

Commissione 8^a del Senato
(Lavori pubblici, comunicazioni)

**Indagine conoscitiva
sulle concessioni autostradali**

Testimonianza del Capo del Servizio di Struttura economica della Banca d'Italia
Fabrizio Balassone

Senato della Repubblica

Roma, 7 luglio 2020

Sintesi

I tratti strutturali del settore delle concessioni autostradali sono stati definiti al termine del processo di privatizzazione realizzato negli anni novanta del secolo scorso e hanno subito nel tempo poche modifiche. La struttura del mercato è piuttosto concentrata: dei venticinque rapporti concessori gestiti dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, diciannove fanno riferimento ai due principali gruppi operanti nel settore, Atlantia e ASTM, ai quali sono affidati rispettivamente oltre la metà e più di un quinto della rete autostradale. Le concessioni in essere hanno durate residue lunghe: per circa il 60 per cento della rete la concessione verrà a scadenza tra più di dieci anni.

Tra il 2009 e il 2018 i ricavi da pedaggi sono cresciuti del 28 per cento in termini nominali e del 13 in termini reali, prevalentemente in conseguenza del costante aumento delle tariffe unitarie, a fronte di un andamento dei volumi di traffico che ha sostanzialmente seguito il ciclo economico e che al termine del periodo considerato era su livelli analoghi a quelli iniziali. L'incremento delle tariffe in termini reali è riconducibile principalmente alla componente legata alla remunerazione degli investimenti.

Nello stesso periodo la spesa annua per investimenti si è quasi dimezzata, raggiungendo il minimo nel 2017. La spesa è stata destinata per la maggior parte al potenziamento della rete esistente. Nel periodo si sono registrati rilevanti scostamenti tra gli investimenti programmati nei piani economico-finanziari dei concessionari e quelli realizzati (in media pari a un terzo); tale divario, in attenuazione negli ultimi anni, è riconducibile in larga parte ai ritardi nell'esecuzione di alcune opere, anche a causa dei rallentamenti sorti nelle fasi di approvazione dei progetti e di rilascio delle autorizzazioni.

L'assetto istituzionale che ha a lungo retto il settore si è caratterizzato per una limitata applicazione dei principi concorrenziali. Ciò si è riflesso nel ridotto ricorso a procedure a evidenza pubblica e in durate elevate degli affidamenti, anche per effetto di diffuse proroghe. Fino a tempi recenti, il mercato non era sottoposto alla regolazione di un'autorità indipendente e vi era limitata trasparenza sui contenuti delle concessioni e sulle condizioni a cui venivano modificate.

Negli ultimi anni il contesto regolatorio è migliorato, in particolare per le novità apportate dal Codice dei contratti pubblici nel 2016 e dal DL 109/2018.

Le norme del Codice dovrebbero favorire, in particolare al momento dell'affidamento di nuove concessioni, una maggiore apertura alla concorrenza e una chiara attribuzione del rischio operativo ai concessionari. Nell'immediato le nuove disposizioni si applicheranno a gestioni che coprono il 18 per cento della rete in concessione; questa percentuale salirà al 40 tra dieci anni; sarà pari al 96 nel 2040.

I nuovi poteri attribuiti dal DL 109/2018 all'Autorità di regolazione dei trasporti possono consentire un'opportuna omogeneizzazione dei regimi tariffari, con l'applicazione di un unico modello di price cap. Nell'esercizio di tali poteri, è rimesso all'Autorità il compito di assicurare che la dinamica delle tariffe sia pienamente giustificata dagli investimenti realizzati e dagli standard di qualità raggiunti, garantendo al contempo un'adeguata remunerazione per il concessionario. L'Autorità ha già adottato le delibere di approvazione del sistema tariffario di pedaggio per le concessioni non scadute; l'effettivo adeguamento delle tariffe è stato però differito fino all'aggiornamento dei piani economico-finanziari che, a normativa vigente, dovrebbe essere perfezionato entro il 30 luglio 2020.

