



Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori

Concessioni autostradali a pedaggio in Italia

2 luglio 2020

Sintesi del settore

La rete autostradale italiana si estende globalmente per **circa 7.000 km**, di cui l'**86%** è affidato in gestione a società concessionarie tramite appositi atti, "convenzioni di concessione" (il rimanente è invece gestito direttamente da ANAS).

Su questa rete, che rappresenta il **3% della viabilità primaria** del Paese, insiste **il 25% circa della mobilità nazionale**, con standard tecnici, prestazionali e di sicurezza tra i migliori in ambito europeo pur mantenendo le sue tariffe a livelli che, in media, possono essere considerati tra i più bassi se confrontate con quelle applicate dai principali Stati dotati di un sistema concessorio simile al nostro.

I dati seguenti illustrano in maniera sintetica alcuni dei principali aspetti della rete in concessione¹.

(In verde tra parentesi i dati della rete gestita da associate AISCAT, laddove disponibili per lo scorporo).

Caratteristiche Tecniche

- ➔ **6.003 km (4.810)** di rete in esercizio, di cui
 - ➔ **25 km (25)** di trafori internazionali
 - ➔ **1.800 km (1.580)** a tre corsie
 - ➔ **131 km (115)** a 4 e più corsie
 - ➔ **1626 (1.199)** ponti e viadotti >100 m per un totale di **1.034 km (761)**
 - ➔ **705 (544)** gallerie >100 m per un totale di **865 (712) km**
- ➔ **525 (417)** stazioni di esazione, con
 - ➔ **4.452 (3.615)** porte per il pagamento del pedaggio di cui
 - ➔ **2.562 (2.055)** porte attrezzate per il pagamento in regime di telepedaggio
 - ➔ **9,6 milioni** di utenti del servizio di telepedaggio
- ➔ **246 (188)** aree di parcheggio con
 - ➔ **40 (26)** aree picnic
- ➔ **407 (325)** aree di servizio, con
 - ➔ **168 (138)** ristoranti
 - ➔ **28.742 (24.680)** stalli per veicoli leggeri e **10.060 (8.764)** stalli per veicoli pesanti
 - ➔ **236 (177)** aree camper
 - ➔ **113 (75)** aree picnic

¹ Dati al 31/12/2018

- ➔ **82 (67)** aree gioco
- ➔ **68 (41)** pet park

Tecnologia

- ➔ **37 (25)** Centri di controllo del traffico, attivi **24/7**
- ➔ **8.858 (7.176)** telecamere su strada
- ➔ **3.454 (2.979)** Pannelli a Messaggio Variabile
- ➔ **1.250 (957)** tra centraline e rilevatori meteo
- ➔ **7.900 (6.287)** colonnine SOS

Gestione della viabilità

- ➔ **2.030 (1.623)** addetti alla viabilità
- ➔ **4.815 (3.608)** mezzi per la manutenzione invernale
- ➔ **259 (225)** posti di manutenzione
- ➔ **Cooperazione con la Polizia Stradale**, con reparti e pattuglie esclusivamente dedicati attraverso specifici accordi convenzionali
 - ➔ **3.986** risorse umane
 - ➔ **642** automezzi
 - ➔ **60** caserme
 - ➔ **13** Centri Operativi Autostradali

Sostenibilità

- ➔ **8.680 km (7.296)** di pavimentazione drenate e fonoassorbente
- ➔ **854 km (712)** di barriere antirumore
- ➔ **617 (603)** impianti fotovoltaici con
 - ➔ **13.233 (12.192) MWh** prodotti

In tale panorama, l'AISCAT – in quanto associazione di categoria – rappresenta quali associate effettive **18 Società concessionarie**, diverse per dimensione di rete gestita, struttura organizzativa e tipologia di azionariato, nell'ambito di un panorama più ampio costituito da una serie di neo-concessionari (trattasi in molti casi di concessioni affidate a livello regionale in attuazione delle norme sul federalismo infrastrutturale) che, negli ultimi anni, si sono aggiudicati contratti per la costruzione e gestione di nuove tratte autostradali.

Annualmente le concessionarie **versano allo Stato circa la metà dei loro introiti da pedaggio tra canoni, imposte dirette e indirette**: l'ammontare complessivo dei versamenti effettuati ha raggiunto infatti un carico fiscale di quasi il 50% dei ricavi lordi da pedaggio, considerando i canoni di concessione, il sovra-canone versato ad ANAS, l'IVA al 22% e le altre forme di tassazione che gravano sui redditi delle imprese.

Un ulteriore contributo dato dal settore al Paese, rispetto a quello materiale in termini strutturali ed economici, concerne poi l'occupazione, aspetto importantissimo in una realtà nazionale nella quale la disoccupazione rappresenta un forte elemento di preoccupazione.

Le autostrade in concessione danno impiego, nel loro complesso, a circa **13.000 unità** stabili con inquadramento con contratti a tempo indeterminato. A ciò vanno aggiunti i riflessi sull'indotto, cioè su tutti i soggetti esterni che operano come prestatori d'opera o di servizi sia nella costruzione che nella manutenzione della rete: si è calcolato come, per ogni miliardo di investimenti effettuati dalle società concessionarie autostradali, venga generato un incremento del PIL nazionale pari a circa lo **0,12%** e vengano create più di **25.000 nuove unità di lavoro**.

Dato quanto sopra, è evidente come il settore rappresenti per l'Italia un volano economico e di capacità, sia imprenditoriale che tecnica, oltre a costituire l'ossatura delle rete di trasporto stradale di gran parte del Paese.

A fronte di una tale realtà, che mette a disposizione del Paese un'efficiente infrastruttura di trasporto di livello europeo e con caratteristiche di eccellenza, il comparto viene troppo spesso considerato in maniera negativa, sulla base di temi che sono purtroppo spesso oggetto di fraintendimento e di incorretta informazione: si continuano infatti a lamentare una scarsa apertura del mercato delle concessioni a causa della passata approvazione *ex lege* di gran parte di esse e di un trattamento di favore riservato al settore (minor percentuale di esternalizzazioni obbligatorie), unitamente al ricorso a proroghe dettate da contingente situazione politica piuttosto che da reale interesse pubblico; il tutto aggravato da una non efficiente gestione da parte dei concessionari, i quali avrebbero spesso sottostimato il volume di ricavi attesi, realizzato minor investimenti di quelli previsti ed incamerato rilevanti quantità di extra-profitti.

