CONCESSIONI AUTOSTRADALI: SCARSA TRASPARENZA, POCHI CONTROLLI, MOLTI PROFITTI PER I CONCESSIONARI

Posted on 14 Luglio 2020 by La redazione

Categories: Democrazia e contabilità, Le responsabilità contabili
Tags: autostrade, cipe, concessione, concessioni, investimenti pubblici, tariffe

La Corte dei Conti Sezione controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato interviene con un referto sul ventennio di concessioni autostradali ai privati

Leggi il referto, relatore cons. Antonio Mezzera, qui,

La deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti ha svolto un'ampia indagine sulla gestione della rete autostradale dall'epoca della sua privatizzazione all'attualità.

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

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

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

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

Peraltro, la mancata apertura al mercato ha ostacolato la risoluzione delle inefficienze del sistema evidenziatesi nel tempo, quali l'irrazionalità degli ambiti delle tratte, dei modelli tariffari, di molte **clausole contrattuali particolarmente vantaggiose per i privati** (tali da prospettare anche l'ipotesi di 'cattura' del controllore da parte del controllato); d'altronde, l'aggiornamento e la modifica di un accordo, se non conveniente per entrambe le parti, risulta di difficile realizzazione.

La pluralità di modelli concessori senza una logica unitaria ha reso difficile la valutazione delle *performance* con **investimenti sottodimensionati ed extraprofitti** - profili, peraltro, contestati dalle concessionarie - secondo quanto evidenziato dalle Autorità indipendenti.

La ventennale vicenda della privatizzazione delle autostrade ha dimostrato che vi sono state **carenze gestorie**, soprattutto nei primi tempi: a) sulle **tariffe, non regolate** sinora da un'Autorità indipendente secondo criteri di rigoroso orientamento al costo; b) sul **capitale, non remunerato con criteri trasparenti e di mercato**; c) sulla verifica periodica dell'allineamento delle tariffe ai costi; d) sui **controlli degli investimenti**, anche attraverso l'accertamento delle capacità realizzative e manutentive; la stessa Aiscat ritiene che "*si possa condividere un percorso che uniformi gli standard di qualità anche per un progressivo miglioramento degli stessi*"[1].

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

Solo recentemente si è iniziato a ripensare il sistema sia per la remunerazione che per l'allocazione dei rischi.

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

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

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

Solo nell'agosto 2019 sono state pubblicate le linee guida sulla **manutenzione della ret**e.

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

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

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

A seguito di tali rilevanti distorsioni perpetratesi nel tempo, la Corte stessa ha prescritto alcune misure da intraprendere senza ulteriore indugio:

1. La regolamentazione deve perseguire l'obiettivo di fissare le tariffe in modo da consentire un rendimento sul capitale investito compatibile con quello di mercato per investimenti di rischio comparabile. In tal senso, il nuovo sistema tariffario unico di pedaggio elaborato dall'Autorità si prefigge di ridurre la remunerazione del capitale, introdurre parametri di efficienza più stringenti, restituire parte dei ricavi generati dal traffico oltre le previsioni e indurre al pagamento di penali per i ritardi negli investimenti. Viene richiesta, pertanto, una rapida introduzione del nuovo sistema in grado di riequilibrare i rapporti, anche in considerazione del fatto che il sistema elaborato, basato su principi e criteri comuni oltre che sugli esiti del modello econometrico delle 'frontiere di efficienza', consente di valutare e indirizzare l'ottimizzazione del livello di efficienza produttiva delle gestioni, stimolando la concorrenza per confronto e svolgendo un'azione di regolazione basata sugli esiti di analisi comparative che partono dall'esame dei dati storici delle concessionarie.

Anche Aiscat "*ritiene condivisibile la sollecitazione che le tariffe vengano definite in modo da consentire un rendimento sul capitale su nuovi investimenti, che non fossero già autorizzati, in linea con quello di mercato sulla base di investimenti di rischio comparabili*", le concessionarie sono "*disponibili a valutare eventuali evoluzioni del sistema, purché ciò avvenga su base negoziale*"[2]; ciò potrà permettere di evitare quanto riferito dal Ministero dell'economia, secondo cui la "*disconnessione delle tariffe ai costi, oltre a rappresentare un evidente vantaggio per le concessionarie, costituisce un forte incentivo alla non effettuazione o al rallentamento degli investimenti. Infatti, quando le tariffe sono indipendenti dai*

costi e, quindi, dagli investimenti, a minori investimenti e manutenzione corrispondono maggiori profitti per le concessionarie"[3].

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

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

Il periodo di concessione deve, al contrario, limitarsi a consentire il recupero del capitale investito, come predefinito dalle autorità competenti, e un congruo profitto così che, al suo termine, la proprietà dell'infrastruttura possa tornare nella disponibilità pubblica senza oneri.

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

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

In violazione della norma, **trascorsi sei mesi dall'approvazione della relazione, non sono pervenute notizie sulle iniziative concretamente assunte**; pertanto, si sono sollecitate (22 giugno 2020) le amministrazioni inadempienti, per i rilievi formulati nell'ambito del proprio settore di intervento, a indicare le doverose misure consequenziali adottate o in corso di adozione, alcune delle quali, peraltro, annunciate nell'adunanza del 24 settembre 2019.