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

ringrazio la Commissione ottava del Senato per avere invitato la Banca d'Italia a questa Audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali.

La Banca d'Italia ha già avuto modo di esprimersi su questo tema davanti alla Commissione ottava della Camera dei Deputati nel 2015¹. Per questo motivo, in questa testimonianza mi soffermerò sugli sviluppi che si sono avuti in questi ultimi anni, in particolare con riguardo ai principali indicatori economici e all'assetto istituzionale e regolamentare, rinviando a quanto detto in quella sede per una prospettiva di più lungo periodo.

1. Il settore

1.1 La rete e i concessionari

La rete autostradale italiana si sviluppa per circa 7.000 km (di cui intorno a 6.000 soggetti a pedaggio)². Rispetto alla superficie del territorio nazionale, tale estensione è simile a quella della Francia, ma inferiore a quelle di Germania, Spagna e Portogallo. In rapporto al numero totale di autoveicoli in circolazione l'estensione della rete autostradale italiana è inferiore a quella degli altri quattro paesi qui considerati: vi sono, in Italia, circa 1,8 km di autostrade per 10.000 veicoli, contro 2,8 in Germania, 3,6 in Francia e circa 6 in Spagna e Portogallo (Tav. 1).

In Francia, Spagna e Portogallo, come in Italia, la gestione della rete a pedaggio è affidata a società terze mediante lo strumento della concessione. Nel nostro paese i volumi medi di traffico per km di rete sono superiori a quelli registrati in Francia e Portogallo e inferiori a quelli della rete spagnola (il rapporto tra il numero di veicoli in transito sulla rete a pedaggio ogni giorno e l'estensione chilometrica della rete stessa è pari a 6,7 in Italia, contro 3,1 in Francia, 4,4 in Portogallo e 10 in Spagna). Il tasso di fatalità, misurato in termini di incidenti per km di rete, è più elevato in Italia (nel

¹ [Testimonianza del Capo del Servizio di Struttura economica della Banca d'Italia Paolo Sestito](#) nell'ambito dell'Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali, Commissione 8^a della Camera dei Deputati, 11 giugno 2015.

² Il dato sull'estensione totale della rete (comprese le tratte non a pedaggio) è fornito da *Eurostat Transport Data*.

periodo 2009-2018 è stato pari in media a 0,047, a fronte di valori intorno allo 0,02 negli altri tre paesi considerati); è tuttavia diminuito nel decennio considerato: era pari allo 0,053 nel triennio 2009-2011³.

La rete autostradale a pedaggio in concessione dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT) è ripartita in venticinque diversi rapporti concessori (Tav. 2). I tre quarti di essa sono gestiti dai due principali gruppi operanti nel settore, Atlantia (55,3 per cento) e ASTM (21,6 per cento). Le concessioni in essere hanno durate residue molto lunghe: oltre la metà, corrispondente a circa il 60 per cento della rete a pedaggio, verrà a scadenza tra più di dieci anni (Fig. 1).

1.2 I dati economici

Ricavi e tariffe. – Tra il 2009 e il 2018 i ricavi annui da pedaggi⁴ sulla rete autostradale italiana sono aumentati da 4,8 a 6,1 miliardi di euro, con una crescita del 28 per cento in termini nominali e del 13 per cento in termini reali (Fig. 2). Con l’eccezione del 2012, i ricavi sono aumentati ogni anno: alla riduzione dei volumi di traffico negli anni della crisi del debito sovrano (pari al 10 per cento tra il 2010 e il 2013), infatti, si è accompagnato il costante incremento delle tariffe unitarie.

La dinamica delle tariffe nel periodo 2009-2018 è in buona parte collegata alle esigenze di remunerazione degli investimenti in beni gratuitamente devolvibili (beni, cioè, che devono essere restituiti all’ente concedente alla scadenza della concessione)⁵. A questa sola componente si associa oltre la metà dell’aumento tariffario cumulato.