Su questi temi l'Aiscat ritiene di avere titolo per fare chiarezza rendendosi pienamente disponibile ad un confronto costruttivo; a tal fine si riportano di seguito alcune osservazioni sui principali argomenti che si sentono più spesso sollevare e che sono anche stati anche portati all'attenzione di codesta Commissione nel corso di precedenti audizioni della presente indagine, in particolare dai rappresentanti della Corte dei Conti.

Successivamente a tali osservazioni viene inoltre fornita, per ulteriore approfondimento anche riguardo alle singole tematiche, un'appendice contenente i dati di maggior rilevanza (aggiornati al 2018) riguardanti il comparto.

Discrezionalità delle tariffe applicate dalle concessionarie

La metodologia utilizzata per la determinazione delle tariffe è contraddistinta da precise norme applicative che non lasciano discrezionalità alcuna alle concessionarie in tale ambito.

Il pedaggio autostradale è infatti commisurato esclusivamente all'effettivo utilizzo della infrastruttura, e le Convenzioni (ossia i contratti tra l'Autorità pubblica e le concessionarie sulla base dei quali tutte le attività di questi ultimi sono regolate) **escludono qualsiasi autonomia o discrezionalità nella quantificazione della tariffa o negli aggiornamenti annuali da parte delle concessionarie** stesse. In particolare, le tariffe iniziali della convenzione vengono stabilite dall'ente Concedente (nella maggior parte dei casi il MIT) tenendo conto di precisi fattori quali, tra l'altro, l'ammontare degli investimenti da effettuare e la loro remunerazione, la durata della concessione e le stime di traffico previste (nel caso delle concessioni più recenti, assegnate con gara pubblica, sono state anche oggetto di offerta a partire da un importo messo a base di gara); mentre i calcoli per gli incrementi tariffari annuali vengono elaborati sulla base di precise formule (recanti parametri tra cui: costi effettivi sostenuti dalle concessionarie e riconosciuti nei limiti previsti dai Piani Economici Finanziari (PEF) e dalla legge; previsioni aggiornate di traffico; tasso di remunerazione del capitale parametrato su dati di mercato) anch'esse incluse nelle convenzioni. **Gli incrementi tariffari annui sono verificati dall'Ente concedente che ne esamina la correttezza**, proponendo al Ministro delle Infrastrutture dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze gli adeguamenti da applicare per ciascuna concessionaria con decreto interministeriale.

Oltre a quanto sopra, non può sottacersi il fatto di come, in passato, non sia risultata estranea all'azione dello Stato la formulazione in sede di gara di specifici vincoli tariffari cui la concessionaria aggiudicataria si sarebbe dovuto attenere; un esempio si ebbe nel 2000 con la concessione affidata alla società Strada dei Parchi, il cui bando prevedeva l'obbligo per il vincitore di aumentare le tariffe di pedaggio nella misura di almeno il 50 per cento entro i primi 4 anni di concessione. Ciò, evidentemente, al fine di rendere maggiormente appetibile la partecipazione alla gara di aggiudicazione, nonché di incrementare i ricavi per lo Stato provenienti dai canoni aggiuntivi imposti sul pedaggio (di cui si dirà più sotto).

Quanto all'aspetto specifico della costruzione delle stime di traffico, bisogna sottolineare come esse vengano eseguite secondo principi metodologici indicati in una apposita Delibera del CIPE (la n. 39/2007):

- le stime previsionali di traffico devono essere caratterizzate da robustezza analitica, trasparenza, e riproducibilità;
- le ipotesi formulate per determinare i volumi di traffico devono essere verificabili da terzi e deve essere possibile effettuare simulazioni;
- gli studi di traffico sono realizzati da parti terze rispetto alla concessionaria e al Concedente. Le società generalmente incaricate di effettuare lo studio di traffico sono società specializzate, di fama internazionale;
- l'aggiornamento delle stime di traffico avviene secondo i tempi indicati nelle convenzioni; il Concedente può comunque richiedere – e ha più volte richiesto alle società che hanno

effettuato gli studi di traffico nel corso degli anni – di effettuare delle revisioni delle stime fornite, o di verificare la robustezza di alcune ipotesi attraverso ulteriori analisi.

Redditività delle società concessionarie

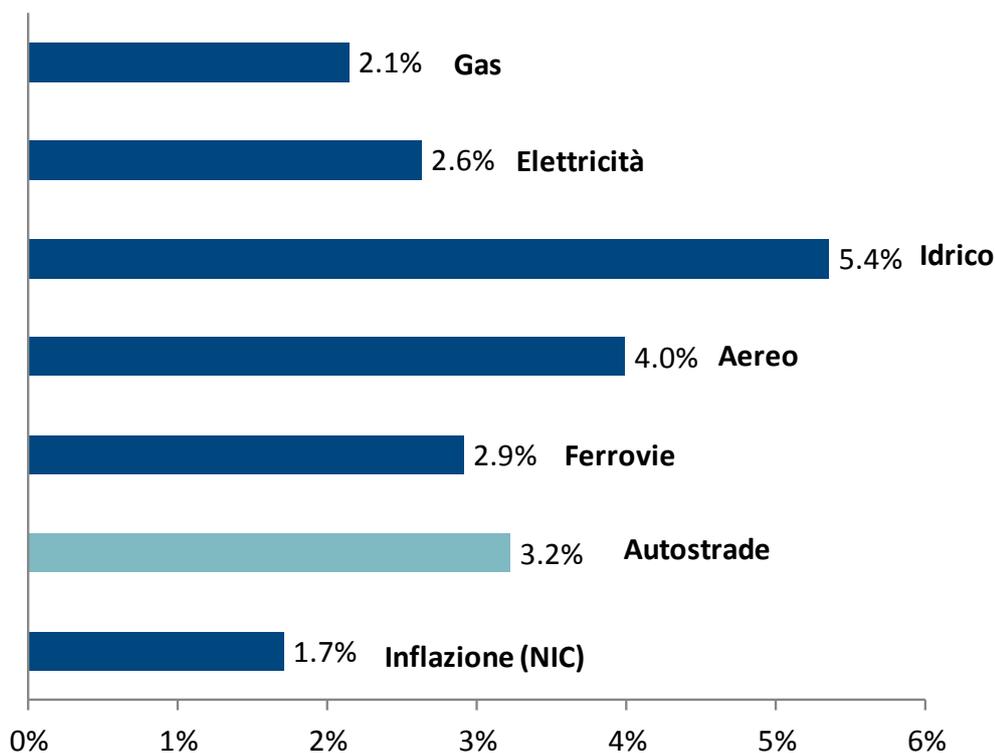
Si sente spesso dichiarare, in affermazioni rese in pubblico e sulla stampa, che le concessionarie autostradali realizzano margini di profitto eccessivamente elevati; tale tematica è presente anche nella relazione redatta dalla Corte dei Conti.

