i quali il clima congiunturale negativo, che ha visto una flessione del volume dei traffici, e — più in generale — i numerosi fattori di freno agli investimenti infrastrutturali presenti nel sistema italiano. Il loro rilancio deve essere assicurato attraverso misure che tutelino la concorrenza, garantendo l'individuazione del miglior offerente e la selezione delle opere in base a trasparenti analisi dei loro costi e benefici sociali.

Sul compiuto sviluppo degli assetti regolatori e di vigilanza ha, tra le altre cose, inciso il permanere — fino a tempi recenti — di una pluralità di ruoli in capo all'Anas. I compiti di regolazione rimangono suddivisi, fino alla scadenza delle concessioni in essere, tra il CIPE e l'Autorità di regolazione dei trasporti, operativa solo dal 2014.

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio la Commissione ottava della Camera dei Deputati per avermi invitato a questa Audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali. Molteplici sono i profili di rilievo del settore. In particolare, dopo aver svolto qualche sintetica considerazione sulle caratteristiche della rete autostradale italiana nel panorama europeo, mi soffermerò sulle origini e sull'attuale quadro di riferimento del nostro sistema concessorio, svolgendo considerazioni specifiche sulla redditività dei concessionari e sui regimi tariffari, nonché sulle modalità di realizzazione di nuovi investimenti.

1. La rete autostradale italiana nel panorama europeo

L'estensione della rete autostradale italiana, circa 6.700 chilometri, è inferiore a quella di Germania e Spagna (entrambe circa 14.000 km) e Francia (circa 11.400 km), ma supera quella della Gran Bretagna (3.700 km circa). Nel confronto internazionale essa si caratterizza, inoltre, per l'essere di relativamente antica realizzazione (Fig. 1); il piano di ammortamento degli investimenti, realizzati in Italia in prevalenza tra gli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo, era stato per la gran parte completato già prima della poi sopravvenuta privatizzazione (cfr. il paragrafo successivo).

Il giudizio sull'adeguatezza della rete deve tener conto della pressione della domanda (Tav. 1). In rapporto al territorio, la rete italiana è prossima alla media europea (15,6 km di autostrade ogni 1.000 km quadri di territorio nazionale), inferiore ai 35,9 km della Germania e ai 28,2 della Spagna, ma in linea col dato francese (17,6 km) e con quello britannico (15,1 km). Tenuto conto del numero di veicoli potenzialmente circolanti, la rete italiana è — però — meno estesa rispetto non solo alla Germania e alla Spagna, ma anche rispetto alla Francia¹. Tali dati sono, peraltro, solo un input iniziale di qualsiasi esercizio di programmazione della rete, che deve tener conto dell'intensità delle interazioni tra i diversi centri e delle interazioni con la rete stradale ordinaria.

La forma fisica del territorio italiano rende centrali poche grandi direttrici autostradali. Ciò rende meno necessario lo svilupparsi delle autostrade in un fitto reticolo. Al tempo stesso, si accresce il rischio che alcuni snodi divengano dei colli di bottiglia. Le informazioni di fonte censuaria sugli spostamenti dei pendolari

¹ In Italia i chilometri di autostrada disponibili per ogni 10.000 vetture (Tav. 1) sono 1,81, lievemente meno della media UE (1,90), ma poco più della metà che in Francia (3,52) e in Germania (2,97) e meno di un terzo che in Spagna (6,61).

(oltre il 90 per cento degli spostamenti nei giorni lavorativi sono effettuati per mezzo di automobili private e con percorrenze in gran parte inferiori ai 30 km) evidenziano come i picchi di traffico si concentrino attorno alle grandi aree metropolitane. Cruciale è la qualità delle interconnessioni con la rete stradale ordinaria, rispetto alla quale l'uso delle autostrade è complementare e non sostitutivo, come – invece – accade su molti percorsi a medio e grande raggio, dove l'uso d'una certa tratta autostradale è spesso l'unica possibile modalità di trasporto su gomma.

Uso del pedaggio e modalità di finanziamento della rete autostradale – In Italia l'87 per cento circa della rete in esercizio è sottoposta a pedaggio (Tav. 2). In Europa coesistono diversi sistemi di finanziamento delle infrastrutture autostradali. Alcuni paesi come la Germania finanziano il settore, unitamente alla rete stradale ordinaria, con l'imposizione fiscale, prevedendo solo sui mezzi pesanti (dal 2005) una specifica tariffa connessa con l'uso delle autostrade. Alcuni paesi del Centro Europa ricorrono a una sorta di abbonamento periodico (“vignette”), che consente alla singola vettura un uso illimitato dell'intera rete dietro pagamento di una cifra fissa. Il modello italiano del pedaggio specifico alla singola tratta è prevalente anche in Francia e Spagna, dove pure si applicano, come in Italia, esenzioni a favore di talune aree (sia in Spagna, sia in Italia si tratta delle regioni meno sviluppate, situate nel Sud del Paese, nelle quali il traffico potenziale è meno intenso)².

L'uso del pedaggio come strumento per remunerare i costi di ordinaria gestione e manutenzione e, soprattutto, l'ammortamento di parte dei costi di costruzione della rete (inclusivi della remunerazione del capitale) può, in linea di principio, intersecarsi con l'uso del pedaggio a fini di regolazione dei flussi di traffico. Quest'ultimo, però, dovrebbe governare l'accesso a determinate aree (in genere urbane), più che l'uso della singola specifica tratta. Nel caso di tratte i cui costi di costruzione siano già stati ammortizzati, la finalità del pedaggio, di natura propriamente fiscale, può – inoltre – anche essere quella di raccogliere risorse spendibili altrove.

Se si rapportano i ricavi totali da pedaggi ai chilometri di autostrada sui quali i primi vengono incassati, Francia e Italia – con oltre 800 mila euro per chilometro di autostrada – sono i paesi coi valori più elevati (Tav. 2). I ricavi per km dipendono, peraltro, tanto dal livello delle tariffe unitarie (euro per km percorsi dal singolo veicolo), quanto dall'intensità d'uso dei chilometri di rete a pedaggio (km-veicoli per km di rete). Quest'ultima è in Francia più bassa della media europea.

² Almeno in linea di principio, il pedaggio in Francia non può essere richiesto laddove non vi siano infrastrutture stradali ordinarie alternative, secondo la logica per cui l'autostrada – quando a pagamento – è un servizio aggiuntivo rispetto all'ordinaria viabilità.

2. Le concessioni autostradali in Italia: origini e attuale quadro di riferimento

Come detto, la rete autostradale italiana è costituita, per la maggior parte, da arterie realizzate tra gli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo. Si adoperò lo strumento della concessione, sotto l'impulso della c.d. legge Romiti (l. 21 maggio 1955, n. 463) e del piano Zaccagnini (l. 24 luglio 1961, n. 729)³. Alla società Autostrade, del gruppo IRI, venne affidata gran parte dell'estensione della rete; anche molti degli altri concessionari erano soggetti pubblici, spesso posseduti o controllati da enti locali. Molto incisivo era il ruolo dello Stato come garante dei debiti contratti dalle concessionarie⁴ e come regolatore tariffario. Il concessionario era remunerato per gli oneri e le spese indicati in convenzione (comprensivi dell'ammortamento degli investimenti legati alla costruzione della rete) e beneficiava di una franchigia sugli introiti tariffari (esclusi dall'imposizione diretta) che, al netto di queste voci, andavano però devoluti, già a partire dal terzo anno di esercizio, allo Stato⁵.