Investimenti e spese per manutenzione. – Il ridotto sviluppo della rete osservato negli ultimi decenni, sebbene in parte connesso alle molte opere già realizzate in passato⁶, riflette anche la mancata realizzazione di una quota degli investimenti programmati, previsti nei piani economico-finanziari delle imprese concessionarie. Tra il 2009 e il 2018 la spesa annua per investimenti è stata pari in media a 1,6 miliardi di euro, seguendo un trend decrescente (con una riduzione del 46 per

³ Un trend negativo si osserva anche per la Spagna e il Portogallo, mentre l’indice ha segnato un lieve aumento in Francia.

⁴ I ricavi delle imprese concessionarie includono anche altre voci tra cui, per esempio, i proventi delle concessioni delle aree di servizio; nel 2018, i ricavi diversi dai pedaggi sono stati pari a 468 milioni di euro.

⁵ Questi includono sia le opere di realizzazione di nuove infrastrutture (per esempio nuove tratte e corsie aggiuntive), sia gli interventi di mantenimento delle infrastrutture esistenti che esulano dalla manutenzione ordinaria (per esempio la messa in sicurezza di ponti e gallerie).

⁶ L’infrastruttura autostradale è stata realizzata in prevalenza tra gli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo (nel 1980 il sistema autostradale italiano era, per dimensione, secondo in Europa solo a quello tedesco). Nel periodo 1990-2016, l’estensione complessiva è aumentata del 12 per cento, a fronte di un aumento del 70 per cento in Francia e di oltre il 200 per cento in Spagna (cfr. *Eurostat Transport Data*).

cento in termini nominali e del 51 per cento in termini reali). La spesa ha riguardato per circa il 60 per cento il mantenimento e il potenziamento della rete esistente e per il 40 la realizzazione di nuove opere⁷.

Con riguardo al grado di attuazione degli investimenti, tra il 2009 e il 2018 il tasso di realizzazione degli investimenti programmati è stato pari a circa il 66 per cento. A partire dal 2013 il divario tra investimenti effettivi e programmati si è ampliato, raggiungendo il valore più elevato nel 2015, anno in cui gli investimenti effettivi ammontavano a circa la metà di quelli previsti (Fig. 3). Successivamente lo scostamento si è ridotto, soprattutto per il calo degli investimenti programmati (diminuiti del 58 per cento tra il 2015 e il 2018, contro il 29 degli investimenti realizzati).

Come indicato nella Relazione sulle attività del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, negli anni più recenti il divario tra investimenti programmati e realizzati è ascrivibile principalmente alla lentezza nella realizzazione di un numero ristretto di opere, tra cui l'autostrada Asti – Cuneo, l'autostrada Valdastico nord, la terza corsia dell'autostrada del Brennero tra Verona e l'intersezione con l'A1 e l'autostrada Tirrenica⁸. I ritardi registrati su tali opere sono attribuibili prevalentemente ai rallentamenti sorti nelle fasi di approvazione dei progetti e di rilascio delle autorizzazioni⁹. Anche nel comparto autostradale, dunque, sullo sviluppo delle infrastrutture incidono i fattori di freno che in generale ostacolano la realizzazione di opere pubbliche nel nostro paese.

Tra il 2009 e il 2018 si sono spesi in Italia in media circa 690 milioni di euro all'anno per la manutenzione ordinaria¹⁰, con un rapporto tra spese per manutenzione e investimenti pari a circa 0,44¹¹. La spesa per manutenzioni ordinarie – che riguarda interventi di più facile realizzazione,

⁷ Nello stesso periodo, la spesa media per investimenti in Francia si è attestata stabilmente attorno a 1,5 miliardi di euro all'anno, un livello inferiore a quello italiano in relazione alla lunghezza totale della rete (0,23 milioni di euro al km in Italia, 0,13 in Francia). Nonostante ciò l'espansione della rete è stata superiore in Francia che in Italia.