Si tratta di osservazione erronea essendo in contrasto con evidenze fattuali.

Innanzitutto, è bene tener presente che **le concessionarie autostradali sono società ad elevata intensità di capitale e come tali generano ricavi non alti una volta che essi vengono espressi – come dovrebbe essere – in percentuale sul capitale investito** (il quale è invece tipicamente molto alto). **Il margine di ricavo, calcolato sul capitale investito, risulta infatti in linea con i valori di mercato ed è sufficiente a remunerare i costi sopportati ed a generare una congrua redditività sul capitale**, tenuto anche conto dei rischi che la concessionaria si assume (rischio operativo). A riprova di ciò, basti pensare che il livello medio delle tariffe applicate sulla rete autostradale italiana risulta essere:

- in linea, e **nella maggior parte dei casi inferiore, rispetto al livello medio delle tariffe applicate nei principali paesi europei con rete autostradale prevalentemente a pedaggio**, ovvero Spagna, Francia e Portogallo (nello specifico, è di poco superiore alla tariffa media della rete portoghese e nettamente inferiore rispetto alla tariffa media della rete di Francia e Spagna); volendo portare un esempio, i pedaggi applicati dal maggior concessionario italiano (Autostrade per l'Italia) sulla propria rete sono, in media, circa il 39% più bassi rispetto a quelli applicati in Spagna e circa il 16% inferiori rispetto a quelli francesi.
- storicamente aumentato in misura leggermente superiore al tasso d'inflazione (ciò è normale in quanto i prezzi dei settori infrastrutturali devono tenere conto non solo dell'aumento del costo della vita, ma anche della necessità di remunerare gli investimenti effettuati), ma **in linea con le variazioni riconosciute in altri settori regolati italiani**: le tariffe autostradali si sono stabilizzate sostanzialmente sullo stesso livello di quelle ferroviarie, sono cresciute in misura inferiore rispetto al settore idrico e aeroportuale, e in misura di poco superiore rispetto al settore energetico.

A tal proposito, la tabella sottostante confronta (con dati ricavati dall'ISTAT) l'incremento medio annuo delle tariffe autostradali nel periodo 2000-2018, con l'incremento medio delle tariffe relative a gas, elettricità, settore idrico, aeroporti, ferrovie, inflazione.



In generale, facendo un confronto con i rendimenti del BTP decennale italiano si nota come i tassi di remunerazione riconosciuti alle concessionarie autostradali siano diminuiti significativamente negli ultimi anni (dal 2011 in poi) in linea con la riduzione osservata nel rendimento dei settori senza rischi in Italia; anche la differenza in aumento con il settore energetico (di cui sopra) può giustificarsi per via dei maggiori rischi addossati sulle concessionarie autostradali (esposte al rischio delle variazioni di traffico), laddove le società operanti nei settori energetici, invece, non hanno di fatto rischio volume perché la regolazione tariffaria prevede meccanismi annuali di conguaglio che assicurano il recupero di eventuali differenze tra ricavi e costi.

In altre termini, le concessionarie autostradali, a differenza di quanto avviene per altri servizi di pubblica utilità, non beneficiano di un rendimento garantito sui propri investimenti ed i loro **contratti di concessione non prevedono un meccanismo automatico di riequilibrio tale da assicurare un tasso di rendimento garantito per le società**. Di conseguenza, diversamente da altri settori regolati, **il rischio traffico o quello relativo ai tassi di interesse – tra i tanti – sono a totale carico del concessionario** (ed a tal proposito basti pensare al crollo dei traffici, non ancora risolto, avvenuto conseguentemente all'emergenza COVID-19 che ha messo in seria difficoltà la liquidità economica delle società autostradali e per il quale nessun supporto o sostegno è stato previsto dal Governo).

Relativamente al caso particolare di *Autostrade per l'Italia*, sono rimasti a carico della società anche i sovracosti per il completamento degli investimenti inseriti nel contratto nel 1997 (per es. la Variante di Valico che costò oltre 3,5 miliardi di Euro in più rispetto a quanto previsto nella Convenzione del 1997). Il tasso nominale pre-tassazione del 10,21% lordo, spesso citato e indicato nel Piano Finanziario 2013-2017 della Società, si riferisce invece solo alla remunerazione di alcuni

investimenti addizionali introdotti nel 2008: nel nuovo quinquennio 2018-2022 tale tasso pre-tassazione si riduce al 7,61% (a seguito principalmente della riduzione dei tassi di riferimento), in linea con quello degli altri settori (Wacc nominali pre-imposte: Italgas 7,7%; Snam 7%; Terna 6,9%; Stogit 8,1%; Enel distribuzione 7,2%; Telecom 8,77%).

Oltre a quanto sopra, si tenga poi a mente che la percezione dell'utente sui livelli del pedaggio autostradale è falsata da **importi non destinati alle società autostradali – seppure integrati per legge all'interno delle tariffe autostradali - bensì destinati a beneficio della Pubblica Amministrazione**: essi sono costituiti da un sovracanone versato all'ANAS ed integrato, appunto, nel pedaggio. Globalmente, tra il suddetto sovracanone, il canone di concessione previsto in convenzione e le altre tassazioni generali (IVA e imposte a carico delle imprese) i trasferimenti a beneficio di Stato e ANAS sono corrispondenti a circa il 45% dei ricavi da pedaggio (si veda l'appendice al termine di questo testo per ulteriori dettagli al riguardo).

Ritardi nella effettuazione degli investimenti previsti

Per quanto attiene alla differenza riscontrata, per alcune concessionarie, tra gli investimenti previsti nei PEF e gli investimenti effettivamente realizzati, è opportuno evidenziare che **tale scostamento ha avuto origine da cause in larga parte non dipendenti dalle società concessionarie** stesse. Infatti tale discrepanza – come risulta anche dalla lettura dell'ultima relazione annuale della struttura di vigilanza e controllo del MIT sulle società autostradali – è prevalentemente dovuta alle seguenti motivazioni:

- ritardi nei procedimenti amministrativi (Conferenza di servizi, procedure di valutazione impatto ambientale, ecc.) che hanno determinato uno slittamento dell'avvio dei lavori relativi ad alcuni interventi;
- difficoltà e controversie con le Amministrazioni locali (ad es. riguardo l'individuazione delle aree di deposito comunali per i materiali di costruzione);
- ritardi nella nomina delle commissioni di gara ministeriali di cui le concessionarie devono usufruire per legge per poter procedere all'aggiudicazione a terzi dei lavori ad esse demandati.