Tale sistema è stato profondamente modificato dalla l. 23 febbraio 1992 n. 498, che, tra l'altro, ha assegnato al CIPE la competenza a emanare direttive sulla revisione delle concessioni autostradali e in materia tariffaria; dalla l. 24 dicembre 1993 n. 537, che ha avviato il processo di privatizzazione del settore, nonché invertito la logica di suddivisione dei proventi tariffari tra Stato e concessionario (tenuto ora a pagare un canone annuo prefissato e trasformato nel titolare di un vero e proprio rischio d'impresa); e dal d.lgs. 26 febbraio 1994, n. 143, che ha stabilito compiti e poteri spettanti al concedente, identificato nell'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (Anas). Con la Delibera CIPE 20 dicembre 1996, n. 319 – al fine di dare maggiore certezza a un regime tariffario, che negli anni precedenti aveva spesso visto lunghi periodi di blocco, e successivi balzi, delle tariffe, manovrate a fini di temporaneo contenimento delle pressioni inflazionistiche – fu introdotto un meccanismo di

³ A seguito del blocco nella realizzazione di nuove tratte, stabilito con la l. 16 ottobre 1975, n. 492, l'ulteriore estensione della rete autostradale è avvenuta solo sporadicamente, per iniziativa di leggi speciali per la gestione di eventi particolari (Colombiane, Mondiali di calcio).

⁴ La garanzia sussidiaria dello Stato operava in origine (ex l. 24 luglio 1961, n. 729) fino al 50 per cento di tali debiti, molto elevati in rapporto all'esiguo capitale proprio dei concessionari. La l. 28 marzo 1968, n. 382 la estese al costo totale dell'opera, dedotto il contributo statale, istituendo altresì un Fondo centrale di garanzia alimentato da fondi versati annualmente dallo Stato.

⁵ Anche all'interno di questi parametri, la redditività degli azionisti, oltre che i rischi, erano ulteriormente vincolati entro una soglia prefissata dalla normativa, con limitazioni ai dividendi erogabili.

adeguamenti tariffari annuali, all'interno d'un piano economico-finanziario da verificare ogni 5 anni (cfr. paragrafo successivo).

La società Autostrade fu, quindi, privatizzata nel 1999. I valori di realizzo – a esito di un'offerta pubblica di vendita, con identificazione, tramite trattativa diretta, di un controllore (che pagò un sovrapprezzo di circa il 5 per cento per l'ottenimento dei benefici del controllo) – furono innalzati dalla proroga, dal 2003 al 2038, della concessione in capo ad Autostrade. Un effetto di segno opposto fu, peraltro, plausibilmente operato dal permanere di incertezze sul quadro regolatorio delle tariffe (cfr. paragrafo successivo).

Tra il 1999 al 2003 vennero, inoltre, rinnovate tutte le restanti concessioni, con proroghe dei rapporti in essere anche di oltre venti anni⁶. Tutti i rinnovi sono intervenuti senza passaggio per una gara pubblica, e quindi senza quelle garanzie – di identificazione del miglior offerente (in termini tanto di canone concessorio, quanto di qualità del servizio) – insite nella gara⁷. A oggi, l'unico caso – peraltro ancora non compiuto – di ricorso alla gara è quello dell'Autostrada del Brennero, la cui concessione, prorogata senza gara nel 2005, è poi scaduta nell'aprile del 2014. Le durate a oggi residue delle concessioni in essere sono estremamente lunghe (Tav. 3).

Come già accennato nel paragrafo precedente, la rete a pedaggio in esercizio copre un totale di circa 5.900 km (l'87 per cento del totale della rete in esercizio). Le concessioni pienamente in esercizio sono 26, fortemente eterogenee nella dimensione unitaria (si va dai 20,2 km della tratta minima ai 2.854,6 km di quella massima). I confini delle diverse tratte sono quelli definiti al momento, anche molto lontano, in cui ne fu decisa la costruzione; non è mai stata effettuata un'analisi atta a stabilire gli ambiti ottimali da un punto di vista economico. Accorpare le concessioni in base al soggetto giuridico che esercita il controllo sul concessionario, due grandi gruppi – il Gruppo Atlantia, che include Autostrade per l'Italia e controlla quasi 3.000 chilometri in concessione, e il Gruppo Gavio, che gestisce oltre 1.200 km – coprono i tre quarti circa del mercato; i restanti 1.600 km sono gestiti da società controllate da enti pubblici locali e da alcuni concessionari minori (cfr. Tav. 4).

Il regime generale delle concessioni è stato riformato dal d.l. 3 ottobre 2006 n. 262, convertito con modificazioni dalla l. 24 novembre 2006, n. 286, che ha introdotto l'istituto della “Convenzione Unica”. Questa – da stipularsi tra il concedente (allora Anas S.p.A., dal 2012 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) e ogni concessionario entro un anno dal

⁶ A parte la citata Autostrade, le proroghe più lunghe sono state concesse alla Sav (27 anni) nel 2002, alla Sitaf (23 anni: una prima proroga, fino al 2027, nel 2002; una seconda, fino al 2050, nel 2003), alla Torino – Savona (12) e alla Salt (17), entrambe nel 1999.

⁷ Nonostante il parere contrario dell'AGCM, che l'aveva ritenuta lesiva dei principi a tutela della concorrenza e del mercato. Cfr. l'Atto di segnalazione del 22 maggio 1998, n. 135.

primo aggiornamento del piano finanziario, ovvero alla prima revisione della convenzione⁸ – deve, con riferimento a ogni singolo rapporto concessorio, precisare l’allocazione dei rischi, la remunerazione dei capitali investiti e le modalità di adeguamento tariffario. Sul piano della *governance* del sistema, la legge 286 ha altresì ampliato i poteri di vigilanza e controllo, di direttiva e di ispezione del concedente e introdotto un sistema di sanzioni e penali verso le concessionarie, proporzionato all’entità delle violazioni rilevate.

L’attuazione di questi principi è stata resa complessa, tra le altre cose, dal permanere – fino a tempi recenti – di una pluralità di ruoli in capo all’Anas. I compiti di regolazione rimangono suddivisi, fino alla scadenza delle concessioni in essere, tra il CIPE e l’Autorità di regolazione dei trasporti.

Il d.l. 6 luglio 2011 n. 98, convertito dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, ha avviato il processo di trasferimento delle competenze in materia di concessioni autostradali da Anas S.p.A. (privatizzata già a partire dal 2002) al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Dal 1° ottobre 2012 il Ministero è, quindi, subentrato nel ruolo di concedente e ha assunto le competenze già attribuite all’ispettorato di vigilanza sulle concessioni autostradali dell’Anas⁹. Nel frattempo, il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, ha – inoltre – attribuito alla costituenda Autorità di regolazione dei trasporti (pienamente 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.

Su tale quadro è destinata a incidere la direttiva 2014/23/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione (direttiva Concessioni), entrata in vigore il 17 aprile 2014 e il cui recepimento da parte degli Stati membri è previsto entro il 18 aprile 2016. Seppur limitatamente alle nuove concessioni, essa reca importanti modifiche in materia di durata (ordinariamente da limitare entro i 5 anni)¹⁰, affidamento (da realizzare a mezzo di procedure

⁸ Il d.l. 8 aprile 2008, n. 59, convertito dalla l. 6 giugno 2008, n. 101, ha approvato *ope legis* tutti gli schemi di Convenzione Unica già sottoscritti tra l’Anas e le società concessionarie, alle relative date di entrata in vigore.

⁹ A seguito di ciò, con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 1° ottobre 2012, n. 341, è stata istituita presso il Ministero la Struttura di Vigilanza sulle Concessioni Autostradali, con compiti di vigilanza sull’intero settore.

