

COMMISSIONE VIII
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 MAGGIO 2015

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **TINO IANNUZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		<i>Camanzi Andrea, presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti</i>	2, 8
Iannuzzi Tino, <i>presidente</i>	2	<i>De Rosa Massimo Felice (M5S)</i>	6
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI		<i>Mannino Claudia (M5S)</i>	6, 8
Audizione di rappresentanti dell'Autorità di regolazione dei trasporti:		<i>Mariani Raffaella (PD)</i>	7
Iannuzzi Tino, <i>presidente</i>	2, 5, 8, 10, 11	<i>Marinali Barbara, consigliere dell'Autorità di regolazione dei trasporti</i>	10
Borghi Enrico (PD)	5	ALLEGATO: Documentazione consegnata dal presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti	12

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.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
TINO IANNUZZI

La seduta comincia alle 14.25.

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 dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali, l'audizione di rappresentanti dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Saluto il Presidente, i consiglieri e i dirigenti dell'Autorità di regolazione dei trasporti, che ci hanno portato una consistente documentazione già distribuita ai componenti della Commissione.

Do la parola al dottor Andrea Camanzi, presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti, per lo svolgimento della sua relazione.

ANDREA CAMANZI, *presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti*. Grazie, presidente, e buongiorno agli illustri deputati. Desidero innanzitutto ringraziarvi per l'occasione di essere ascoltato nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali.

Concentrerò il mio intervento, che è a disposizione in forma scritta, su quattro punti. Attiro la vostra attenzione sul fatto

che le valutazioni che mi appresto a formulare sul settore autostradale muovono dall'articolo 5 del decreto-legge n. 133 del 2014, il cosiddetto decreto « Sblocca Italia ». Come è noto, le disposizioni prevedono che i rapporti concessori in vigore possano essere aggiornati o revisionati anche attraverso la gestione unificata di tratte autostradali interconnesse, contigue o complementari.

Ove trovassero applicazione, queste norme consentirebbero di fatto di modificare concessioni esistenti senza procedere a un nuovo affidamento alla scadenza e con l'effetto di continuare a sottrarre il settore autostradale alla regolazione *ex ante* da parte dell'Autorità. Attualmente, come sapete, l'Autorità può intervenire solo per le nuove concessioni. Questo stato di fatto ovviamente preoccupa molto l'Autorità.

Al riguardo, nonostante i correttivi apportati al testo dal Parlamento – correttivi molto importanti, che noi giudichiamo positivamente – la posizione dell'Autorità rimane oggi critica. Nei confronti dell'articolo 5, nonostante i correttivi positivi da voi apportati, manteniamo un giudizio critico. Condividiamo quanto rappresentato da altri soggetti che sono intervenuti nelle precedenti audizioni o in altra sede in ordine alla opportunità di un definitivo superamento delle norme in esame.

L'articolo 5 del decreto-legge n. 133 del 2014 costituisce un tentativo di dare risposte all'esigenza dei concessionari di gestire in modo più efficiente le tratte autostradali. Questa è una esigenza giustificata, ma la risposta che l'articolo 5 dà, a nostro modo di vedere, non è adeguata e non contiene un sufficiente livello di visione di insieme e di medio-lungo periodo. Per poter affrontare i problemi del settore

occorre invece avere una visione più complessiva e a lungo termine. Proverò a riprendere l'argomento alla fine e sono sicuro che mi porrete molte domande in merito.

Per quanto di rilievo per il regolatore, ci limitiamo a evidenziare che le concessioni in essere, per la quasi totalità assenti nell'ultima metà del secolo scorso e senza l'esperimento di procedure concorsuali, sono il risultato di scelte effettuate in un'ottica scarsamente attenta all'efficienza strutturale del settore e delle gestioni. Ne risulta, a nostro modo di vedere, un quadro disomogeneo e non sufficientemente trasparente sotto il profilo dei criteri, dei modelli tariffari applicati e dei sistemi di ammortamento degli investimenti.

Come è noto, esistono ben sei differenti regimi tariffari e, dal punto di vista dell'ampiezza delle tratte oggetto di gestione, esse variano, come ben sapete, da poche decine di chilometri a una o più centinaia di chilometri, ai quasi 3.000 chilometri gestiti dal principale concessionario, cioè Autostrade per l'Italia (ASPI). C'è quindi una forte frammentazione, ma anche su questo tema tornerò.

Occorre anche tenere conto degli effetti della recessione economica e della concorrenza intermodale dei trasporti, soprattutto del trasporto ferroviario e del trasporto aereo, sui nuovi sistemi di prezzi *low cost*. Siffatte condizioni della regolazione del settore si sono tradotte in una significativa riduzione dei volumi di traffico, non compensata da adeguati meccanismi regolatori idonei ad assicurare recuperi di margini aggiuntivi di efficienza.

Noi siamo convinti che, in mancanza di correttivi regolatori, gli effetti dei volumi di traffico inevitabilmente impattino direttamente sull'equilibrio economico e finanziario del concessionario o sul livello del pedaggio per gli utenti.

Nel quadro sopra delineato, condividiamo l'opinione che sia urgente e necessario, come ho detto poc'anzi, un riassetto generale del settore, incentrato però su un recupero di efficienza strutturale e di efficienza gestionale e su un'efficace rego-

lazione dei rischi, che riteniamo sia compito del regolatore *ex ante* indirizzare e accompagnare.

Desideriamo inoltre attirare l'attenzione della Commissione sulla circostanza che il coinvolgimento dell'Autorità nella procedura di approvazione dell'atto aggiuntivo o della convenzione unitaria, previsto dall'articolo 5 attraverso la formula « sentita l'Autorità » - formula che è stata introdotta dal Parlamento che ringraziamo, perché nella versione originale del decreto non era prevista - si discosta tuttavia dal modello prefigurato nelle nostre norme istitutive, secondo le quali il Parlamento ci ha affidato il compito di: predisporre lo schema di convenzione da inserire nel bando di gara; applicare il sistema tariffario basato sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività a cadenza quinquennale; definire gli ambiti di gestione delle tratte autostradali.