E' palese, quindi, che **per quanto concerne la riduzione degli investimenti registrata negli ultimi anni, hanno inciso, e non poco, le incertezze normative da un lato, le tempistiche dilatate per l'approvazione dei progetti, nonché da ultimo lo stallo relativo all'approvazione dell'aggiornamento dei PEF di diverse società**. Tali problematiche non possono trovare soluzione senza risolvere ab origine le questioni di fondo relative al mantenimento di un quadro normativo stabile, la certezza dei tempi di autorizzazione degli investimenti, la gestione di gare d'appalto con tempi coerenti.

Proprio su tali aspetti si vuol sottolineare, in vista del numero crescente di Amministrazioni che concorrono al procedimento di approvazione degli atti concessori e dei relativi aggiornamenti

(attualmente è previsto l'intervento di sei diversi enti istituzionali, oltre ad una verifica da parte della Commissione europea in alcuni casi), la necessità di adottare misure rivolte ad una migliore pianificazione dei procedimenti: ciò consentirebbe infatti di limitare i rilevanti ritardi che spesso si verificano in occasione di ciascun aggiornamento.

Con riferimento alla situazione della concessionaria *Strada dei Parchi* si precisa che il contributo pubblico di 2 miliardi di euro, il cui stanziamento è previsto per i progetti di messa in sicurezza delle autostrade gestite dalla società, è stato deciso dal Tavolo Tecnico istituito dal MIT nel gennaio 2019 per definire quanto previsto dalla L. 228/2012. La concessionaria ha provveduto più volte a sottoporre al MIT ipotesi diverse di aggiornamento di PEF (l'ultimo è stato consegnato il 13 marzo scorso), aggiornamento che non prevede un contributo pubblico di 2 miliardi di euro contrariamente a quanto proposto dal DL Rilancio.

Extra-profitti incassati dalle concessionarie

La tematica dei ritardi negli investimenti è strettamente legata ad un altro aspetto che spesso viene – in maniera erronea – invocato dai detrattori del settore autostradale in concessione, ossia quello secondo cui alle concessionarie deriverebbero degli extra-profitti da tali ritardi a seguito dell'aumentare automatico delle tariffe pur nella mancata realizzazione degli investimenti stessi.

Al riguardo, si vuole evidenziare che **la regolamentazione tariffaria vigente dal 2007** in poi nel settore autostradale, basata su principi di orientamento al costo, **prevede meccanismi di adeguamento annuale delle tariffe che consentono di remunerare esclusivamente gli investimenti effettivamente eseguiti dalle concessionarie e riconosciuti dal Concedente.**

Ogni anno infatti le competenti strutture del Concedente, ricevono dalle concessionarie il dettaglio degli investimenti (soggetti a remunerazione) effettivamente realizzati ed effettuano una verifica della relativa documentazione a supporto, tramite istruttoria tecnica, per definire quelli da riconoscere in tariffa.

Inoltre, **per quegli investimenti inseriti nei PEF precedentemente all'emanazione della suddetta regolamentazione tariffaria, i contratti di concessione includono una procedura specifica volta ad evitare i benefici derivanti da eventuali ritardi** nella relativa realizzazione. Tale procedura prevede l'accantonamento in un fondo specifico del bilancio della concessionaria dei benefici economici in questione, fondo che può essere svincolato solo su indicazione del Concedente dopo le verifiche circa il recupero dell'importo previsto:

- la convenzione indica in modo chiaro e puntuale i meccanismi di calcolo dei benefici e il meccanismo di accantonamento dei fondi;
- ogni anno la Struttura di vigilanza incaricata del MIT riceve dalle concessionarie il consuntivo dei lavori effettivamente realizzati rispetto ai corrispondenti investimenti previsti con, in caso di ritardo dell'investimento, la valorizzazione del beneficio finanziario goduto (calcolato a termini convenzionali) da accantonare/vincolare;
- la Struttura di vigilanza effettua, anche in questo caso, un'istruttoria tecnica al fine di verificare i flussi considerati e gli importi dei benefici eventualmente rilevati dalle concessionarie.

Ricapitolando, le convenzioni di concessione applicate a tutti i gestori autostradali prevedono dei meccanismi di tutela rispetto ad eventuali sovra-compensazioni derivanti dal ritardo nella realizzazione degli investimenti. In particolare, per gli investimenti inseriti nel Piano Economico Finanziario (PEF) prima del 2007, (anno di introduzione del principio della remunerazione degli investimenti), i benefici derivanti dai ritardati investimenti sono accantonati in un fondo vincolato finalizzato alla realizzazione di nuovi investimenti non remunerati in tariffa ed individuati dal Concedente; per gli investimenti inseriti nel PEF dopo il 2007, invece, in caso di ritardi nella realizzazione non si verificano di fatto benefici grazie all'applicazione della vigente formula tariffaria che consente di inserire in tariffa (e quindi di remunerare) solo gli investimenti effettivamente realizzati.

Oltre a ciò, **per le società concessionarie nei cui confronti sia intervenuta la scadenza della concessione** e tenendo conto delle lunghe tempistiche necessarie per addivenire al riaffidamento, **è stata recentemente emanata dal CIPE una direttiva tesa a disciplinare il periodo temporaneo intercorrente sino alla data di riassegnazione della concessione ad un nuovo soggetto**. Tale disciplina "transitoria" è **finalizzata ad evitare ingiustificati benefici economici** da parte dei concessionari scaduti e riconoscere condizioni economiche di discontinuità e più sfavorevoli al concessionario scaduto in ragione della differente funzione ad esso demandata durante il periodo transitorio in questione.

Per concludere l'argomento, infine, si vuole **"sfatare" la convinzione che, essendo la costruzione della rete autostradale già da tempo completamente terminata** (quindi anche quasi completamente ammortizzata nei costi), **le tariffe di pedaggio dovrebbero contemplare principalmente gli interventi di manutenzione della rete, e conseguentemente il continuo aumentare negli anni di tali tariffe non sarebbe giustificato**. A confutazione di tale opinione, si rileva che, nel periodo 2000-2017, le Società concessionarie hanno posto complessivamente in essere una spesa per investimenti pari a 22,127 miliardi di Euro, e che da qui al 2029 ne saranno effettuati altri 13,7 miliardi (dati del MIT); ciò dimostra, in tutta evidenza, come non siano vere le affermazioni riportate secondo le quali gli asset delle concessionarie sarebbero oggi pressoché ammortizzati.