¹⁰ Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non può superare il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell’esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici (cfr. art. 18 della direttiva).

competitive) e proroga (possibile solo in assenza di modifiche sostanziali) dei contratti di concessione¹¹.

3. La redditività dei concessionari e i regimi tariffari

Ogni chilometro di autostrada a pedaggio genera annualmente in Italia ricavi medi per oltre 1,1 milioni di euro: 300 mila euro destinati allo Stato e 850 mila alle concessionarie. Queste ultime sono anche i principali beneficiari dei ricavi da sub-concessioni e da altre attività commerciali svolte sulla rete autostradale.

Negli ultimi venti anni i ricavi delle concessionarie sono più che raddoppiati, passando da 2,5 miliardi di euro nel 1993 a oltre 6,5 miliardi nel 2012. Tale crescita è prevalentemente da attribuire alla dinamica delle tariffe unitarie, cresciute più della dinamica generale dei prezzi (Fig. 2); negli ultimissimi anni, il calo del traffico autostradale indotto dalla crisi ha anzi inciso negativamente sui ricavi complessivi¹².

A partire dalla delibera CIPE del 1996 il meccanismo di revisione delle tariffe si è basato sul metodo del c.d. *price cap*. La sua introduzione voleva dare certezza agli adeguamenti tariffari (cfr. paragrafo precedente), fornendo al tempo stesso stimoli all'efficienza gestionale. Le tariffe venivano integralmente agganciate all'inflazione¹³, da cui si detraeva una componente atta a cogliere la generale dinamica positiva della produttività: le riduzioni dei costi conseguite dal singolo concessionario non comportavano, invece, una speculare immediata riduzione della tariffa, venendo così ad essere stimolate.

¹¹ Si veda P. Sestito (2014), *Recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici*, Banca d'Italia, 16 giugno (<http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/sestito-16062014.pdf>). È attualmente all'esame del Senato il disegno di legge delega per il recepimento delle nuove direttive (AS 18 novembre 2014, n. 1678).

¹² 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 i concessionari, superando peraltro valori del 50 per cento in diversi casi, specie per i concessionari di maggiori dimensioni. Anche l'utile operativo (EBIT) è stato in gran parte dei casi elevato, in media pari al 20 per cento, con punte prossime o superiori al 40 per cento per i maggiori concessionari.

¹³ Il tasso di inflazione programmata. In sede attuativa, si garantirà in seguito un principio di recupero degli eventuali scostamenti tra inflazione effettiva e programmata.

Nella successiva evoluzione normativa, oltre al sistema di revisione tariffaria prima descritto, verranno concretamente definiti altri cinque regimi tariffari “generali”¹⁴, che prevedono alcune modifiche al modello base definito dalla delibera CIPE del 1996, più alcuni specifici per singole tratte (Tav. 5 e Tav. 6). Le diverse varianti hanno cercato di fornire ulteriori stimoli all’effettuazione di investimenti e ad aspetti relativi al miglioramento della qualità del servizio, la cui presenza consente di innalzare la dinamica tariffaria

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 concessionario e riducendo la trasparenza informativa.

Nel meccanismo di *price cap*, il concessionario si fa carico dei rischi e fruisce degli eventuali benefici, connessi con la propria *performance* gestionale, inclusi quelli legati al materializzarsi di un volume di traffico diverso da quello previsto nel piano economico-finanziario a suo tempo concordato¹⁵. Per assicurare una redditività congrua, evitando profitti o perdite eccessivi, sarebbe essenziale – prima dell’inizio d’un nuovo periodo regolatorio, con il concessionario preesistente o con un nuovo concessionario¹⁶ – rideterminare la tariffa unitaria in modo da riportarla al livello compatibile con la redditività che si intende riconoscere all’impresa sulla base del capitale netto investito (*Regulatory asset base – Rab*). La necessità di tale rideterminazione delle tariffe iniziali, sulla base dei capitali investiti netti, è stata ribadita e più chiaramente esplicitata solo con la Delibera CIPE 21 marzo 2013, n. 27.

La sua attuazione è, comunque, ostacolata dall’assenza di un’adeguata contabilità regolatoria, elemento che rende anche arduo l’eventuale subentro di un concessionario a un altro e la “bancabilità” dei progetti di ciascun singolo concessionario.

Anche per via della mancanza di informazioni adeguate sui piani economico-finanziari, è difficile valutare la congruità dell’evoluzione tariffaria effettiva e la sua coerenza coi principi regolatori e normativi stabiliti.

¹⁴ Uno definito nel d.l. 24 dicembre 2003, n. 355, convertito dalla l. 27 febbraio 2004, n. 47, due nella Delibera CIPE 15 giugno 2007, n. 39 e due nel d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2.

¹⁵ G. Coco e M. Ponti (2006), *Riflessioni per una riforma della regolazione nel settore autostradale*, in C. De Vincenti e A. Vigneri (a cura di), *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, Bologna, Il Mulino.

¹⁶ Una cadenza che di massima è nel nostro ordinamento quinquennale (come stabilito a partire dalla Delibera CIPE 20 dicembre 1996, n. 319).

La previsione di interventi finalizzati al miglioramento della qualità può aver, alle volte, consentito di ottenere incrementi tariffari in relazione sia ai connessi investimenti, sia al miglioramento qualitativo così ottenuto (v. infra nel testo). L'opacità delle informazioni relative ai piani economico-finanziari e alla dinamica degli investimenti effettivi, non consente – inoltre – di verificare quanta parte della dinamica tariffaria sia stata consentita dalla previsione di investimenti poi non realizzati.

Un'analisi dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici¹⁷, riferita alla situazione fino al 2006, mostrava indizi di sistematica sottovalutazione dei volumi di traffico e conseguente sovradimensionamento delle tariffe unitarie. La sottovalutazione dei volumi di traffico previsti, oltre a innalzare i profitti per le 8 concessioni esaminate, aveva indotto a sottodimensionare gli investimenti da realizzare a fini di manutenzione e ampliamento nell'arco temporale della concessione.

Talune aporie sono state nel tempo eliminate. Il d.l. 24 dicembre 2003, n. 355, convertito dalla l. 27 febbraio 2004, n. 47, ha – ad esempio – chiarito che il tasso di rendimento del capitale investito è pari al costo medio ponderato delle fonti di finanziamento (WACC). La Delibera CIPE 15 giugno 2007, n. 39 ha stabilito il principio del recupero da parte del concedente della parte degli introiti tariffari a suo tempo riconosciuti per investimenti programmati e poi non realizzati¹⁸ e il riconoscimento degli adeguamenti tariffari per investimenti programmati esclusivamente a fronte dell'effettiva realizzazione degli stessi, accertata dal concedente.

Tuttavia, si continua a non distinguere tra investimenti imposti dal 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 quindi di ricavi, sufficiente a giustificarli. Dato che il rischio traffico è attribuito al concessionario, vi sono rischi di doppia remunerazione.

¹⁷ Cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (2006), *Segnalazione al Governo e al Parlamento. Indagine relativa alle convenzioni autostradali stipulate tra Anas S.p.A. e otto società concessionarie*, 19 ottobre (http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=2719).

¹⁸ Con obbligo per il concessionario 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. 283 (c.d. "direttiva Costa-Ciampi"), che imponeva alle concessionarie di evidenziare in bilancio, in apposito fondo al passivo, gli introiti derivanti dall'incremento di tariffa riconosciuto al fine di realizzare le opere, attingendovi poi al momento dell'esborso. Tale previsione è stata, però, nei fatti disattesa. Cfr. G. Ragazzi (2008), *I Signori delle autostrade*, Bologna, Il Mulino.