Ciò priva il settore degli effetti che possono derivare dall'intervento dell'Autorità, ai fini, tra l'altro, del contenimento delle dinamiche tariffarie in progressivo aumento.

In secondo luogo, vorremmo sottolineare la centralità della funzione posta in capo all'Autorità dalle norme istitutive della stessa, quella di definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali. Scopo della misura è fornire una base oggettiva per la razionalizzazione del sistema e agevolare il superamento della frammentazione e disomogeneità di cui oggi esso soffre, con particolare riferimento alla lunghezza delle tratte.

Un ambito di gestione più efficiente, a cui concorre la definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte, potrebbe fra l'altro consentire di prevenire la problematica derivante dalla presenza di elevati valori di subentro nelle concessioni, che allo stato incidano sulle condizioni economiche delle gare, e di migliorare le condizioni di bancabilità dei piani di investimento alla base delle concessioni, ossia della loro sostenibilità dal punto di vista finanziario.

A tale riguardo, con il coinvolgimento dei singoli gestori e della loro principale associazione, Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori (AISCAT), alla quale va il nostro ringraziamento per la collaborazione, l'Autorità ha avviato nel mese di marzo del 2014 una raccolta di dati relativi a ciascuna società concessionaria, secondo uno schema che la stessa Autorità ha elaborato, al fine di sviluppare un modello di analisi che consentisse di effettuare confronti di efficienza. È la prima volta che si fa in questo Paese e ne siamo abbastanza orgogliosi.

Sulla base dei dati sinora raccolti, nella riunione del Consiglio dello scorso 23 aprile, l'Autorità ha deliberato l'avvio del procedimento per la definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, che troverà conclusione prima dell'estate. Oramai siamo in dirittura di arrivo.

Nel ribadire che solo attraverso l'ausilio di una buona regolazione *ex ante* potrà verificarsi un miglioramento generale del settore in termini di efficienza, non ci nascondiamo la complessità della sfida da affrontare, anche in considerazione dell'attuale assetto del sistema delle concessioni, che, prevedendo scadenze differenziate, non agevola sicuramente l'attuazione di forme di ottimizzazione attraverso affidamenti congiunti di tratte a oggi gestite con separati affidamenti.

In proposito, la capacità dell'Autorità di predisporre modelli per la regolazione delle nuove concessioni sarebbe rafforzata dalla disponibilità di dati gestionali sulle concessioni, oggi detenuti — ahimè — in via esclusiva dalla struttura organizzativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a cui è attribuita la vigilanza sulle concessioni autostradali.

Questi ultimi dati consentirebbero, fra l'altro, di distinguere correttamente gli investimenti aggiuntivi che si intendono fare da quelli già previsti nelle convenzioni in essere e non realizzati. Questi dati, al momento, non sono nella disponibilità dell'Autorità, nonostante la nostra richiesta.

Un terzo aspetto che riteniamo opportuno segnalare, anche in vista del recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di concessioni, è il tema del cosiddetto *ius variandi*. Tenendo presente che, come detto, sulla base della legge istitutiva dell'Autorità la regolazione *ex ante* riguarderebbe solo le nuove concessioni, è quanto mai necessario adottare una disciplina rigorosa in materia di *ius variandi* e assicurarne una altrettanto rigorosa, che non consenta di disporre modifiche sostanziali ai contratti in corso di validità senza ricorrere all'affidamento di una nuova concessione. Lo *ius variandi* deve quindi rimanere tale e non essere trasformato. Questa è una preoccupazione sulla quale vogliamo attirare la vostra attenzione.

Come abbiamo avuto occasione di rilevare nella sede del gruppo di lavoro a ciò preposto, la nuova direttiva europea indica quali modifiche possono essere apportate alle concessioni in corso di esecuzione senza ricorrere a una nuova procedura di aggiudicazione e quali modifiche invece, in quanto sostanziali, comportano l'obbligo di procedere a una nuova procedura di aggiudicazione.

Essendo la direttiva molto chiara in merito, noi auspichiamo che nel recepimento questa chiarezza sia traslata e mantenuta. Attraverso un'accurata trasposizione di quelle disposizioni, il recepimento della direttiva costituisce pertanto l'opportunità per definire l'ambito dell'esercizio appropriato e legittimo dello *ius variandi* rispetto a quello delle modifiche sostanziali, consistenti di fatto in nuove concessioni.

Beninteso, quanto affermato riguardo alle concessioni che potremmo definire come interamente nuove vale anche nel caso di atti aggiuntivi al contratto di concessione originario, qualora nella sostanza ne alterino gli elementi essenziali.

Desideriamo infine soffermarci sul perimetro delle competenze attribuite all'Autorità in materia autostradale. È appena il caso di ricordare che tali competenze sono state definite in un contesto in cui, con

riferimento al settore autostradale, era ancora attesa l'istituzione dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, che voi ben conoscete, di cui all'articolo 36 del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito con la legge n. 111 del 2011, istituzione che non è mai avvenuta, riteniamo che detto perimetro richieda una rilettura, visto che l'Agenzia non è mai stata costituita, anche alla luce delle tendenze recenti degli assetti istituzionali della regolazione indipendente in altri Paesi europei.