Inoltre, sempre nel periodo 2000-2017, la spesa per manutenzioni sostenuta dal settore ammontava ad un totale di 11,639 miliardi di Euro.

E' utile inoltre ricordare che sia gli investimenti realizzati, sia gli ammortamenti contabilizzati dalle concessionarie sono riportati nei bilanci; questi ultimi opportunamente certificati da società di revisione contabile.

Estensione della durata delle concessioni

Anche su tale aspetto non è, purtroppo, inusuale assistere ad affermazioni come quella presente all'interno della relazione della Corte dei Conti che, a causa di una non piena conoscenza dei fatti, accusa le concessioni autostradali italiane di essere state oggetto di estensioni di durata sin dalla

fine degli anni '90, avvenute senza procedure di gara e senza l'osservanza della relativa disciplina europea.

In proposito, va subito chiarito che **l'estensione della durata è uno strumento intrinsecamente legato all'istituto della concessione, come dimostrato dal fatto che esso è anche considerato legittimo dalle Istituzioni europee**, (su tale punto ritorneremo nel seguito) ed è stato, in vari modi, applicato da diversi Stati membri dell'Unione Europea.

Nel caso italiano, le estensioni che si ebbero alla fine degli anni '90 (con la Direttiva Costa-Ciampi emanata nel 1998) e citate nella relazione della Corte, traevano origine dalla necessità per lo Stato di risolvere un ingente contenzioso sorto con le concessionarie conseguente al blocco imposto negli adeguamenti tariffari avvenuto negli anni precedenti, nonché al mancato ammortamento dei costi relativi ad opere aggiuntive richieste dallo Stato ma mai incluse nei PEF delle società. Il contenzioso determinato sulla base di questi due fattori fu quindi trasformato, per effetto della Direttiva, in anni di proroga delle concessioni, contemperando così l'esigenza dell'interesse pubblico (lo Stato avrebbe altrimenti dovuto erogare risarcimenti elevatissimi) con il rispetto delle legittime aspettative dei privati. La proroga prevista dalla Direttiva Costa-Ciampi costituiva comunque evento eccezionale quanto non ripetibile, e l'intervento incontrò l'approvazione delle Autorità europee.

Per quanto riguarda poi nello specifico la proroga di venti anni accordata alla Società Autostrade Concessioni e Costruzioni, si precisa che la stessa fu inserita nella Convenzione stipulata nel 1997, quando la Società era pubblica (partecipata dall'IRI), ed ha costituito la base del processo di privatizzazione che ha consentito allo Stato di ricevere un corrispettivo dalla vendita particolarmente elevato.

Fu una gara cosiddetta "a doppio oggetto", pienamente coerente con i principi comunitari a tutela della concorrenza e del mercato (la stessa Commissione Europea ne riconobbe la legittimità), con la quale si realizzò un confronto competitivo aperto sulla proprietà della società (privatizzata) ed il rapporto concessorio di cui la società stessa è titolare; il controvalore complessivo per il 100% della Società (al prezzo medio di 6,87 € per azione) corrispondeva a una capitalizzazione di circa 8,1 miliardi di Euro, pari a 4,5 volte il suo valore patrimoniale netto. La privatizzazione di Autostrade è stata quella che ha presentato il premio più alto, rispetto al valore di libro, tra le principali privatizzazioni promosse dallo Stato italiano in quegli anni (Enel, Eni e Telecom Italia).

Peraltro, la privatizzazione della società si è perfezionata mediante gara da parte dell'IRI per l'attribuzione del 30% del capitale ad un nucleo stabile e il collocamento in borsa della restante parte del capitale tramite un'offerta pubblica di vendita.

Passando alla situazione attuale, fermo restando che ad oggi tutte le convenzioni esistenti soggiacciono alle regole dettate dalla disciplina europea, la quale statuisce la messa a gara una volta raggiunta la relativa scadenza, si deve sottolineare come l'"estensione" della durata delle concessioni in corso sia, comunque, una pratica ammessa anche alla luce della nuova Direttiva in materia di concessioni (la 2014/23/UE), che consente di conciliare l'esigenza di incrementi tariffari contenuti con la realizzazione di nuovi investimenti necessari, rispettando i contratti vigenti. **I PEF delle concessioni si basano infatti su un delicato equilibrio** calcolato tenendo conto degli interventi

da svolgere, delle entrate da pedaggio previste e della durata contrattuale; **qualora durante l'arco della concessione subentri un elemento che alteri tale equilibrio** (per esempio, ulteriori interventi da svolgere a seguito di norme intervenute o su richiesta del Concedente) **la concessione – per quanto correttamente progettata e basata su realistiche previsioni di domanda – non sarà in grado di recuperare il divario costi/introiti così creatosi, a meno di provvedere ad un riequilibrio del rapporto che nei fatti può essere raggiunto solo con un'estensione della durata, con un aumento delle tariffe o con l'introduzione di un valore di subentro.**

Quindi, **la stessa disciplina comunitaria ammette lo strumento della estensione della concessione, previa una attenta considerazione sia alla luce delle norme in materia di concorrenza che delle norme in materia di appalti pubblici.**

Siffatto principio è stato peraltro attuato dalla Commissione europea nella sua recente decisione C-(2018)-2435 del 27 aprile 2018, con la quale ha riconosciuto la legittimità di una estensione richiesta dallo Stato italiano per le concessioni di Autostrade per l'Italia e del gruppo SIAS, configurandola come compatibile con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato ed evidenziando l'assoluta assenza di extra-profitti derivanti in capo alle società interessate a seguito di tale operazione. La suddetta decisione è derivata da un accordo Commissione Europea e il Governo italiano raggiunto per consentire un ingente piano di investimenti, essenziali per il rilancio delle autostrade italiane (nel caso di ASPI la realizzazione della Gronda di Genova), garantendo al contempo il contenimento degli incrementi tariffari e limitando distorsioni della concorrenza; tra l'altro l'Europa ha già autorizzato operazioni simili in precedenza: si veda, tra tutte, l'analoga operazione di rilancio del settore autostradale francese del 2015 (Plan de relance autoroutier), per la quale la Commissione ha accordato ai concessionari francesi tassi di remunerazione ben superiori. Si vuole comunque ricordare come la formalizzazione della decisione in oggetto, che nel caso di Autostrade per l'Italia estenderebbe la durata della concessione dal 2038 al 2042, sia soggetta alla libera decisione di MIT e MEF e ad oggi non è ancora mai stata confermata.

La vigilanza sul settore autostradale

Non è infrequente sentire considerazioni su presunte insufficiente vigilanza dello Stato sulle autostrade a pedaggio.