Per quanto riguarda la qualità del servizio, presente come parametro di determinazione della tariffa in tre dei sei regimi previsti (Tav. 5), essa continua a essere calcolata ponderando un indice di qualità della pavimentazione e un indice di incidentalità¹⁹. La qualità della pavimentazione (media per tutta la rete), pur difficilmente quantificabile, dipende dalle spese di manutenzione del manto stradale, delle quali i piani finanziari già tengono conto nel determinare le tariffe remunerative per la concessionaria. Quanto all'incidentalità, essa dipende da una pluralità di elementi, alcuni influenzati dal concessionario (la qualità della strada o l'intensità delle azioni di prevenzione e disincentivo di comportamenti potenziale fonte di rischio, ad esempio in termini di superamento dei limiti di velocità); altri non ascrivibili all'attività dello stesso (la qualità del parco auto o l'evoluzione della normativa stradale)²⁰.

4. *Gli investimenti*

Il legislatore ha, negli anni passati, ricercato il rilancio degli investimenti infrastrutturali anche riprendendo il modello concessorio che, a suo tempo, aveva garantito la creazione dell'attuale rete autostradale (cfr. paragrafo 2). La legge obiettivo (l. 21 dicembre 2001, n. 443) ha cercato di valorizzare il ricorso alla finanza di progetto e – più in generale – al partenariato pubblico-privato (PPP), per stimolare la presentazione di nuove iniziative da parte di soggetti privati²¹. In forza dei provvedimenti adottati e dei successivi aggiornamenti, sono state proposte, sin dal 2004, alcune iniziative connesse alla progettazione, realizzazione e gestione di nuove tratte autostradali, per 647 km e per investimenti complessivamente

¹⁹ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), *Allegato 2. Regolamentazione delle tariffe autostradali e meccanismi di adeguamento*, 22 gennaio (https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/789/Allegato_2_Meccanismo_di_Adeguamento_tariffario.pdf).

²⁰ Già l'art. 21 del d.l. 24 dicembre 2003, n. 355, convertito dalla l. 27 febbraio 2004, n. 47, prevedeva che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sottoponesse al CIPE una proposta intesa a integrare gli standard di qualità e le modalità di misurazione e verifica dei relativi livelli, con l'obiettivo di migliorare qualità e sicurezza del servizio, fluidità in itinere e qualità ambientale. La formulazione integrativa doveva basarsi su rilevazioni oggettive e verificabili dei risultati ottenuti. Tuttavia, tale disposizione non è mai stata attuata.

²¹ Sull'evoluzione normativa della finanza di progetto e, più in generale, del PPP in Italia si rinvia a C. Giorgiantonio e V. Giovanniello, *“Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione*, in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Seminari e convegni n. 7*, aprile 2011 (http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2011-0007/7_infrastrutture_italia.pdf).

quantificabili in circa 13,5 miliardi di euro, la maggior parte delle quali, però, risultava al 2014 ancora in fase di aggiudicazione (Tav. 7).

Il modello teorico del PPP prevede che l'autorità pubblica selezioni tramite una procedura competitiva un soggetto privato, che si faccia carico non solo della costruzione dell'opera – come in un appalto ordinario – ma anche della sua manutenzione e gestione, anche prima del definitivo completamento della stessa²². Il pedaggio, integrando eventuali contributi pubblici, ne consente il finanziamento, assicurando al concessionario un rendimento congruo sul capitale investito, senza però generare extra-profitti.

Rispetto all'ordinario appalto, il bundling di costruzione e gestione può fornire dei vantaggi, tanto maggiori quanto più forti sono le sinergie tra le stesse, a condizione che vengano ben distribuiti i rischi connessi con le diverse fasi del progetto: al concessionario andrebbero assegnati soprattutto i rischi legati alla sua efficienza operativa nella costruzione e gestione integrate dell'opera; laddove all'autorità pubblica, concedente, andrebbe assegnato il rischio che, per via dell'evoluzione congiunturale o di mutamenti negli assetti di policy, si materializzi una domanda molto inferiore all'atteso.

Lo stesso modello teorico può essere, in via di principio, esteso all'ipotesi nella quale l'opera sia già esistente. In questo caso, le spese – incluse quelle di investimento – sono solo quelle legate alla manutenzione e al miglioramento qualitativo dell'infrastruttura. La loro più lieve entità dovrebbe comportare, rispetto al caso di nuova opera, un livello ceteris paribus più basso dei pedaggi; in senso opposto, potrebbe – peraltro – muovere l'obiettivo di utilizzo di questi a beneficio del concedente pubblico, che potrebbe – ad esempio – ricorrervi per finanziare la costruzione di altre opere.

Una finalità di stimolo alla realizzazione di investimenti infrastrutturali è anche insita nella valorizzazione della pianificazione di nuovi investimenti operata nell'ambito degli adeguamenti tariffari delle concessioni in essere (cfr. paragrafo precedente).

Questi interventi atti a stimolare l'attività di investimento hanno, però, sinora avuto esiti limitati. Le informazioni più aggiornate riguardo agli investimenti dei concessionari autostradali mostrano che, nel periodo 2008–13, si è progressivamente ampliato il divario tra gli investimenti effettivi (complessivamente di 11,5 miliardi) e quelli previsti dai piani finanziari relativi al medesimo periodo (quasi 14,1 miliardi). Gli investimenti effettivi si sono mantenuti grossomodo costanti tra il 2008 e il 2013 (compresi tra 1,5 e 2,0 miliardi di euro annui), a fronte del profilo marcatamente crescente degli investimenti programmati nei piani

²² E. Iossa e D. Martimort. (2008), *The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnership*, Working Paper IDEI, Toulouse School of Economics.

finanziari (Fig. 3). La valutazione dei piani di investimento espressi dai concessionari è, in ogni caso, limitata dalla scarsità di informazioni disponibili pubblicamente (cfr. paragrafo 3).

Sul mancato decollo degli investimenti da parte dei concessionari possono avere influito diversi fattori. È plausibile vi abbia inciso il clima congiunturale negativo, che ha visto una flessione del volume dei traffici, e – quindi – della necessità di procedere con interventi manutentivi, parte di molti di quegli investimenti programmati. Più in generale, vi influiscono i numerosi fattori di freno agli investimenti infrastrutturali presenti nel nostro Paese²³.

Le società concessionarie lamentano, in proposito, anche i vincoli al ricorso all'*in house* nella concreta attuazione di lavori. Il d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla l. 27 febbraio 2009, n. 14, ha, tra l'altro, stabilito che i titolari di concessioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, ivi comprese quelle rinnovate o prorogate ai sensi della legislazione successiva, sono tenuti ad affidare a terzi almeno il 40 per cento (innalzato dal 1° gennaio 2014 al 60 per cento dal d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 134) dei lavori, agendo, esclusivamente per detta quota, a tutti gli effetti come amministrazioni aggiudicatrici. I vincoli in questione appaiono peraltro giuridicamente, oltre che logicamente, connessi col fatto che le concessioni in questione non sono state assegnate a seguito di gara. In assenza di un meccanismo che abbia a monte identificato il concessionario come quello meglio in grado di porre in essere i necessari interventi, la flessibilità operativa e le sinergie aziendali insite nel ricorso all'*in house* possono confliggere coi rischi di manipolazione dei costi alla base della remunerazione del concessionario.