È noto che l'Autorità di regolazione dei trasporti non costituisce più un *unicum*. Ricorderete che, quando siamo stati costituiti, si diceva che eravamo in controtendenza rispetto a tutti gli altri Paesi dell'Unione europea, in cui le autorità di regolazione erano mono-settoriali. Solo noi ci saremmo occupati di ferrovie, autostrade, porti eccetera. Non è più così. Nel panorama europeo, infatti, i regolatori indipendenti sono stati investiti di competenze plurimodali, in particolar modo nel segmento del trasporto terrestre.

Cito due esempi. Come è noto, l'Autorità di regolazione ferroviaria inglese, l'*Office of Rail Regulation*, ha assunto, a partire dallo scorso mese di aprile, competenze anche in materia di strade consistenti nella vigilanza sulla gestione della rete stradale strategica, delle autostrade e delle strade principali, lì definite di categoria A. Inoltre, in Francia, un progetto di legge presentato alla fine del 2014, la cosiddetta « legge Macon », prevede l'estensione dei poteri e dei compiti dell'Autorità di regolazione ferroviaria alle strade e alle autostrade. Molto probabilmente ciò è anche dovuto alla concorrenza intermodale alla quale facevo riferimento poco fa.

Entrambi i modelli citati prevedono che il regolatore eserciti, tra l'altro, funzioni di monitoraggio e controllo sui contratti di concessione in corso di validità e non solo sulle nuove concessioni, ivi compresa la vigilanza sull'applicazione del regime tariffario cui è riconducibile ogni singola concessione.

Beninteso, fatte salve le prerogative del concedente, cioè la vigilanza in materia tecnica sugli investimenti, che è compe-

tenza esclusiva del concedente, questa Autorità ritiene che tali competenze dovrebbero essere espressamente attribuite anche all'Autorità di regolazione dei trasporti.

Ho esaurito qui le mie osservazioni. Mi sottopongo di buon grado alle domande e ai commenti che vorrete fare. Assieme a me risponderanno i colleghi Barbara Marinali e Mario Valducci.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente, per la sua esposizione estremamente chiara e precisa e anche per la notevole capacità di sintesi.

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

ENRICO BORGHI. Vorrei ringraziare il presidente Camanzi e tutti i componenti dell'Autorità di regolazione dei trasporti qui presenti perché con questa relazione, almeno dal mio punto di vista, ci hanno fornito un quadro esaustivo e hanno risposto alle domande e ai quesiti che precedevano questo intervento.

Ne approfitterei per interloquire con i nostri ospiti in considerazione del fatto che l'intervento consegnatoci, se non completa, certamente definisce in maniera ancora più puntuale e articolata l'esigenza di concludere i lavori della nostra Commissione, facendo presente al Governo che tutti gli auditi hanno dato indicazione di porre mano all'articolo 5 e di inserire questa tematica nel quadro più generale del recepimento delle direttive comunitarie.

È un tema per noi molto rilevante. In Commissione abbiamo discusso a lungo e l'introduzione dell'emendamento che condizionava l'applicazione del meccanismo alla preventiva espressione dell'Unione europea rientrava esattamente in questa condizione.

Vi è però un ulteriore elemento che io qui registro e che è già stato oggetto di una serie di approfondimenti nel corso delle audizioni precedenti. Oggi tale elemento viene correttamente puntualizzato, a mio avviso, e questo ci impone di fare una riflessione più profonda. Mi riferisco alla

competenza residuale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in relazione al ruolo del nascente sistema delle *Authority*.

Credo che questo sia un elemento che dobbiamo iniziare ad approfondire e svuotarlo. Se è vero, come è vero, che nell'applicazione delle direttive comunitarie si va verso una logica di apertura del mercato, entro la quale il sistema delle autorità deve definire l'ambito ottimale che garantisca l'equilibrio tra il sistema degli investimenti e il livello della pressione tariffaria, questo significa che dobbiamo uscire dalla logica tradizionale in cui la politica — tradotto, il Ministero — teneva insieme le linee di indirizzo e le linee gestionali.

Inevitabilmente ciò comporta anche l'esigenza, presidente, di lavorare su una richiesta al Governo, sulla quale peraltro il Ministro Delrio, nel corso dell'audizione resa nelle scorse settimane, ha fatto un'apertura molto chiara. Penso che il Parlamento debba inserire questo elemento di riflessione nelle proprie conclusioni. Delle due l'una: o andiamo verso un'armonica strumentazione giuridico-normativa che consenta alle *Authority* di svolgere fino in fondo il loro compito oppure ritorniamo indietro. In mezzo rischiamo soltanto la confusione che io rilevo e che non credo sia un elemento banale.

Quando il presidente di un'*Authority* viene in Parlamento a dirci che la struttura organizzativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a oggi, non fornisce dati gestionali che in quanto tali devono — non dovrebbero — essere pubblici e nella disponibilità del Parlamento e dell'Autorità, credo sia un fatto da enfatizzare e sottolineare, non solo per le indispensabili e necessarie procedure connesse alla trasparenza, ma anche per l'efficienza del sistema. Altrimenti non c'è via d'uscita.

Sotto questo profilo, ricordo che il Senato sta completando l'esame della normativa di recepimento delle direttive in materia di appalti e concessioni. Come Partito Democratico, chiederemo che su

questo tema ci sia un'accelerazione, al fine di poter ulteriormente approfondire tali aspetti in sede di seconda lettura.

Credo che esista una connessione molto stretta e forte tra le parole che il presidente Camanzi ha detto qui oggi e il lavoro che dovremo compiere in seconda lettura.

MASSIMO FELICE DE ROSA. Ringrazio anch'io i nostri ospiti per la relazione. Conoscendo poco l'Autorità, porrò domande che non vogliono essere un attacco ma un modo per capire quali siano i ruoli e i confini. Dalle audizioni che abbiamo fatto, non sono riuscito a capire chi si occupi di cosa. Mi sembra che ci sia troppa confusione tra i vari enti e autorità.