Ebbene, se è vero che circa l'86% della rete autostradale italiana è affidata, tramite concessione, a gestori privati, mentre la restante parte è in gestione alla società pubblica ANAS, è anche vero che entrambe queste realtà – ANAS e concessionari privati – sono sottoposti alla vigilanza e controllo del Ministero per le Infrastrutture e Trasporti: all'interno di quest'ultimo esiste infatti una apposita Direzione Generale con funzioni di ente controllore sull'operato di dette società; ad essa è demandata la vigilanza a 360 gradi (e l'irrogazione di sanzioni in caso di inadempienza) sulla corretta gestione delle infrastrutture autostradali, ivi incluse la supervisione delle nuove opere e manutenzioni, la verifica sulla regolarità dello svolgimento dei relativi lavori, il controllo sull'adempimento delle obbligazioni contenute nei contratti di concessione e sul mantenimento del livello dei servizi prestabilito, l'approvazione degli aumenti tariffari annuali previsti in convenzione.

Non vi è pertanto carenza di vigilanza, quanto purtroppo una frammentarietà o conflittualità della stessa per mancanza di una chiara definizione delle competenze e delle responsabilità; oltre che

alla citata Direzione Generale del MIT, le concessionarie sono infatti spesso chiamate direttamente in causa dall'ANAC, dall'ART, dalla Corte dei Conti o da altre strutture, quando con maggiore efficienza i riferimenti istituzionali potrebbero passare per l'Istituzione concedente, magari opportunamente potenziato, che dovrebbe essere l'unico e certo punto di riferimento.

Litigiosità delle concessionarie riguardo agli atti del Concedente

Con riferimento alla tematica relativa ai numerosi contenziosi giudiziari avviati dalle concessionarie nei confronti di atti dell'ente Concedente, la Corte sostiene la strumentalità della maggioranza di essi, frutto di un'elevata propensione al contrasto delle società autostradali.

In realtà **tale fenomeno in parte vede la sua causa in contenziosi nei quali il Ministero si fa parte attiva a seguito di richieste provenienti da terzi, ed in parte è funzionale al fatto che l'attività di controllo svolta puntualmente dal Concedente può talvolta portare ad interpretazioni difformi sull'applicazione di taluni aspetti convenzionali.** Di sicuro, comunque, nessuno dei procedimenti avviati può dirsi presentare carattere di strumentalità: sia sufficiente dire che, per le principali tematiche oggetto di contenzioso riportate nella relazione della Corte, quali la mancata definizione del PEF (che pure dovrebbe essere aggiornato ogni 5 anni e senza il cui aggiornamento le concessionarie si trovano nella oggettiva impossibilità di svolgere tutte le funzioni loro attribuite) e la materia tariffaria, **molteplici pronunce giurisdizionali hanno accolto i ricorsi delle concessionarie, ritenendo legittime e quindi non strumentali le relative richieste.**

APPENDICE: DATI RELATIVI AL SETTORE AUTOSTRADALE IN CONCESSIONE

(NB: tutti i dati riportati, e le loro elaborazioni, sono basati su fonti ufficiali – le Relazioni pubblicate dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali - e sulle rilevazioni AISCAT)

(tra parentesi, in colore verde, sono stati evidenziati – laddove disponibili per lo scorporo – i dati relativi alla rete gestita da associate AISCAT)

1. TRAFFICO

In valore assoluto il totale del traffico è trovato ai livelli pre-crisi del 2007, ed è un buon segno per l'economia italiana, considerando anche la crescita sensibile del traffico pesante: In realtà dovremmo anche tener conto dell'**allargamento della base di rilevazione dovuto all'aumento dei km (+315 km, +6% ca) soggetti a rilevamento collegato all'apertura di nuove tratte autostradali degli ultimi anni**

Vorrei ricordare che proprio a partire dal 2007 si sono susseguiti **6 anni di sostanziale calo del traffico**, fino a raggiungere il valore più basso nel 2013 **(-10,3% rispetto al 2007)**. Un valore che ci aveva riportati indietro di 10 anni, all'inizio degli anni 2000.

2. INTROITI DA PEDAGGIO

Nel 2018 gli introiti sono stati complessivamente **pari a 8.309 (6.888) MEuro, di cui:**

- **6.151 (5.074) MEuro di competenza delle società,**
- **1.498 (1.242) di IVA**
- **660 (572) di canone aggiuntivo di competenza ANAS.**

Naturalmente, sulla parte di ricavi di competenza delle Società vanno **ulteriormente applicate le imposte di legge**. In totale, tra canoni, imposte, ecc, possiamo dire che **il 50% del ricavato dai pedaggi finisce pertanto, direttamente o indirettamente, allo Stato.**

Bisogna considerare che **mediamente il 10-11% degli introiti al netto dell'IVA è la quota parte di competenza ANAS che le Società prendono dai pedaggi e girano direttamente all'ANAS stessa.**

In 10 anni (periodo 2009-2018) i **ricavi complessivi** di competenza delle Società sono stati circa **52,9 miliardi di Euro**

3. CANONI DI CONCESSIONE

Come accennato precedentemente, una parte del pedaggio è di diretta competenza dello Stato attraverso specifici canoni (**Canone di concessione sui pedaggi; sovracanone versato direttamente ad ANAS; canoni di subconcessione**).

Nel 2018 i ricavi diretti per lo Stato riconducibili alla gestione delle autostrade affidate in concessione sono stati **pari a 873,2 milioni di Euro**.

Nel decennio **2009-2018 lo Stato ha incassato 7,66 miliardi di Euro (solo di canoni) di cui 6,7 sono stati di competenza ANAS**.

4. COSTI

Parliamo sempre di ricavi (anche se spesso si fa molta confusione tra ricavi e utili), ma raramente si esaminano i costi sopportati dalle Società.

Ebbene, lo stesso MIT certifica che i **costi della produzione** hanno registrato dal 2009 un **andamento tendenzialmente crescente**. Nel 2018 il **costo totale per il settore** è stato superiore ai **3,1 miliardi di Euro**.

Un'elaborazione dei dati riferiti al periodo 2009-2018 evidenzia un costo della produzione complessivo **pari a 28,15 miliardi di Euro (ossia più del 50% dei ricavi da pedaggio nello stesso periodo)**

È sempre il Ministero a evidenziare che, tra i costi operativi, **particolare rilevanza assumono quelli sostenuti per la manutenzione ordinaria e per il personale**.