L'ipotesi di "scambiare" maggiori diritti per il concessionario con investimenti ha, in ogni caso, suoi limiti intrinseci. Sia in caso di costruzione *ex novo*, sia in quello di miglioramento qualitativo, l'infrastruttura dovrebbe comunque successivamente rientrare nella disponibilità pubblica²⁴, e il concessionario dovrebbe essere selezionato identificando il soggetto maggiormente in grado, con minori costi e più elevata qualità, di svolgere quei compiti. Il ricorso a tale modello non elimina, pertanto, la necessità che le opere siano selezionate in base a trasparenti analisi dei loro costi e benefici sociali. La dimensione degli

²³ Cfr. Banca d'Italia, *L'efficienza della spesa per infrastrutture*, in *Seminari e convegni* n. 10, giugno 2012 (https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2012-0010/efficienza_spesa.pdf).

²⁴ La durata della concessione potrebbe, comunque, essere slegata dal completamento degli ammortamenti, prevedendo opportuni oneri di subentro da pagare al concessionario uscente, che ha effettuato l'investimento.

investimenti che un potenziale concessionario si offre di realizzare in nessun caso può, perciò, essere ritenuta l'elemento dirimente della scelta da compiere.

Considerazioni analoghe valgono anche per le misure di recente introdotte dal d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla l. 11 novembre 2014, n. 111, che ha previsto la possibilità per i concessionari di chiedere la proroga dei contratti in essere per la realizzazione di nuovi investimenti, mediante una proposta di modifica del rapporto concessorio anche attraverso l'unificazione di tratte interconnesse, contigue o complementari tra loro²⁵, con possibile pregiudizio delle garanzie di identificazione del miglior offerente (in termini tanto di canone concessorio, quanto di qualità del servizio) insite nella gara. Date le già segnalate carenze nella contabilità regolatoria, si potrebbe trattare – per le concessioni in scadenza – di investimenti in parte previsti e non effettuati nei termini prescritti dal contratto di concessione. È, inoltre, difficile – considerate le differenze esistenti in punto di durata e di regime tariffario – valutare se l'accorpamento di più concessioni in essere sia effettivamente in grado di sviluppare efficienze nei costi dei concessionari autostradali tali da giustificare ulteriori deroghe all'avvio di procedure di selezione dei nuovi concessionari con gara.

²⁵ F. Balassone (2014), *Conversione in legge del d.l. 12 settembre 2014, n. 133*, Banca d'Italia, 30 settembre (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/balassone-30-09-14.pdf>).

TAVOLE E FIGURE

Fig. 1: Estensione della rete autostradale nei maggiori paesi europei

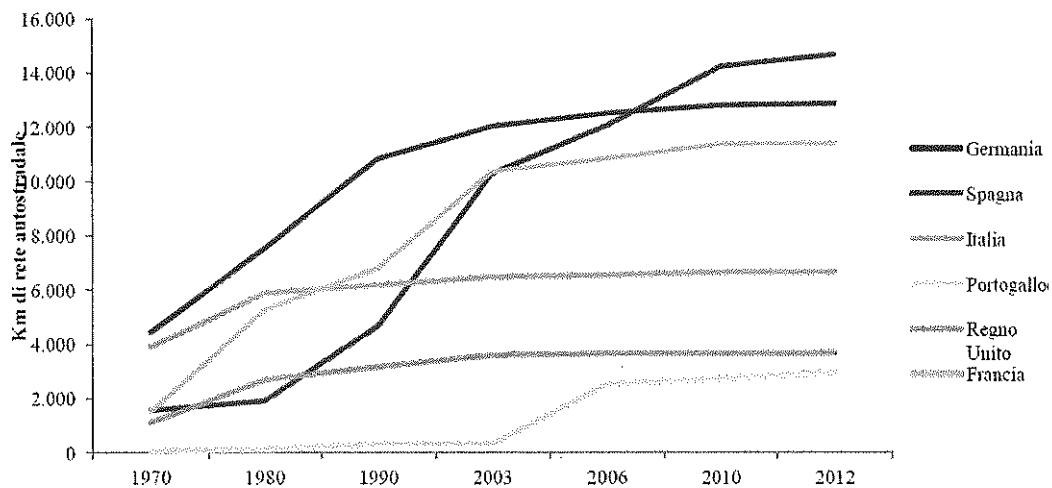
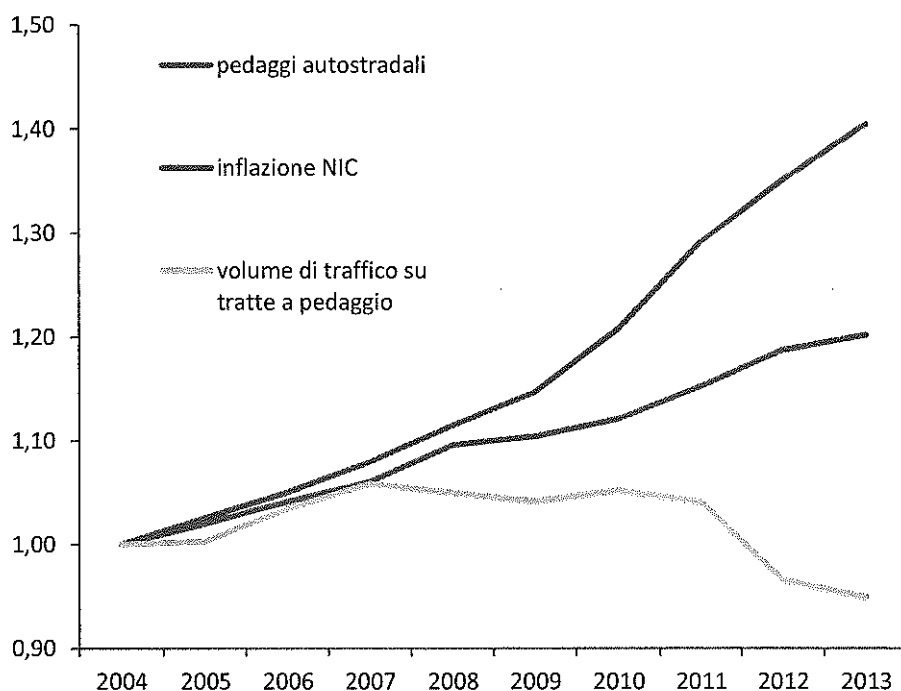
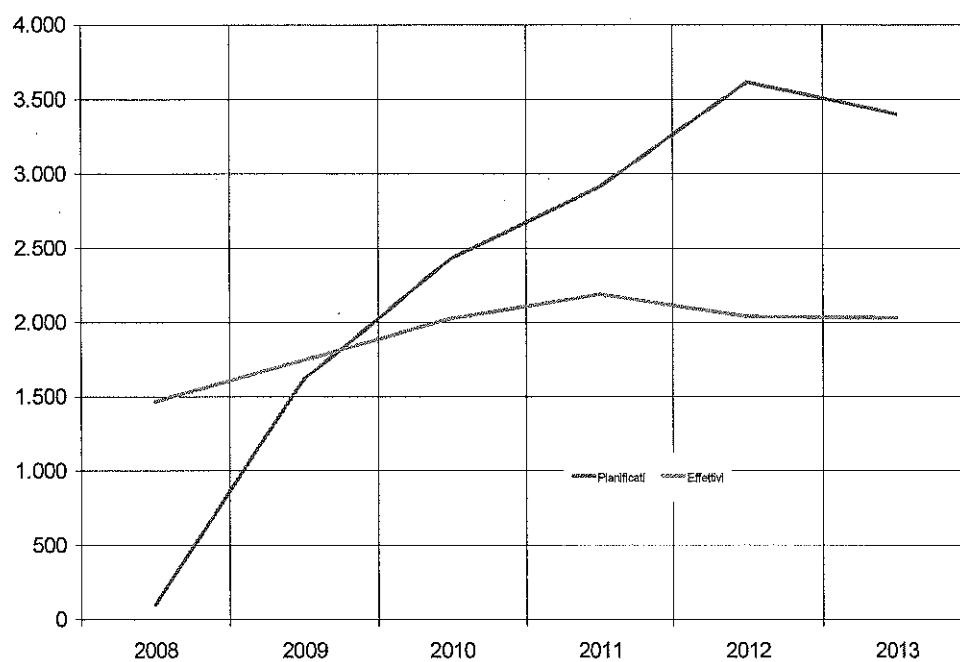