Se le concessioni nuove vengono decise per decreto, che senso ha l'Autorità? Questo articolo 5 deve aver probabilmente creato un putiferio a livello di Autorità perché, per quanto concerne le concessioni autostradali, cancella il senso dell'esistenza dell'Autorità sui trasporti.

Forse questo esula dal tema oggetto dell'audizione, ma vorrei sapere quali altri compiti avete oltre alla valutazione delle gare per le nuove concessioni e le tariffe. Avete anche compiti di controllo esecutivi sul campo che si estendano o meno ad altri settori?

Fate già controlli o per adesso il lavoro dell'Autorità è inibito dal fatto che per la maggior parte le concessioni sono in essere da tempo, mentre voi dovete occuparvi di quelle nuove? Torniamo al punto di prima. Perché abbiamo creato un'*Authority*, se poi non ha materiale su cui lavorare? È una questione fondamentale.

Vorrei anche chiedervi se potete fornirci i dati sull'efficienza, qualcosa di leggibile per non addetti ai lavori che ci dia un'idea dell'efficienza delle varie tratte autostradali.

Sulle tariffe, vorrei sapere in particolare se avete già agito e quali sono state le mosse dell'Autorità.

CLAUDIA MANNINO. Volevo chiedere ai nostri ospiti come l'Autorità di regolazione dei trasporti stia interpretando l'Autorità il ruolo centrale che si sta cercando

di dare all'Autorità Nazionale AntiCorruzione (ANAC), visto che almeno per adesso l'ANAC svolge controlli successivi.

La seconda domanda, invece, è relativa all'efficienza delle concessioni ed è suggerita dai recenti avvenimenti su alcune tratte autostradali. Ve ne sono alcune utilizzate pochissimo rispetto all'investimento originario. Come si interviene per prevenire situazioni di questo genere? All'estremo opposto, un titolare di concessione può rendere poco trasparente la manutenzione che si fa su quell'opera creando un disservizio. In questo caso, vorrei sapere se riconoscete al vostro ente, all'ANAC o al Governo un ruolo di intervento straordinario.

Solo per citare un caso noto, di cui già abbiamo parlato in questa Commissione, l'assoluta mancanza di manutenzione ordinaria e straordinaria su determinate infrastrutture ha causato il crollo dell'infrastruttura stessa. Come già qualche giorno fa, mi chiedo se l'opera straordinaria, realizzata in maniera straordinaria, previa concessione, finisca di essere straordinaria dopo che è stata realizzata. Se questa poi crolla, non dovrebbe avere lo stesso interesse di straordinarietà per essere ripristinata? Non facendo più né manutenzione ordinaria né manutenzione straordinaria, abbiamo bisogno di ricostruire da zero.

Volevo capire come l'Autorità interpreti le norme in queste situazioni.

RAFFAELLA MARIANI. Ringrazio il presidente Camanzi e tutti i componenti dell'Autorità per la loro disponibilità.

A me interessa approfondire due questioni, presidente. Prima che lei ci parlasse della difficoltà di reperire i dati dall'Ispettorato Vigilanza Concessioni Autostradali (IVCA), le avrei chiesto un confronto tra i vostri dati e quelli di IVCA. Questa Commissione fece sì che quella struttura, che presso l'ANAS doveva avere il controllo dei concessionari, finisse al Ministero prima ancora che fosse istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, ritenendo che controllore e controllato non dovessero stare insieme presso l'ANAS.

Ci siamo sempre domandati se i dati che l'IVCA nel tempo, e non troppo spesso, aveva fornito a questa Commissione fossero quelli giusti con riguardo agli investimenti fatti sia durante le concessioni sia in prospettiva. Dal nostro punto di vista, un confronto con i dati prodotti dal vostro lavoro di analisi potrebbe essere utile per verificarne l'effettività, sulla quale c'è sempre stata qualche polemica e discussione.

L'altra domanda che mi interessa porvi riguarda il riferimento che lei ha fatto al regolatore *ex ante*, cioè al fatto che la legge istitutiva dell'Autorità le dà competenza solo sulle nuove concessioni. Materia per avvocati in questa discussione ce ne è sempre stata molta, a partire dalla convenzione unica di Società Autostrade. Se le concessioni sono già state licenziate con una durata, per alcune, di molti anni ancora, come riusciamo a intervenire su quelle già autorizzate - lei in un'intervista ha detto che *pacta sunt servanda* - per verificare modifiche a piani finanziari che in questo momento, dal nostro punto di vista, non stanno più in piedi?

Questa è una discussione molto accesa che riguarda tante situazioni nel nostro Paese. Nelle audizioni ci siamo sentiti dire dai concessionari che le modifiche si possono fare solo quando convengono a loro, in definitiva, e non quando lo Stato potrebbe magari richiedere accorgimenti o verifiche dei piani finanziari.

Lo dico soprattutto in riferimento alle tariffe, ossia al costo che per i cittadini esiste e che a volte viene incrementato solo alla luce di piani finanziari che nessuno di noi però oggi può verificare. Non abbiamo più la possibilità, infatti, di vedere i pareri del CIPE e del NARS, che non esistono più, e rispetto ai quali il Parlamento è sprovvisto.

In ultimo, vorrei un chiarimento su una questione minore ma che ci interessa, in merito alla quale mi ero già rivolta in altra occasione al Ministero, il quale aveva prodotto un atto di indirizzo sulle aree di pertinenza delle concessionarie in riferimento alle aree di servizio. Tale atto riguarda una riorganizzazione di un certo

tenore e preoccupa con riferimento all'occupazione. In quel caso, per esempio, non si è parlato di patti già scritti nelle concessionarie ma solo attraverso un atto di indirizzo del Ministero. Essendo poco chiara la situazione, vi chiederei — se ne sapete qualcosa — di darci qualche informazione al riguardo. Grazie.