5. VALORE AGGIUNTO INTEGRATO DISTRIBUIBILE (VAID) (DATI MIT-DGVCA)

Tra i dati forniti dal Ministero, estremamente rappresentativo è il VAID, ossia l'indice che quantifica la ricchezza prodotta da un'azienda nella sua attività di impresa e che consente di valutare come la suddetta ricchezza sia ripartita tra i principali stakeholders legati all'impresa stessa. Nello specifico gli stakeholders individuati sono:

- l'impresa stessa, che è destinataria di utili non distribuiti e di accantonamenti;
- i dipendenti, che percepiscono le retribuzioni;
- gli azionisti, che ricevono i dividendi;
- i finanziatori, a cui sono destinati gli interessi sui prestiti concessi;
- lo Stato, che percepisce le imposte.

Citando esplicitamente il rapporto ministeriale *“Sulla base delle verifiche eseguite, emerge che la frazione maggiore del valore creato dalle Società concessionarie autostradali, pari a circa 2,229 milioni di euro, è distribuita allo Stato ed alle Istituzioni sotto forma di imposte, quote di pedaggio di competenza dello Stato ed oneri sociali (35% del totale). La rimanente frazione del valore creato è sia distribuita agli azionisti sotto forma di dividendi (8%), sia trattenuta dalle Concessionarie sotto forma di utili non distribuiti, ammortamenti ed accantonamenti quale forma di autofinanziamento (33%). La restante parte viene ripartita fra dipendenti (11%) e finanziatori (13%)”*. In valore assoluto, nel **2018 il VAID è stato di 6.440 (5.148) milioni di Euro, di cui 2.229 (1.782,74) milioni per lo Stato/Istituzioni, 818 (709) milioni per i finanziatori e 740 (603) milioni per i dipendenti**.

6. INVESTIMENTI

Nel periodo regolatorio 2008-2018 la spesa complessiva per investimenti è stata pari a circa 17,5 Miliardi di Euro, pari al 65,6% di quelle previste nei PEF.

In realtà, va fatta un'opportuna precisazione ed è lo stesso Ministero ad evidenziarla: la differenza tra investimenti effettuati e programmati risulta in larga parte **composta dai ritardi registrati nella esecuzione di un limitato numero di opere** (es. Asti – Cuneo, Valdastico nord, Tirrenica), riconducibili prevalentemente ad **ostacoli o rallentamenti sorti nelle fasi di approvazione ovvero alle difficoltà di reperimento dei fabbisogni finanziari**.

Escludendo l'effetto di tali ritardi la percentuale di attuazione dei programmi d'investimento risulterebbe prossima all'80%.

I raffronti tra i dati a consuntivo e quelli previsionali, inoltre, **non tengono conto dei ritardi registrati in sede di aggiornamento degli atti convenzionali di gran parte delle Società Concessionarie**.

7. SPESE PER MANUTENZIONI ORDINARIE

Nel periodo 2008-2018 le Concessionarie hanno effettuato manutenzioni ordinarie per 7,6 Miliardi di Euro, pari al 102% di quelle previste nei PEF.

Vuol dire tra i 600-700 Milioni di Euro l'anno di media, ossia oltre 100.000 Euro/km per anno.

8. TARIFFE E INFLAZIONE a opportuna premessa "metodologica": non è corretto confrontare l'andamento dell'inflazione con l'andamento delle tariffe chilometriche.

Si metterebbe infatti a confronto un insieme (l'inflazione) con una delle voci che lo compongono (la tariffa).

Si tratta di "entità" distinte e non paragonabili, in quanto la variazione tariffaria è **frutto di una serie di fattori**, tra cui gli investimenti effettuati, la variazione degli indicatori riferiti alla qualità del servizio, ecc.

Inoltre, bisogna ricordare anche alcuni elementi che hanno inciso sui numeri che di solito vengono citati, totalmente indipendenti dalle società concessionarie. Ci si riferisce a:

- **l'aumento progressivo dell'IVA dal 20 al 22% dal 2011 al 2013**
- **il progressivo aumento del sovracanone di competenza ANAS** passato da 2,5 a 6 millesimi di €/km (per veicoli leggeri e pesanti rispettivamente) a 6 e 18 millesimi di €/km **con un incremento del 140% tra il 2008 e il 2011**. Il dato è **comprensivo anche delle maggiorazioni tariffarie sulla intera rete autostradale a pedaggio (+2,07%) di luglio 2010**, disposte dall'art. 15 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 ("Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"), **non a beneficio delle Società Concessionarie**

9. SICUREZZA

Si vuole infine presentare un breve quadro dei risultati ottenuti lungo la rete autostradale in concessione in tema di sicurezza stradale, perché si ritiene la tutela degli utenti una delle massime priorità nonché un concreto indicatore del lavoro svolto.

Innanzitutto va ricordato che la rete autostradale italiana è stato l'unico sistema viario nazionale ad aver raggiunto (e superato con un anno di anticipo) l'obiettivo europeo di dimezzamento del numero di morti nel periodo 2001-2010. Trend di miglioramento che è ulteriormente proseguito, pur se con tassi diversi e con un andamento piuttosto oscillatorio, negli anni successivi.

L'analisi del 2019, ad esempio, evidenzia che se da un lato prosegue la continua discesa del numero degli incidenti complessivi (sempre riferendosi a quelli con conseguenze alle persone), sono purtroppo tornati ad aumentare gli incidenti mortali, attestatisi nuovamente sopra quota 200, livello che non veniva più superato dal 2012.

Per quanto riguarda invece il numero di morti, attestatosi a 231 (202) unità con un tasso pari a 0,27 (0,27) morti ogni 100 milioni di veicoli-km, sebbene ci sia stato un decremento di 25 (11) persone rispetto all'anno precedente, non può non tenersi conto che il termine di raffronto è contrassegnato dal tragico crollo del Viadotto Polcevera.

Se da un lato i risultati del 2019 sembrano confermare l'andamento oscillatorio degli ultimi anni, con variazioni più o meno contenute rispetto ai minimi, dall'altro è interessante rapportarsi alla **situazione registrata nel 2008, rispetto alla quale ci sono stati oltre 2.347 incidenti in meno (- 27%), - 127 morti (-35%) e - 3.734 feriti (- 26%)**. Al di là di alcune oscillazioni nei valori assoluti, che possono comunque essere connaturate a fenomeni complessi con numerose variabili come quello incidentale, i tassi relativi confermano l'alto standard di sicurezza generale della rete autostradale in concessione, soprattutto tenendo conto dell'aumento dei volumi complessivi di traffico, nonché dell'estesa chilometrica.