Fig. 2 – Pedaggi, inflazione e volumi di traffico sulle tratte a pedaggio (numero indice; 2004 = 100)



Fonte: dati ISTAT e AISCAT

Fig.3 – Investimenti programmati e effettivi dei concessionari autostradali
(milioni di euro)



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), *Il sistema autostradale in concessione e regolamentazione del sistema tariffario*, 22 gennaio.

Tav. 1 – Rete autostradale europea nel 2011

Paesi	Rete autostradale (chilometri)	km per 1.000 km ² superficie	Km per 10.000 autovetture
Austria	2.177	20,5	3,75
Belgio	1.763	57,8	3,25
Danimarca	1.128	26,2	5,20
Francia	11.412	17,6	3,52
Germania	13.879	35,9	2,97
Grecia	1.690	8,4	2,30
Paesi Bassi	2.631	63,3	3,38
Portogallo	2.988	29,7	6,64
Repubblica Ceca	1.381	9,3	1,60
Regno Unito	3.685	15,1	1,25
Spagna	14.701	28,2	6,61
Svezia	1.891	4,3	4,36
Ungheria	1.273	13,7	5,07
Italia	6.668	22,1	1,81
- Nord Ovest		32,8	1,98
- Nord Est		24,3	2,17
- Centro		15,5	1,48
- Mezzogiorno		17,2	1,72
Unione Europea		15,6	1,90

Fonte: Eurostat, 2012

Tav. 2 – Concessionari autostradali e tariffe nel 2011

Paesi	Numero di concessionari	Percentuale di chilometri a pedaggio	Ricavi da pedaggio (migliaia di euro per chilometro)
Austria	3	100	745
Danimarca	2	3	n.d.
Francia	23	78	950
Germania	1	100	312
Grecia	8	100	311
Italia	26	86	841
Paesi Bassi	1	1	...
Portogallo	7	58	365
Repubblica Ceca	1	100	251
Regno Unito	1	0	...
Spagna	34	23	477

Fonte: ASECAP, 2013

Tav. 3 – Convenzioni autostradali di gestione: scadenza e regime tariffario

Società concessionarie	Km	Scadenza	Concessione ex	Sistema di tariffazione
Asti – Cuneo S.p.A.	39,5	30/06/2035	D.M. 21/11/2007	Regime specifico
ATIVA S.p.A.	155,8	31/08/2016	L. 101/2008	Delibera CIPE 319/1996 (integrata con il fattore $K_{investimenti}$ di cui alla Delibera CIPE 39/2007)
Aut. Brescia – Verona – Vicenza – Padova	182,5	31/12/2026	L. 101/2008	Delibera CIPE 39/2007
Autocamionale della CISA S.p.A.	101	31/12/2031	L. 191/2009	L. 2/2009
Autostrada dei Fiori S.p.A.	113,3	30/11/2021	L. 191/2009	L. 2/2009 (regime semplificato)
Autostrada del Brennero S.p.A.	314	30/04/2014	D.M. 30/11/2005	Delibera CIPE 319/1996
Autostrade Centro Padane S.p.A.	88,6	30/09/2011 (prorogata al 30/09/2013)	L. 101/2008	Regime specifico
Autostrade Meridionali S.p.A.	51,6	31/12/2012	L. 191/2009	Regime specifico
Autostrade per l'Italia S.p.A.	2.854,60	31/12/2038	L. 101/2008	L. 47/2004
Autovie Venete S.p.A.	210,6	31/03/2017	L. 191/2009	Regime specifico
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	74,1	31/12/2032	L. 244/2007	L. 2/2009
Consorzio Aut. Siciliane	294,4	31/12/2030	D.M. 702/2001	Delibera CIPE 319/1996
Milano Serravalle – Milano Tangenziali	179,1	31/10/2028	L. 101/2008	Delibera CIPE 319/1996 (integrata con il fattore $K_{investimenti}$ di cui alla Delibera CIPE 39/2007)
Raccordo autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	32,4	31/12/2032	L. 191/2009	Delibera CIPE 39/2007
SALT S.p.A.	154,9	31/07/2019	L. 191/2009	L. 2/2009 (regime semplificato)
SAT S.p.A.	36,6	31/12/2046	L. 191/2009	Delibera CIPE 39/2007
SATAP A4 S.p.A.	127	31/12/2026	L. 101/2008	Delibera CIPE 39/2007
SATAP A21 S.p.A.	164,9	30/06/2017	L. 101/2008	Delibera CIPE 39/2007
SITAF S.p.A.	82,5	31/12/2050	L. 191/2009	L. 2/2009 (regime semplificato)
Soc. Autostrade Valdostane S.p.A.	67,1	31/12/2032	L. 191/2009	L. 2/2009
Società Italiana Traforo Monte Bianco	5,8	31/12/2050	Trattato internazionale	Regime specifico
Società Italiana Traforo San Bernardo	12,8	31/12/2034	Trattato internazionale	Regime specifico
Strada dei Parchi S.p.A.	281,4	31/12/2030	L. 191/2009	Delibera CIPE 39/2007
Tangenziale Napoli S.p.A.	20,2	31/12/2037	L. 191/2009	Delibera CIPE 39/2007
Torino – Savona S.p.A.	130,9	31/12/2038	L. 191/2009	L. 2/2009 (regime semplificato)

Fonte: NARS (2012)

Nota: le concessioni di Autostrada del Brennero S.p.A., Autostrade Centro Padane S.p.A. e Autostrade Meridionali S.p.A. sono in regime di proroga. Il 23 luglio 2014 è entrata in esercizio l'autostrada Bre.Be.Mi. (62,1 km), la cui realizzazione e gestione è stata affidata nel 2003 all'omonima società. Il 16 maggio 2015 è entrato in esercizio il tracciato principale della Tangenziale Est Esterna di Milano (32 km), la cui realizzazione e gestione è stata affidata alla Tangenziale Esterna S.p.A., sebbene manchino le opere connesse da realizzarsi entro il 2016.