PRESIDENTE. La ringrazio, collega Mariani. Non ci sono altri colleghi che hanno chiesto di intervenire.

Prima di dare di nuovo la parola al presidente dell'*Authority* per le risposte, vorrei porre anch'io una considerazione.

A me sembra che tutta la relazione dell'*Authority* ruoti attorno a una preoccupazione, come aspetto principale. Poi esistono anche altre questioni molto rilevanti, che vengono poste in evidenza. La preoccupazione muove dalla considerazione dell'articolo 5 del decreto-legge n. 133 del 2014: si teme che si possa dar luogo, in qualche misura, a forme di continuazione e magari di ampliamento e di estensione delle concessioni in essere, senza alcun meccanismo di verifica e di controllo rigoroso e, soprattutto, senza il passaggio a un nuovo affidamento con gara pubblica.

Mi sembra che questa preoccupazione, poi, accompagni i diversi aspetti della riflessione dell'Autorità, perché finisce per rientrare nel discorso della necessità di scolpire a livello normativo — questo, a mio avviso, è uno dei punti che noi, in quanto Commissione, dobbiamo enunciare con chiarezza nella relazione finale, quindi anche in vista del recepimento delle direttive europee — e approfittare di quest'occasione per fare una distinzione netta tra *ius variandi*, rispetto alle concessioni estere, e *ius novi*, in modo da evitare che passino per mutamenti in qualche misura marginali o fisiologici o naturali delle concessioni in essere quelle che sono, invece, trasformazioni e modifiche di aspetti assolutamente sostanziali ed essenziali della concessione, quindi danno vita giuridicamente a una nuova concessione. In tal caso, bisogna porre un freno netto allo *ius variandi*, che non è più tale ma dà

luogo a nuova concessione ed esige una gara.

Tutto sommato, presidente, questo punto è molto importante per la richiesta di acquisizione di dati, che voi con garbo istituzionale, ma con molta chiarezza, sollecitate nei confronti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Anche in tale prospettiva, infatti, i dati sono assolutamente fondamentali nella vostra lettura per distinguere finalmente, nell'ambito degli investimenti che il concessionario s'impegna a porre in essere, tra gli investimenti che sono già stati assunti e sono giuridicamente a carico del concessionario, ma non realizzati, e quelli aggiuntivi, che per essere tali devono essere nuovi, ossia ulteriori, diversi e in qualche misura migliorativi rispetto a quelli già in corso e peraltro non realizzati.

Infine, anche secondo quanto accaduto per l'Autorità di regolazione ferroviaria britannica e al progetto *de iure condendo* per l'*Authority* in Francia, voi sottolineate la necessità di rendere piena la funzione di regolazione *ex ante* delle concessioni. Ciò non vuol dire solo guardare alle nuove concessioni ma, senza nascondersi dietro un dito e considerata la perduranza nel tempo delle concessioni in essere, estendere e rendere effettivi e penetranti il controllo e la vigilanza dell'*Authority* sia sui contratti di concessione in corso sia sull'applicazione dei relativi regimi tariffari.

CLAUDIA MANNINO. Intervengo brevemente solo per capire se il tema andrebbe in contrasto con la direttiva Bolkestein, che pone concessioni per un massimo di sei anni, dopo i quali bisogna comunque procedere alla gara.

PRESIDENTE. Nell'autorizzare la pubblicazione della documentazione consegnata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*), do la parola al presidente Camanzi per la replica.

ANDREA CAMANZI, presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Ringrazio

tutti gli onorevoli deputati che hanno fatto commenti e posto domande.

Prima di provare a dare qualche risposta puntuale — molte domande sono puntuali, quindi meritano risposte puntuali — vorrei iniziare facendo qualche considerazione su un tema che è emerso in due o tre interventi e che il presidente di seduta ha riassunto da ultimo, vale a dire come trattiamo le concessioni in essere rispetto alle nuove e in che modo vediamo il nostro ruolo sulle concessioni in essere oltre che sulle nuove.

Vorrei riprendere un aspetto — sottolineato dal presidente, con cui sono molto d'accordo — che non è sempre facile cogliere. Non è solo una questione di gare. Certamente la gara è un meccanismo che abbiamo creato in Europa e nel mondo per assicurarci l'efficienza di chi entra sul mercato, quindi si tratta di un misuratore e di un garante dell'efficienza. Non è che la gara in quanto tale sia un obiettivo.

Mi chiedo, a questo punto, perché siamo così preoccupati — e apprezziamo molto che lo siate anche voi — del fatto che l'Autorità abbia poteri pieni solo limitatamente alle nuove concessioni e che, per quelle in essere, si limiti a essere uno spettatore. La vera novità dell'Autorità è di aver attribuito poteri *ex ante*, ossia definire *ex ante*, prima della gara, i criteri che devono valere, con la gara o con l'affidamento diretto, laddove legittimo, come nel caso di un'affidamento *in house*, pur nei limiti che questo comporta (la normativa comunitaria è molto chiara in merito).

Insomma, si può anche dare un affidamento diretto, ma i criteri devono essere definiti *ex ante*, in modo tale che quell'affidamento, quel contratto di concessione massimizzi l'efficienza.

Esistono due tipi di efficienza da perseguire. Una è l'efficienza di tipo strutturale. Se in un mercato operano ventiquattro operatori, dei quali uno con cinque chilometri di concessione, un altro con quasi 3000 chilometri e, in mezzo, ventidue operatori con concessioni tra cinquanta e trecento chilometri, è evidente che questa struttura del mercato ha al suo interno delle riserve di efficienza che de-

vono essere tirate fuori. Ciò non vuol dire necessariamente che, se c'è un'inefficienza pari a dieci, i prezzi e i pedaggi debbano diminuire dello stesso valore, perché sul pedaggio incidono anche altri fattori. In ogni caso, questo vi dà l'idea di un'efficienza strutturale che deve essere estratta da questo mercato e che si può realizzare solo avendo a disposizione chiare regole *ex ante* e comparazioni, che noi chiamiamo *benchmark*, cioè comparazioni fra tratte.