⁸ Ampliando l'orizzonte temporale di osservazione emerge come le difficoltà di realizzazione degli investimenti non siano un tratto esclusivo degli anni più recenti. Considerando lo stato di avanzamento del piano degli interventi del principale concessionario risulta che alla fine del 2018 era stata completata poco più della metà dei lavori previsti a partire dal 1997 (in particolare, erano stati ultimati l'86 per cento di quelli previsti dalla convenzione del 1997 e l'85 per cento di quelli previsti dal IV atto aggiuntivo del 2004; non era stato ultimato nessuno degli interventi previsti dalla convenzione del 2008); cfr. [ASPI, Piano degli interventi](#).

⁹ La realizzazione del piano di investimenti richiede, in base alla normativa vigente, una complessa e lunga fase autorizzativa ambientale e urbanistica anche in caso di semplice allargamento di una corsia.

¹⁰ [Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, DG Vigilanza sulle concessionarie autostradali, Relazione sull'attività 2018](#).

¹¹ Nello stesso periodo le spese per manutenzione in Francia sono state in media pari a 148 milioni all'anno, con un rapporto rispetto agli investimenti pari a 0,10 ([ASFA, 2011-2019](#)). La maggiore incidenza della manutenzione sugli investimenti rispetto alla Francia è in parte spiegata dall'età media relativamente più elevata delle infrastrutture italiane, ma potrebbe sottendere un minor grado di efficienza nella gestione.

come il mantenimento della pavimentazione e l'installazione di presidi di sicurezza – non mostra significativi divari tra interventi previsti e realizzati (Fig. 4).

2. *Il quadro regolatorio*

I diversi tratti della rete autostradale si configurano come monopoli naturali¹²; in tali condizioni la teoria economica suggerisce che il meccanismo dell'affidamento attraverso una gara e una regolazione tariffaria incentivante siano gli strumenti più idonei a consentire di replicare gli esiti efficienti che si realizzano nei mercati concorrenziali. Le asimmetrie informative tra il concessionario e i soggetti preposti alla regolazione, l'incertezza associata ai tempi lunghi per il recupero degli investimenti e gli incentivi perversi che si determinano in prossimità della scadenza della concessione¹³ rendono in pratica impossibile replicare perfettamente i risultati di un mercato concorrenziale (soluzione di *first best*): dalla qualità della regolamentazione dipende la misura in cui si riesce a scoraggiare l'adozione di comportamenti opportunistici e a ridurre la distanza dal *first best*.

Lo strumento della procedura di gara nell'aggiudicazione delle concessioni può consentire di massimizzare gli introiti a favore del concedente e, allo stesso tempo, di selezionare l'operatore più efficiente, capace di garantire la migliore gestione in termini di qualità e sicurezza del servizio. Il disegno di un sistema tariffario incentivante, affidato a una autorità indipendente di regolazione, ha l'obiettivo di garantire l'efficienza produttiva e allocativa, cosicché i benefici in termini di minori costi possano tradursi in tariffe più basse.

L'assetto istituzionale che ha a lungo retto il settore delle concessioni autostradali si è caratterizzato per il limitato ricorso a procedure a evidenza pubblica e per le durate elevate degli affidamenti, anche per effetti di diffuse proroghe, con un sistema tariffario oneroso per gli utenti che, come detto, non sempre ha trovato riscontro in adeguati aumenti degli investimenti. Fino a tempi recenti, il mercato non era sottoposto alla regolazione di un'autorità indipendente e vi era limitata trasparenza sui contenuti delle concessioni e sulle condizioni a cui venivano modificate.

Con le novità apportate negli ultimi anni dal Codice dei contratti pubblici (CCP) del 2016 e dal DL 109/2018, il contesto regolatorio ha conosciuto alcune positive evoluzioni, tese a garantire il

¹² Tuttavia la rete stradale ordinaria e le modalità alternative di trasporto (aereo, ferroviario) possono essere in concorrenza con la rete autostradale.

¹³ Ad esempio il concessionario può essere tentato di rimandare a quest'ultima fase molti investimenti per ottenere una proroga della concessione in ragione dell'impossibilità di ammortizzarli entro la scadenza prevista.

rispetto dei principi concorrenziali al momento dell'affidamento di nuove concessioni e la possibilità di ridefinire la formula per il calcolo dei pedaggi anche per quelle non ancora scadute, uniformando i regimi tariffari a un unico modello di *price cap*.