Tav. 4 – Estensione della rete autostradale gestita dalle concessionarie italiane

CONCESSIONARIA	KM	CONCESSIONARIA	KM
Atlantia	2964,6	Gruppo Gavio	1212,1
Autostrade per l'Italia S.p.A.	2854,6	Torino-Milano (SATAP A4) S.p.A.	127
Società Italiana Traforo Monte Bianco	5,8	Autostrada Torino –Savona S.p.A.	130,9
Raccordo autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	32,4	Torino-Alessandria-Piacenza (SATAP A21) S.p.A.	164,9
Tangenziale di Napoli S.p.A.	20,2	Autostrade dei Fiori S.p.A.	113,3
Autostrade Meridionali S.p.A.	51,6	Parma-La Spezia (Autocamionale della CISA) S.p.A.	101
		Autostrada Ligure-Toscana (SALT) S.p.A.	154,9
		BRE.BE.MI	62,1
		Soc. Autostrade Valdostane (SAV) S.p.A.	67,4
		Asti – Cuneo S.p.A.	39,5
		ATIVA S.p.A.	155,8
		Trafo del Frejus (SITAF) S.p.A.	82,5
		Società Italiana Traforo San Bernardo	12,8
Autostrade in concessione a enti pubblici o concessionarie minori	KM	Autostrade in gestione diretta ANAS non pedaggiate	KM
Autovie Venete S.p.A.	193,2	A90 Grande Raccordo Anulare di Roma	68,2
Aut. Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A.	189	A91 Roma-Fiumicino	17,4
Autostrada del Brennero S.p.A.	314	A3 Salerno- Reggio Calabria	442,9
Autostrade Centro Padane S.p.A.		A29 Palermo-Mazara del Vallo e diramazione	118,8
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	74,1	A29 Dir. Alcamo-Trapani e diramazione per Birgi	50
Società Autostrada Tirrenica (SAT) S.p.A.	40	A19 Palermo-Catania	192,8
Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A.	179,1	A19 Diramazione Via Giafar	5,2
Consorzio Autostrade Siciliane	298,4	A29 Racc. Bis-Raccordo per Via Belgio	5,6
Strada dei Parchi S.p.A.	281,4	A18 Dir-Catania Nord-Catania Centro	3,7
		Catania-Siracusa	49,2
TOTALE	1657,8	TOTALE	953,8

Fonte: dati bilancio Atlantia 2013 NARS ANAS

Tav. 5 - Sistemi di tariffazione

Fonte normativa	Formula di price-cap	Ambito di applicazione
Delibera CIPE 20 dicembre 1996, n. 319	$\Delta T_{var, tariffaria} \leq \Delta P_{programmata} - X_{produttività} + \beta \Delta Q_{qualità}$ Dove: - ΔT rappresenta la variazione tariffaria ponderata; - ΔP rappresenta il tasso di inflazione programmata; - X rappresenta il tasso di produttività attesa; - ΔQ rappresenta la variazione percentuale di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio; - β è un coefficiente definito nelle convenzioni.	È stata applicata a tutte le Società Concessionarie sino agli adeguamenti tariffari approvati per l'anno 2008 e resta ancora applicabile (come già avvenuto per gli anni 2009, 2010, 2011 e 2012) per gli adeguamenti tariffari dell'anno 2013, limitatamente ai Concessionari non titolari di Convenzioni Uniche approvate ed efficaci. La Delibera regolamenta, in via esclusiva, gli adeguamenti tariffari delle seguenti Società Concessionarie: - Autostrada del Brennero S.p.A.; - Consorzio per le Autostrade Siciliane.
Art. 21 del d.l. 355/2003, convertito dalla l. 47/2004	$\Delta T_{var, tariffaria} = 70\% \Delta P_{reale} + X_{investimenti} + K_{investimenti}$ Dove ΔP corrisponde all'inflazione reale, ovvero alla variazione media annua dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale - indice MIC - rilevata e pubblicata dall'ISTAT, con riferimento al periodo 1° luglio - 30 giugno antecedente alla data di presentazione della richiesta di variazione tariffaria. A tale riconoscimento, si aggiunge $X_{investimenti}$, relativamente agli investimenti assentiti con la IV Convenzione Aggiuntiva alla Convenzione sottoscritta nell'anno 1997; mentre per gli ulteriori investimenti, inseriti nella Convenzione Unica, viene applicato il fattore $K_{investimenti}$, per la remunerazione degli stessi, secondo i criteri di cui alla Delibera CIPE 39/2007. La componente correlata alla qualità ($\beta \Delta Q_{qualità}$) non incide sulla variazione tariffaria annuale ma, qualora risultasse inferiore ai livelli del 2006, darebbe luogo a penalità.	Si applica unicamente a Autostrade per l'Italia S.p.A.
Delibera CIPE 15 giugno 2007, n. 39	$\Delta T_{var, tariffaria} = \Delta P_{programmata} - X_{riequilibrio} + K_{investimenti}$ Dove: - ΔT rappresenta la variazione tariffaria ponderata; - ΔP rappresenta il tasso di inflazione programmata; - $X_{riequilibrio}$ è il fattore percentuale di adeguamento annuale della tariffa determinato all'inizio di ogni periodo regolatorio e costante all'interno di esso, in modo tale che, ipotizzando l'assenza di ulteriori investimenti, per il successivo periodo di regolamentazione, il valore attualizzato dei ricavi previsti sia pari al valore attuale dei costi ammessi, tenuto conto dell'incremento di efficienza conseguibile dai concessionari e scontando gli importi al tasso di congrua remunerazione; - $K_{investimenti}$ è la variazione percentuale annuale della tariffa determinata ogni anno in modo da consentire la remunerazione degli investimenti realizzati l'anno precedente quello di applicazione dell'incremento. Alla formula sopra indicata si aggiunge o sottrae la componente correlata alla qualità ($\beta \Delta Q_{qualità}$) di cui alla precedente Delibera CIPE del 1996.	Trova applicazione esclusivamente nei seguenti casi: a) alle nuove concessioni, b) alle concessioni in essere, qualora il Concessionario chieda il riequilibrio del piano economico-finanziario, ovvero ancora c) limitatamente ai nuovi investimenti non ancora assentiti in concessione alla data del 3 ottobre 2006, ovvero assentiti a tale data ma non ancora inseriti nei piani economico-finanziari. Conseguentemente si applica alle seguenti società concessionarie: - Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A.; - Tangenziale di Napoli S.p.A.; - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta (RAV) S.p.A.; - Autostrada Tirrenica (SAT) S.p.A.; - SATAP S.p.A. tronco A4; - SATAP S.p.A. tronco A21; - Strada dei Parchi S.p.A.