D'altra parte, nell'articolo 37 istitutivo dell'Autorità, laddove si parla dei compiti della stessa, si dice di fare concorrenza per comparazione fra tratte. Per fare questo occorre costruire modelli econometrici basati sui dati gestionali esistenti. L'accesso a tali dati non è solo funzionale a un controllo sulla corretta applicazione dei meccanismi e delle formule tariffarie delle concessioni esistenti — verso le quali ovviamente *pacta sunt servanda* — ma serve ad acquisire elementi di comparazione per costruire un'efficienza strutturale, che poi trova la sua dimensione nella definizione dei bacini.

Se noi potessimo dire — e potessimo dirlo con dati oggettivi, come ci apprestiamo a fare, nonostante le difficoltà — che un bacino ottimale è tale quando ha un certo numero di chilometri di concessione e un certo volume di traffico, si capirebbe subito qual è l'efficienza strutturale che può emergere da un diverso assetto del mercato. Fra qualche mese vi mostreremo i dati ma adesso abbiamo il procedimento in corso e dobbiamo rispettare i vincoli del segreto istruttorio.

All'efficienza strutturale poi va aggiunta quella gestionale, che deve prescindere dai chilometri di tratta in concessione: efficienza sui costi operativi, sui costi di manutenzione e sui costi di organizzazione del personale.

Il cumulo dei due tipi di efficienza rende l'idea di come possiamo meglio gestire il settore.

Beninteso, questo lavoro è il combinato disposto di una regolazione *ex ante* unita con una vigilanza *ex post*. L'ANAC fa solo regolazione *ex post*, cioè fa vigilanza sui

contratti, non sull'esercizio delle attività imprenditoriali per fornire un servizio di trasporto.

Noi lavoriamo in perfetta armonia, non solo fra Consigli e Presidenti: istituzionalmente le due figure si completano (e ci mancherebbe altro), ma le funzioni e il ruolo strategico attribuiti sono profondamente diversi.

Torno ora su un punto che sollevava l'onorevole Mariani, sul quale non vorrei prestarmi a equivoci. I dati che l'IVCA vi fornisce sono sicuramente corretti, perché provengono dai gestori che — sono sicurissimo — hanno contabilità perfette, quindi i loro dati lo sono altrettanto. Del resto, essendo società quotate in borsa, come potrebbero avere dati non veri?

Il punto centrale non è se il dato sia giusto o meno, ma l'utilizzo di quel dato e la sua disaggregazione. Se mi dai un dato aggregato, io vedo poco, ma se mi dai un dato disaggregato, come ti chiedo, posso misurare singoli fenomeni che mi interessano, e quindi posso perseguire l'efficienza, lo ripeto, non necessariamente attraverso la gara.

Rispondo così anche circa la questione relativa alle modalità con cui da una situazione attuale e imboccarne una nuova attraverso un rigoroso esercizio dell'attività di vigilanza, cui — ne sono certo — i concessionari sono ben lieti di sottoporsi, perché hanno contabilità perfette e svolgono correttamente il loro lavoro, unitamente (alla scadenza delle concessioni) a un'applicazione di criteri *ex ante*, che possa migliorare sia l'efficienza strutturale che quella gestionale. Spero di aver reso l'idea.

Le nostre considerazioni, che sottoponiamo alla vostra valutazione, ci portano a dire che forse l'articolo 5, anche se molto migliorato da questo Parlamento in sede di conversione, oggi è un po' superato. Inoltre, può essere sufficiente l'articolo 37 istitutivo dell'Autorità, ampliando un po' le nostre competenze anche all'attività di vigilanza *ex post* sulle concessioni in essere. Anche il recepimento delle direttive comunitarie in materia di concessioni e

appalti pubblici può molto probabilmente rappresentare un architrave su cui lavorare.

Su altri temi puntuali, come quello posto dall'onorevole Mannino sulla questione siciliana — immagino che facesse riferimento a quella — pregherei i colleghi di rispondere.

PRESIDENTE. Raccomando ai consiglieri — chiedo venia — un'estrema sintesi temporale perché incombe la ripresa dei lavori dell'Aula e abbiamo ulteriori due punti in sede referente.

BARBARA MARINALI, consigliere dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Onorevole Mannino, riguardo alle manutenzioni ordinarie e straordinarie e agli eventi catastrofici recentemente verificatisi, anche se la pressoché interezza degli eventi si è manifestata su rete stradale ANAS e non in ambiti concessi ai gestori autostradali, noi non abbiamo il potere di verificare lo stato tecnico dell'infrastruttura. Questo è effettivamente un potere che rimane in capo al concedente. In questo momento, dopo la riforma, il concedente è diventato il Ministero — non c'è più una tripartizione — e deve verificare che le opere vengano correttamente eseguite anche dal punto di vista progettuale. Non è un caso che il Ministero approvi i progetti dei concessionari autostradali che, quindi, come tali sono soggetti a vigilanza.

Circa la domanda su chi debba rifinanziare un'opera, questo attiene alla responsabilità del crollo della stessa. Se l'opera crolla perché viene travolta da una frana, quindi strutturalmente non sono addossabili responsabilità al concessionario, è evidente che la questione è dibattuta. Diversamente, invece, se l'opera presenta, come in alcuni casi ci sembra avvenga, difetti strutturali addebitabili alla progettazione o alla realizzazione dell'opera stessa, in questo caso è evidente che il concessionario ha già, sulla base delle convenzioni vigenti, una responsabilità oggettiva.