2.1 La disciplina delle concessioni

La rete autostradale italiana è stata storicamente gestita attraverso lo strumento della concessione affidata a soggetti pubblici, nazionali e locali. Al momento delle privatizzazioni le concessioni, eterogenee nella disciplina, sono state rinnovate senza ricorso alla gara pubblica e prorogate con estensioni delle durate molto elevate. Solo nel 2018 sono state rese pubbliche le convenzioni che reggono i rapporti tra il MIT e i vari concessionari con i relativi allegati.

Un primo intervento di riordino è stato effettuato con la legge 286/2006 che ha previsto una convenzione unica tra il concedente (all'epoca ANAS, oggi il MIT) e i singoli concessionari al fine di precisare l'allocazione dei rischi, la remunerazione dei capitali investiti e le modalità di adeguamento tariffario. La stessa legge ha assegnato al concedente compiti di programmazione per il miglioramento e l'adeguamento delle infrastrutture, nonché funzioni di selezione dei concessionari autostradali e di vigilanza e controllo sugli stessi, in particolare per quanto riguarda l'esecuzione dei lavori di costruzione e la gestione delle autostrade date in concessione.

Nel 2016 il Codice dei contratti pubblici (CCP, D.lgs. 50/2016), in attuazione della cosiddetta direttiva Concessioni (dir. 2014/23/UE), ha introdotto una disciplina organica per i contratti di concessione di lavori e servizi e previsto specifiche disposizioni dedicate al settore autostradale.

Sul piano della disciplina generale, il Codice precisa che nelle concessioni deve essere trasferito al concessionario il rischio operativo: al concessionario non è quindi garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti, ma il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del contratto, con un'adeguata remunerazione del capitale investito e *cash flow* sufficienti al rimborso dei finanziamenti. Con specifico riferimento alle concessioni autostradali, il Codice contiene delle innovazioni per quanto riguarda l'introduzione di principi concorrenziali nella scelta del concessionario: esso prevede il divieto di proroga delle concessioni scadute e l'obbligo di affidare i nuovi contratti attraverso procedure di evidenza pubblica, da avviare con ventiquattro mesi di

anticipo rispetto alla scadenza prevista, con il coinvolgimento dell’Autorità di regolazione dei trasporti¹⁴. Il Codice fa salva la possibilità di ricorrere a soluzioni “*in house*”.

Nell’immediato le nuove norme si applicheranno a concessioni che coprono il 18 per cento della rete in concessione dal MIT; questa percentuale salirà al 40 tra dieci anni; sarà pari al 96 nel 2040 (Fig. 1). Le concessioni da affidare dopo l’entrata in vigore del Codice – momento a partire dal quale si applicano le regole contenute nello stesso – e già venute a scadenza sono a oggi sette. Le procedure di aggiudicazione procedono con ritardo rispetto alle scadenze delle concessioni precedenti e, nei fatti, solo in un caso è avvenuto l’effettivo passaggio al nuovo gestore. Per due concessioni è stato scelto il modello *in house*; due sono state affidate con gara – ma in uno di questi casi è in corso un contenzioso davanti al tribunale amministrativo; per le altre tre, la procedura di gara è in corso – due delle precedenti gestioni sono state riunite in un unico affidamento (Tav. 3).

Per quanto riguarda le concessioni in corso, di particolare rilievo sono le norme che riguardano il ricorso a terzi per lo svolgimento di compiti ricadenti nel perimetro della concessione, al fine di garantire un adeguato livello di concorrenza “a valle” nel mercato dei lavori e delle forniture. A tal proposito può sorgere un *trade-off* tra le esigenze di speditezza dei lavori, che può essere meglio assicurata con l’affidamento diretto a operatori controllati dal concessionario stesso, e la tutela della concorrenza, che vede nello svolgimento di procedure concorrenziali la soluzione più efficace. Questo secondo aspetto assume particolare rilievo nel momento in cui la concessione è stata affidata senza gara. Per tale ragione, è stata fissata una quota, cui i concessionari devono adeguarsi entro il 31 dicembre 2020 (art. 177 CCP), di lavori, servizi e forniture che deve essere affidata mediante procedura a evidenza pubblica. Nel settore autostradale essa è pari al 60 per cento, contro l’80 per cento previsto in via generale dal CCP per i contratti affidati dagli altri concessionari.