Come dimostrato purtroppo dalla dinamica di diversi incidenti (riguardanti in molti casi veicoli autonomi) riportata anche dalle cronache giornalistiche, si rafforza la responsabilità degli utenti, intesa come mancato rispetto delle norme comportamentali e delle regole di circolazione, quale causa preponderante degli incidenti: le stesse forze di Polizia sottolineano l'elevata incidenza di fattori connessi alla distrazione per l'uso sconsiderato degli smartphone, all'eccesso di velocità, al mancato rispetto delle distanze di sicurezza, al consumo di alcol e droghe.

Ed è proprio sulle più opportune strategie di prevenzione e contrasto a tali comportamenti errati e pericolosi, sia con nuovi moduli operativi sia con l'ausilio di strumenti innovativi, che si concentra l'azione quotidiana delle Società concessionarie e della Polizia Stradale che opera in esclusiva in autostrada.

Approfondimento sulle osservazioni presentate durante l'audizione AISCAT presso l'8 Commissione Senato - Lavori pubblici, beni culturali, in data 2 luglio 2020:

- **Stallo dell'approvazione degli aggiornamenti dei Piani Economici Finanziari e stima della relativa quantità di somme bloccate.**

Per quanto attiene alla specificazione sulle somme per gli investimenti attualmente bloccate a seguito della non ancora avvenuta approvazione dei PEF di alcune concessionarie, si fa riferimento agli ultimi dati presenti nella Relazione annuale predisposta dalla DGVCA del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulle attività del settore autostradale in concessione (ultima versione aggiornata al 31-12-2018) che includono tutte le società autostradali italiane (senza distinzione fra associate AISCAT e non associate). In base a tale fonte documentale, si riporta come nel vigente periodo regolatorio (2019-2023), considerando tutte concessioni al momento in essere, è prevista una spesa complessiva pari a circa 5,8 miliardi di euro, mentre nel periodo 2019 – 2029 sono previsti investimenti per circa 7,2 miliardi di euro. Ove si consideri anche la spesa stimata riferibile al Nodo Autostradale di Genova, risultante dal progetto definitivo approvato e pari a 4,3 miliardi di euro, si determina, nel periodo 2019 – 2029, una spesa complessiva di 11,5 miliardi di euro. Considerando che attualmente circa l'ottanta per cento delle società concessionarie si trova in una situazione di concessione scaduta o di PEF scaduti e non ancora rinnovati, si possono trarre le relative conclusioni sulla quantità di investimenti che potrebbero essere effettuati e risultano invece bloccati.

- **Richiesta di chiarimenti sulle differenze tariffarie a seconda della tratta autostradale.**

Sul punto si ribadisce come la metodologia utilizzata per la determinazione delle tariffe è contraddistinta da precise norme applicative che non lasciano discrezionalità alcuna alle concessionarie in tale ambito. Il pedaggio autostradale è infatti commisurato esclusivamente all'effettivo utilizzo della infrastruttura, e le Convenzioni (ossia i contratti tra l'Autorità pubblica e le concessionarie sulla base dei quali tutte le attività di questi ultimi sono regolate) escludono qualsiasi autonomia o discrezionalità nella quantificazione della tariffa o negli aggiornamenti annuali da parte delle concessionarie stesse. Ogni società concessionaria, dunque, segue le disposizioni stringenti previste dal proprio PEF il quale, a seconda dell'entità dei lavori da svolgere sulle proprie tratte, può prevedere una tariffazione anche molto diversa rispetto a quella prevista per un'altra tratta seppur contigua. Ad esempio, un'autostrada che presenti alta concentrazione di opere d'arte lungo il proprio tracciato (come le gallerie o i viadotti) richiederà una quantità di risorse molto maggiore per essere realizzata/manutenuta, la qual cosa inciderà inevitabilmente sul livello tariffario necessario per il rientro del capitale investito.

- **Modalità di analisi e funzionamento delle manutenzioni sulle infrastrutture e mancanza di extraprofitti.**

Per quanto concerne il tema delle manutenzioni, occorre ribadire come quelle ordinarie siano sempre state regolarmente eseguite dalle concessionarie (le cifre riportate all'interno dei precedenti capitoli del presente documento, laddove quelle straordinarie debbano quasi sempre scontare necessariamente una preventiva approvazione da parte dell'Ente concedente al fine di essere inserite all'interno dei singoli PEF. Pertanto, se l'approvazione dei PEF ritarda, conseguentemente ritardano anche tali tipologie di manutenzioni. Le suddette problematiche non possono trovare soluzione senza risolvere ab origine le questioni di fondo relative al mantenimento di un quadro normativo stabile, la certezza dei tempi di autorizzazione degli investimenti, la gestione di gare d'appalto con tempi coerenti.

Quanto invece alla questione circa presunti extraprofiti ottenuti dalle società concessionarie a seguito di ritardi nella realizzazione di interventi, si evidenzia ancora una volta come tale evenienza non possa sussistere. Come già evidenziato nella specifica sezione di questo documento, la regolamentazione tariffaria vigente dal 2007 in poi nel settore autostradale prevede meccanismi di adeguamento annuale delle tariffe che consentono di remunerare esclusivamente gli investimenti effettivamente eseguiti dalle concessionarie e riconosciuti dal Concedente. Ogni anno infatti le competenti strutture del Concedente, ricevono dalle concessionarie il dettaglio degli investimenti (soggetti a remunerazione) effettivamente realizzati ed effettuano una verifica della relativa documentazione a supporto, tramite istruttoria tecnica, per definire quelli da riconoscere in tariffa. Pertanto risulta chiaro come non sia corretto parlare di extraprofiti.

• **Confronto con la gestione del sistema tariffario in Germania.**

Per quanto attiene al sistema tariffario tedesco, si riportano qui di seguito dati ed osservazioni ripresi direttamente da fonti certificate quali il Bollettino Statistico 2019 ASECAP (Associazione europea degli operatori delle infrastrutture stradali a pedaggio con sede a Bruxelles), presente in allegato.

Sul punto si segnala come il governo federale tedesco abbia deciso di coprire i costi per l'aggiornamento e la manutenzione delle infrastrutture autostradali introducendo, nel gennaio del 2005, un pedaggio basato sulla distanza percorsa sul tratto autostradale e le strade federali applicabile a tutti i veicoli pesanti. Tale pedaggio viene riscosso da un ente parastatale (Toll Collect) per nome e conto dello Stato tedesco. A tale regola fanno eccezione il Trave tunnel ed il Warnow tunnel, l'uso dei quali è soggetto a pedaggio da parte di tutti i veicoli.