Al momento non esiste un indicatore di efficienza su tale casistica, che non do-

vrebbe proprio verificarsi, perché un'opera realizzata deve essere in grado di svolgere le sue funzioni e non trasformarsi in occasione di un evento calamitoso. Tale caso addirittura potrebbe, qualora sia accertata una responsabilità, portare a provvedimenti molto più seri, ossia alla decadenza del concessionario dalla gestione della tratta.

Cito un breve esempio, che credo lei conosca bene. Vi è stato un unico caso in Italia di tentativo di dichiarare la decadenza di un concessionario, ossia quella del concessionario delle autostrade siciliane. Come lei sa, questa decisione, che pure è stata assunta con responsabilità dall'amministrazione — ossia da due ministri con un decreto interministeriale — è stata giudicata inapplicabile o addirittura illegittima da parte della magistratura siciliana, la quale ha sancito che una con-

cessione rilasciata per legge, solo per legge può essere revocata o dichiarata decaduta.

PRESIDENTE. Salutiamo anche il consigliere Valducci, che è stato nostro autorevole parlamentare, peraltro presidente della Commissione trasporti, con la quale siamo ai confini di competenza.

Ringrazio il presidente Camanzi e tutti i componenti dell'Autorità dei trasporti per questa utilissima audizione.

La seduta termina alle 15.10.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 2 dicembre 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali

Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici (8^a) della Camera dei Deputati

Audizione del 5 maggio 2015

Andrea Camanzi, Presidente

Illustre Presidente, illustri Deputati, desidero innanzitutto ringraziarVi anche a nome dei colleghi Barbara Marinalli e Mario Valducci per l'occasione che ci è data di essere ascoltati nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali. Vorrei, al riguardo, concentrare l'intervento su quattro aspetti.

1. Le valutazioni che ci apprestiamo a formulare sul settore autostradale muovono dall'art. 5 del decreto-legge n. 133 del 2014, cosiddetto "Sblocca-Italia" al cui proposito abbiamo avuto modo di esprimere dinanzi a questa Commissione la posizione dell'Autorità nel mese di settembre dello scorso anno, nel contesto dell'attività di conversione di quel decreto.

Come noto, tali disposizioni prevedono che i rapporti concessori in vigore possano essere aggiornati o revisionati anche attraverso la gestione unificata di tratte autostradali interconnesse, contigue o complementari. Ove trovassero applicazione, esse consentirebbero di modificare le concessioni esistenti senza procedere ad un nuovo affidamento alla scadenza e con l'effetto di continuare a sottrarre il settore autostradale alla regolazione *ex ante* da parte dell'Autorità, attualmente prevista solo per le nuove concessioni.

Al riguardo, nonostante i correttivi apportati al testo nel corso della procedura di conversione del d.l. 133/2014, la posizione dell'Autorità rimane oggi critica; condividiamo, quindi, quanto rappresentato da altri in questa ed altre sedi in ordine alla opportunità di un definitivo superamento delle norme in esame. Se l'art. 5 del d.l. 133/2014 costituisce un tentativo di dare risposta all'esigenza dei concessionari di poter gestire in modo più efficiente le tratte autostradali, si tratta di una risposta manchevole di una adeguata visione d'insieme e di medio-lungo periodo che il sistema richiede.

Per quanto di rilievo per il regolatore, ci limitiamo ad evidenziare che le concessioni in essere - per la quasi totalità assentite nell'ultima metà del secolo scorso e senza l'esperimento di

procedure concorsuali - sono il risultato di scelte effettuate con un'ottica scarsamente attenta all'efficienza strutturale del settore e delle gestioni. Ne risulta un quadro disomogeneo e non sufficientemente trasparente sotto il profilo dei criteri, dei modelli tariffari applicati e dei sistemi di ammortamento degli investimenti. Come noto, esistono ben sei differenti regimi tariffari e, dal punto di vista dell'ampiezza delle tratte oggetto di gestione, esse variano tra poche decine di chilometri, ad una o più centinaia di chilometri, ai quasi tremila chilometri gestiti dal principale concessionario.

Occorre anche tenere conto degli effetti della recessione economica e della concorrenza intermodale dei trasporti che, in siffatte condizioni della regolazione del settore, si sono tradotti in una significativa riduzione dei volumi di traffico, non compensata da adeguati meccanismi regolatori idonei ad assicurare recuperi di margini aggiuntivi di efficienza. In mancanza di "correttivi regolatori", gli effetti dei volumi di traffico impattano direttamente l'equilibrio economico finanziario del concessionario o il livello dei pedaggi per gli utenti.

Nel quadro sopra delineato condividiamo l'opinione che sia urgente e necessario un riassetto generale del settore incentrato su un recupero di efficienza strutturale e gestionale e una efficace regolazione di rischi, che riteniamo sia compito del regolatore *ex ante* indirizzare ed accompagnare.

Desideriamo, inoltre, attirare l'attenzione della Commissione sulla circostanza che il coinvolgimento dell'Autorità nella procedura di approvazione dell'atto aggiuntivo o della convenzione unitaria - previsto dall'art. 5 attraverso la formula del "sentita l'Autorità" - si discosta dal modello prefigurato nelle nostre norme istitutive secondo le quali il regolatore

- i) predispone lo schema di convenzione da inserire nel bando di gara;
- ii) applica il sistema tariffario basato sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività a cadenza quinquennale;
- iii) definisce gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali – tema sul quale mi appresto a tornare in prosieguo.

Ciò priva il settore degli effetti che possono derivare dall'intervento dell'Autorità ai fini, tra l'altro, del contenimento delle dinamiche tariffarie in progressivo aumento.