2.2 Il sistema tariffario

Fino a tempi recenti, la determinazione delle tariffe era caratterizzata da una certa eterogeneità, con sei distinti sistemi tariffari, oltre a meccanismi approntati *ad hoc* per alcune concessioni di dimensione ridotta.

¹⁴ Per agevolare la predisposizione dei nuovi bandi, il Codice: *i*) introduce l’obbligo di procedere alla verifica dello stato tecnico dell’infrastruttura, da effettuarsi almeno due anni prima della scadenza; *ii*) disciplina le condizioni economiche per il trasferimento tra concessionario uscente e subentrante delle opere realizzate; *iii*) chiarisce, in una prospettiva di riduzione di potenziali fonti di contenzioso, che il rischio operativo da traslare sul concessionario autostradale include anche la componente legata al cosiddetto “rischio di traffico” (ossia l’alea dovuta agli effettivi volumi di utilizzo dell’infrastruttura da parte dell’utenza); *iv*) contempla la possibilità di richiedere all’Autorità di regolazione dei trasporti un parere preventivo sullo schema della convenzione da sottoscrivere.

La disciplina originaria, fissata dalla delibera del CIPE 319/1996, prevedeva l'applicazione del metodo del *price cap*, in cui l'incremento delle tariffe è legato all'inflazione e compensato dal cosiddetto fattore X, una misura dell'incremento atteso di produttività del concessionario, stabilito *ad hoc* per ogni rapporto. Da questo modello si erano allontanati i regimi tariffari che consentivano ai concessionari di mantenere la propria redditività entro un intervallo considerato come accettabile (*banded rate of return regulation*) o che erano agganciati, oltre che all'inflazione, agli investimenti eseguiti e programmati nell'anno di riferimento¹⁵.

Con l'istituzione dell'ART, è stata data una chiara indicazione in favore del metodo del *price cap*, prevedendo che l'indicatore di produttività X sia determinato a cadenza quinquennale per ciascuna concessione (DL 201/2011, art. 37, c. 2, lett. g). I nuovi poteri dell'ART dovrebbero quindi garantire maggiore omogeneità e una definizione delle tariffe più strettamente legata alla produttività. Inizialmente si prevedeva che questi nuovi poteri potessero essere esercitati esclusivamente sulle concessioni in fase di rinnovo. Il DL 109/2018 li ha invece estesi anche alle concessioni in essere.

Nel 2019 l'ART ha avviato il processo di definizione dei nuovi sistemi tariffari (delibera ART 16/2019), con l'obiettivo di sostituire i sei regimi tariffari precedenti con un unico sistema e ricondurre la redditività delle gestioni autostradali a livelli di mercato¹⁶, con meccanismi premiali e di penalità legati al conseguimento di alcuni standard di qualità. L'ART ha successivamente adottato le delibere di approvazione del sistema tariffario di pedaggio per le concessioni non scadute¹⁷. L'effettivo adeguamento delle tariffe è stato però differito fino all'aggiornamento dei piani economico-finanziari che, a normativa vigente, dovrebbe essere perfezionato entro il 30 luglio 2020¹⁸.

Nell'esercizio dei propri poteri, l'ART ha il compito di assicurare che la dinamica delle tariffe sia pienamente giustificata dagli investimenti realizzati e dagli standard di qualità raggiunti, garantendo al contempo un'adeguata remunerazione per il concessionario.