Fonte normativa	Formula di price-cap	Ambito di applicazione
<p>Delibera CIPE 319/1996, integrata con il fattore $K_{investimenti}$ di cui alla Delibera CIPE 39/2007</p>	<p>$\Delta T_{var,tariffaria} \leq \Delta P_{programmata} - X_{produttività} + \beta \Delta Q_{qualità} + K_{investimenti}$</p> <p>Dove:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ΔT rappresenta la variazione tariffaria ponderata; - ΔP rappresenta il tasso di inflazione programmata; - X rappresenta il tasso di produttività attesa; - ΔQ rappresenta la variazione percentuale di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio; - β è un coefficiente definito nelle convenzioni; - $K_{investimenti}$ è la variazione percentuale annuale della tariffa determinata ogni anno in modo da consentire la remunerazione degli investimenti realizzati l'anno precedente quello di applicazione dell'incremento. 	<p>Si applica alle Concessionarie autostradali con Convenzione Unica efficace che non abbiano richiesto il riequilibrio del piano economico-finanziario. In tale fattispecie rientrano le seguenti Società Concessionarie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta (ATIVA) S.p.A.; - Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.A.
<p>Art. 3 del d.l. 185/2008, convertito dalla l. 2/2009</p>	<p>$\Delta T_{var,tariffaria} = \alpha \Delta P_{reale} - X_{riequilibrio} + K_{investimenti}$</p> <p>Dove α corrisponde a una percentuale fissa, per l'intera durata della Convenzione, dell'inflazione reale, determinata anche tenendo conto degli investimenti effettuati e ΔP corrisponde all'inflazione reale, ovvero alla variazione media annua dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale - indice <i>NIC</i> - rilevata e pubblicata dall'ISTAT, con riferimento al periodo 1° luglio - 30 giugno antecedente alla data di presentazione della richiesta di variazione tariffaria.</p> <p>A tale riconoscimento, si aggiungono il valore $X_{riequilibrio}$ e il valore $K_{investimenti}$, come previsto dalla Delibera CIPE 39/2007.</p> <p>La componente correlata alla qualità ($\beta \Delta Q_{qualità}$) non incide sulla variazione tariffaria annuale ma, qualora risultasse inferiore ai livelli di riferimento previsti nelle relative Convenzioni, darebbe luogo a penalità.</p>	<p>Tale regime vale in caso di richiesta di riequilibrio della concessione.</p> <p>Si applica alle seguenti Società:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concessioni Autostradali Venete (CAV) S.p.A.; - Autocamionale della CISA (CISA) S.p.A.; - Autostrade Valdostane (SAV) S.p.A.
<p>Art. 3, comma 5, del d.l. 185/2008, convertito dalla l. 2/2009 (c.d. regime semplificato)</p>	<p>$\Delta T_{var,tariffaria} = \alpha \Delta P_{reale} + K_{investimenti}$</p> <p>Dove α corrisponde ad una percentuale fissa, per l'intera durata della Convenzione, dell'inflazione reale, determinata anche tenendo conto degli investimenti effettuati e ΔP corrisponde all'inflazione reale, ovvero alla variazione media annua dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale - indice <i>NIC</i> - rilevata e pubblicata dall'ISTAT, con riferimento al periodo 1° luglio - 30 giugno antecedente alla data di presentazione della richiesta di variazione tariffaria.</p> <p>A tale riconoscimento, si aggiunge il valore $K_{investimenti}$, come previsto dalla Delibera CIPE 39/2007.</p> <p>La componente correlata alla qualità ($\beta \Delta Q_{qualità}$) non incide sulla variazione tariffaria annuale ma, qualora risultasse inferiore ai livelli di riferimento previsti nelle relative Convenzioni, darebbe luogo a penalità.</p>	<p>Tale regime vale in caso non sia previsto il riequilibrio della concessione. Esso si applica alle seguenti società:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autostrada dei Fiori (FIORI) S.p.A.; - Autostrada Ligure Toscana (SALT) S.p.A.; - Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus (SITAF) S.p.A.; - Autostrada Torino Savona S.p.A.

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), Allegato 2. Regolamentazione delle tariffe autostradali e meccanismi di adeguamento, 22 gennaio.

Tav. 6 – Regimi specifici di adeguamenti tariffari

Società Asti-Cuneo S.p.A.	<p>Titolare di nuova concessione affidata mediante gara, con nuovi lavori in corso di realizzazione e tratte già in esercizio (date in affidamento da ANAS S.p.A. nell'ambito del rapporto consessorio, così come previsto in sede di gara). Detta concessione, regolata dalla Convenzione Unica, prevede il regime di adeguamento tariffario di cui alla Delibera CIPE 15 giugno 2007, n. 39 da applicare a far data dal completamento dell'intero collegamento autostradale, ed un regime transitorio speciale da applicare sino a tale momento. Tale regime transitorio, ai sensi dell'art.16 comma 2 della Convenzione Unica, prevede che: "La tariffa media ponderata di cui all'allegato A sarà oggetto di adeguamento in relazione alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevata dall'ISTAT per il periodo intercorrente tra l'anno 2005 e la data di esercizio delle singole tratte e, infine, dell'intero collegamento autostradale". Pertanto, alla data di entrata in esercizio di ogni tratta, si riconosce l'inflazione reale dal 2005 alla data di entrata in esercizio della stessa, ridotta dell'inflazione reale riconosciuta all'apertura al traffico della tratta precedente. Il comma 3 del predetto art. 16 prevede: "Per i primi cinque anni dalla data di entrata in esercizio dell'intero collegamento autostradale, in conformità all'offerta di gara ed in mancanza di variazione delle altre componenti costitutive del meccanismo di revisione della tariffa, quest'ultima si intenderà adeguata sulla base del solo tasso di inflazione programmata corrispondente a quello risultante, per l'anno di applicazione della tariffa, dal più recente Documento di Programmazione Economica e Finanziaria".</p>
Autovie Venete S.p.A.	<p>Pur rientrando nel regime tariffario di cui alla Delibera CIPE 39/2007, è regolata da specifiche disposizioni impartite con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2009, n. 3764, articolo 13 (modificativa della precedente Ordinanza n. 3702 del 5 settembre 2008), secondo le quali il Commissario Delegato provvede all'istruttoria tecnica relativa allo stato di avanzamento dei lavori relativamente agli interventi della Società stessa rientranti tra le competenze del Commissario medesimo, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza del Concedente in materia tariffaria.</p>
Autostrade Meridionali S.p.A.	<p>La Convenzione Unica prevede, all'art. 4.1, la scadenza della concessione dalla data del 31 dicembre 2012 e non prevede riconoscimenti tariffari per il periodo successivo alla scadenza.</p>
Autostrade Centro Padane S.p.A.	<p>La concessione, ai sensi dell'art.4.1 della Convenzione Unica, è scaduta il 30 settembre 2011. Alla Concessionaria, nelle more del perfezionamento del subentro nella concessione, con nota n.122253 dell'8/9/2011, ANAS S.p.A. ha richiesto di proseguire, a far data dal 1° ottobre 2011, nella gestione delle attività di concessione secondo i termini e le modalità previste nella Convenzione Unica stessa. Con Atto Aggiuntivo stipulato in data 1° agosto 2012, approvato con d.M. n. 297 del 13 agosto 2012 e registrato alla Corte dei Conti il 24 settembre 2012, a specifica modifica e integrazione di quanto previsto nella Convenzione Unica è stato disciplinato il rapporto tra il Concedente ed il Concessionario dalla data del 1° ottobre 2011 fino al 30 settembre 2013.</p>
Società Italiana Traforo Monte Bianco	Regime tariffario specifico previsto dal Trattato internazionale
Società Italiana Traforo San Bernardo	Regime tariffario specifico previsto dal Trattato internazionale

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), Allegato 2. Regolamentazione delle tariffe autostradali e meccanismi di adeguamento, 22 gennaio; Autorità di Regolazione dei Trasporti (2014), Primo Rapporto Annuale al Parlamento, 16 luglio.

Tav. 7 – Interventi ex legge obiettivo

Intervento	Stato della procedura	Promotore	Lunghezza (km)	Investimento complessivo (mln di euro)
Porto di Ancona	Stipulata convenzione 18.12.2013	ATI Impregilo S.p.A. e altri	10,7	574,5
Ragusa – Catania	In fase di aggiudicazione	ATI Silec S.p.A. e altri	68,0	898,9
Caianiello – Benevento	In corso di redazione PEF per tenere conto della defiscalizzazione	ATI Net Engineering S.p.A. Geodata S.p.A.	60,9	616,4
Collegamento A1 (Capua) – Crazzanico – Area Domitiana	Contenzioso in corso conseguente all'aggiudicazione provvisoria	Tecnis S.p.A.	41,6	305,3
Orte – Mestre	Progetto approvato dal CIPE	ATI Silec S.p.A. Egis Project S.A. e altri	396,3	9.448,7
Ferrara – Porto Garibaldi	In fase di predisposizione studio di VIA	Non individuato	53,0	826,1
Collegamento Campogalliano – Sassuolo	In fase di aggiudicazione	-	16,5	516,0
Totale			647,0	13.185,9

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), *Il sistema autostradale in concessione e regolamentazione del sistema tariffario*, 22 gennaio.

€ 4,00



17STC0013500