2. Vorremmo, in secondo luogo, sottolineare la centralità della funzione, posta in capo all'Autorità dalle norme istitutive, di definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali. Scopo della misura è di fornire una base oggettiva per la razionalizzazione del sistema

ed agevolare il superamento della frammentazione e disomogeneità di cui esso oggi soffre. Un ambito di gestione più efficiente, cui concorre la definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte, potrebbe, fra l'altro, consentire di prevenire la problematica derivante dalla presenza di elevati valori di subentro nelle concessioni - che, allo stato, incidono sulle condizioni economiche delle gare - e di migliorare le condizioni di "bancabilità" dei piani di investimento alla base delle concessioni, ossia della loro sostenibilità dal punto di vista finanziario.

A tale riguardo, con il coinvolgimento dei singoli gestori e della loro principale Associazione, l'Autorità ha avviato nel marzo del 2014 una raccolta dei dati relativi a ciascuna società concessionaria secondo uno schema che la stessa Autorità ha elaborato al fine di sviluppare un modello di analisi che consenta di effettuare confronti di efficienza. Sulla base dei dati sinora raccolti, nella riunione del Consiglio dello scorso 23 aprile 2015, l'Autorità ha deliberato l'avvio del procedimento per la definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali che troverà conclusione prima dell'estate.

Nel ribadire che solo attraverso l'ausilio di una buona regolazione *ex ante* potrà verificarsi un miglioramento generale del settore in termini di efficienza, non ci nascondiamo la complessità della sfida da affrontare; e ciò, anche in considerazione dell'attuale assetto del sistema delle concessioni che, prevedendo scadenze differenziate, non agevola l'attuazione di forme di ottimizzazione attraverso affidamenti congiunti di tratte ad oggi gestite con separati affidamenti.

In proposito, la capacità dell'Autorità di predisporre modelli per la regolazione delle nuove concessioni sarebbe rafforzata dalla disponibilità di dati gestionali sulle concessioni oggi detenuti in via esclusiva dalla struttura organizzativa del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti cui è attribuita la vigilanza sui concessionari autostradali. Questi ultimi consentirebbero, fra l'altro, di distinguere correttamente gli investimenti aggiuntivi attribuiti da quelli già previsti nelle convenzioni in essere e non realizzati.

3. Un altro aspetto che riteniamo opportuno segnalare, anche in vista del recepimento nell'ordinamento nazionale della nuova direttiva europea 2014/23/UE in materia di concessioni, è il tema del c.d. *ius variandi*.

Tenendo presente che, come detto, sulla base della legge istitutiva dell'Autorità, la regolazione *ex ante* riguarderebbe solo le nuove concessioni, è quanto mai necessario adottare una disciplina rigorosa in materia ed assicurarne una applicazione altrettanto rigorosa che non

consenta di disporre modifiche sostanziali ai contratti in corso di validità senza ricorrere all'affidamento di una nuova concessione.

Come abbiamo avuto occasione di rilevare nella sede del "Gruppo di lavoro per la elaborazione della strategia nazionale di riforma degli appalti pubblici", la nuova direttiva europea indica quali modifiche possono essere apportate alle concessioni in corso di esecuzione senza ricorrere ad una nuova procedura di aggiudicazione e quali, invece, in quanto "sostanziali", comportano l'obbligo di procedere ad una nuova procedura di aggiudicazione.

Attraverso una accurata trasposizione di quelle disposizioni, il recepimento della direttiva costituisce, pertanto, l'opportunità per definire l'ambito dell'esercizio appropriato e legittimo dello *ius variandi* rispetto a quello delle modifiche sostanziali consistenti, di fatto, in nuove concessioni. Beninteso, quanto affermato riguardo alle concessioni che potremmo definire come "interamente nuove", vale anche nel caso di atti aggiuntivi al contratto di concessione originario qualora, nella sostanza, ne alterino gli elementi essenziali.

4. Desideriamo, infine, soffermarci sul perimetro delle competenze attribuite all'Autorità in materia autostradale. E' appena il caso di ricordare che tali competenze sono state definite in un contesto in cui, con riferimento al settore autostradale, era ancora attesa la istituzione della *Agenzia per le Infrastrutture stradali e autostradali* di cui all'art. 36 del d.l. n. 98/2011 convertito dalla l. n. 111/2011, la cui costituzione, tuttavia, non è mai avvenuta. Detto perimetro riteniamo richieda una rilettura anche alla luce delle tendenze recenti degli assetti istituzionali della regolazione indipendente in altri Paesi europei.

E' noto che l'Autorità di regolazione dei trasporti non costituisce più un *unicum* nel panorama europeo dei regolatori indipendenti investiti di competenze plurimodali, in particolare nel segmento del trasporto terrestre. Come noto, l'Autorità di regolazione ferroviaria inglese (ORR) ha assunto, a partire dallo scorso mese di aprile, competenze anche in materia di strade, consistente nella vigilanza sulla gestione della rete stradale strategica, delle autostrade e delle strade principali di categoria "A". Inoltre, in Francia, un progetto di legge presentato a fine 2014 prevede l'estensione dei poteri e dei compiti dell'Autorità di regolazione ferroviaria (ARAF) alle strade e alle autostrade.

Entrambi i modelli citati prevedono che il regolatore eserciti, fra l'altro, funzioni di monitoraggio e controllo sui contratti di concessione in corso di validità, ivi compresa la vigilanza sulla applicazione del regime tariffario cui è riconducibile ogni singola concessione. Fatte salve le

prerogative del concedente, riteniamo che tali competenze dovrebbero essere espressamente attribuite anche alla Autorità di regolazione dei trasporti.

Esaurite le osservazioni che vorremmo sottoporre alla Commissione nell'ambito di questa indagine conoscitiva, desidero ringraziare, anche a nome dei Colleghi, il Presidente ed gli onorevoli componenti per l'attenzione che ci hanno riservato.