D'altronde, lo stesso Ministero dell'economia rileva che il fatto che le concessioni siano "*disciplinate da convenzioni approvate con legge ha reso non praticabile - dal 2007 a oggi - una rinegoziazione volta a consentire la generale applicazione delle regole tariffarie adottate con la delib. n. 39/2007. (Nel*

richiamare il principio di derivazione europea di connessione, nell'arco temporale della concessione, dei livelli tariffari con i costi sostenuti per l'esercizio e la costruzione delle infrastrutture, inclusivi di una congrua remunerazione del capitale, con particolare riferimento al caso di Autostrade per l'Italia, la convenzione approvata ope legis muta significativamente l'assetto tariffario e di remunerazione, istituendo, di fatto, un sistema ad hoc*, che si differenzia notevolmente dai principi del* price cap *presenti nella delib. Cipe n. 319/1996, sulla base della quale era stata privatizzata la società, e nella delib. n. 39/2007. La disconnessione delle tariffe ai costi, oltre a rappresentare un evidente vantaggio per le concessionarie, costituisce un forte incentivo alla non effettuazione o al rallentamento degli investimenti. Infatti, quando le tariffe sono indipendenti dai costi e, quindi, dagli investimenti, a minori investimenti e manutenzione corrispondono maggiori profitti per le concessionarie). Il Cipe aveva, infatti, già introdotto un modello di* price cap *- analogo, nella sostanza, al modello tariffario previsto dall'Autorità dei trasporti - idoneo a garantire i principi di regolazione tariffaria - allineamento delle tariffe a costi efficientati e rendicontati, adozione di un tasso di remunerazione aggiornato ai parametri di mercato, remunerazione degli investimenti effettivamente realizzati, implementazione di un efficace sistema di penali -, ma tali principi sono stati applicati soltanto nelle convenzioni stipulate dopo il 2007. Al riguardo, la delibera dell'Autorità si muove nel solco dei vigenti patti convenzionali; infatti, anche al fine di limitare il rischio di soccombenza nei giudizi già promossi, nella delibera sono previste clausole di salvaguardia che, in sostanza, assicurano - per le opere realizzate e in corso - lo stesso livello di remunerazione (ampiamente superiore a quello di mercato) previsto nelle convenzioni vigenti. Considerata la durata residua delle concessioni in essere (venti anni nel caso della convenzione con Aspi, che riguarda una percentuale pari a circa il 50 per cento della rete nazionale e 80 per cento in termini di ricavi da pedaggio), il problema più rilevante per l'amministrazione è quello di definire - se necessario anche con provvedimenti legislativi - con quali strumenti, sulla base di quali presupposti e a quali condizioni attuare una rinegoziazione dei rapporti concessori. Tale operazione sarebbe necessaria e urgente, soprattutto se i rapporti fossero valutati non idonei a perseguire l'interesse pubblico alla gestione ottimale, efficiente e sicura di asset pubblici strategici, superando, ove possibile e opportuno, il principio pacta sunt servanda, costantemente invocato dalle concessionarie. Un tale intervento, che potrebbe basarsi non solo su iniziative legislative ma anche su una linea amministrativa orientata all'avvio del negoziato, presuppone, in ogni caso, il rafforzamento degli strumenti di controllo e di verifica dello stato di conservazione delle infrastrutture esistenti (attuato anche attraverso una due diligence tecnica da eseguire sistematicamente e periodicamente sull'intera rete), di monitoraggio dei costi di gestione presi a base delle tariffe, di programmazione dei nuovi investimenti e di verifica delle modalità di progettazione e di esecuzione"*[4].

Peraltro, successivamente alla pubblicazione della relazione, il 20 maggio 2020, è pervenuta un'articolata segnalazione da parte di un senatore della Repubblica sulla seduta Cipe del 14 maggio 2020; si lamentano **anomalie sulla procedura di gara per la Asti-Cuneo e sull'inerzia del Ministero delle infrastrutture riguardo al versamento solo di una piccola parte della somma prevista in sede di gara**. Sono segnalati atti per agevolare ulteriormente il soggetto privato, quali le due **proroghe** concesse sull'autostrada Torino-Piacenza in relazione ai lavori sulla Asti-Cuneo e altri tentativi di ricorso alla stessa operazione sulla Torino-Milano; in particolare, si evidenziano danni per l'interesse pubblico derivanti dallo schema approvato dal Cipe il 1° agosto 2019 e della delibera Cipe 14 maggio 2020 relativa alla A33 Asti-Cuneo e all'A4 Torino Milano.

Se l'articolata denuncia su tali fatti successivi alla delibera della Corte fosse confermata, le

amministrazioni parrebbero andare in senso contrario alle raccomandazioni formulate.

Ciò rappresenterebbe, peraltro, una grave violazione di legge, in quanto non è stato adottato alcun provvedimento motivato di non ottemperanza alle raccomandazioni formulate dalla Corte comunicato alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Corte stessa entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi formulati (art. 3, comma 64, della l. 24 dicembre 2007, n. 244).

La Corte ha partecipato il 23 giugno 2020 all'Audizione dinanzi all'8a Commissione Lavori pubblici del Senato, nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali*, fornendo chiarimenti sulla relazione ai senatori presenti.

Atti di sindacato ispettivo con riferimento al referto sono stati presentati al Senato (Legislatura 18, n. 4-03541 e 4-03784).

Scarica il referto della Sezione qui

---

[1] Nota del 23 settembre 2019.

[2] Nota del 23 settembre 2019.

[3] Nota n. 8644 del 23 settembre 2019.

[4] Nota n. 8644 del 23 settembre 2019 del Dipartimento del Tesoro.