¹⁵ Una tale proliferazione di regimi diversi non trova riscontro negli paesi europei di confronto: ad esempio, in Spagna sono in vigore solo due distinti regimi, uno per le autostrade nazionali e catalane (*price cap* con correzione per il rischio connesso a variazioni di traffico) e uno per le altre autostrade regionali (*price cap* corretto per l'inflazione).

¹⁶ ART, [Sesto rapporto annuale al Parlamento](#), 2019.

¹⁷ Per quelle scadute, il sistema tariffario è definito in sede di aggiudicazione.

¹⁸ DL 162/2019 (c.d. Milleproroghe), art. 13, c. 3.

Per lo svolgimento di tale compito l’Autorità ha il potere di verificare lo stato di attuazione degli investimenti. Il nuovo modello introdotto dall’Autorità prevede un meccanismo di adeguamento automatico della tariffa in risposta a scostamenti tra investimenti programmati e realizzati, al fine di assicurare che gli investimenti programmati ma non eseguiti non si riflettano in aumenti tariffari permanenti¹⁹. Affinché ciò non accada, tuttavia, sarà determinante la capacità dell’ART di monitorare efficacemente l’aderenza degli investimenti effettivi a quelli previsti nei piani economico-finanziari delle concessionarie²⁰. Come già evidenziato, lo scostamento tra investimenti programmati e realizzati è andato aumentando a partire dal 2009, al punto che, nel 2015, gli investimenti effettivi ammontavano a circa la metà di quelli programmati (cfr. par. 1.2); gli investimenti programmati e non realizzati tra il 2009 e il 2018 ammontano complessivamente a quasi 9 miliardi di euro.

Con riferimento alla qualità, le difficoltà di misurazione potrebbero rendere complessa l’applicazione di tale previsione. Poiché l’interesse del consumatore risiede, oltre che nel mantenimento di tariffe accessibili, nella sicurezza e nella qualità dell’infrastruttura è importante che tale obiettivo sia perseguito al fine di incentivare l’efficienza produttiva dei concessionari e gli effettivi risultati in termini di agibilità e sicurezza del servizio autostradale.

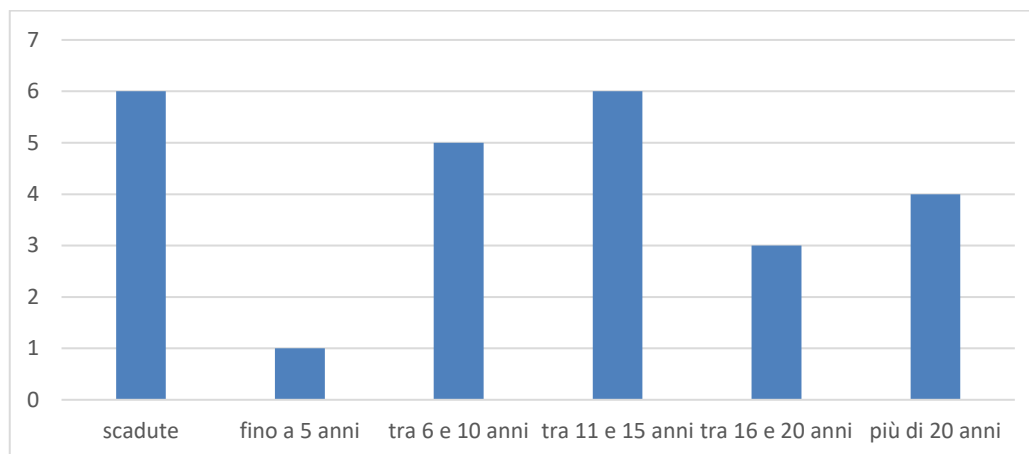
¹⁹ Nell’assetto anteriore alla delibera 16/2019 dell’ART diversi sistemi tariffari in vigore in Italia consentivano l’adeguamento delle tariffe in base a investimenti programmati e non ancora realizzati. La regolamentazione prevedeva un meccanismo di compensazione per i casi di mancata realizzazione degli investimenti programmati, basato su un accantonamento in un apposito fondo.

²⁰ Cfr. delibera 16/2019 ART, Allegato A.

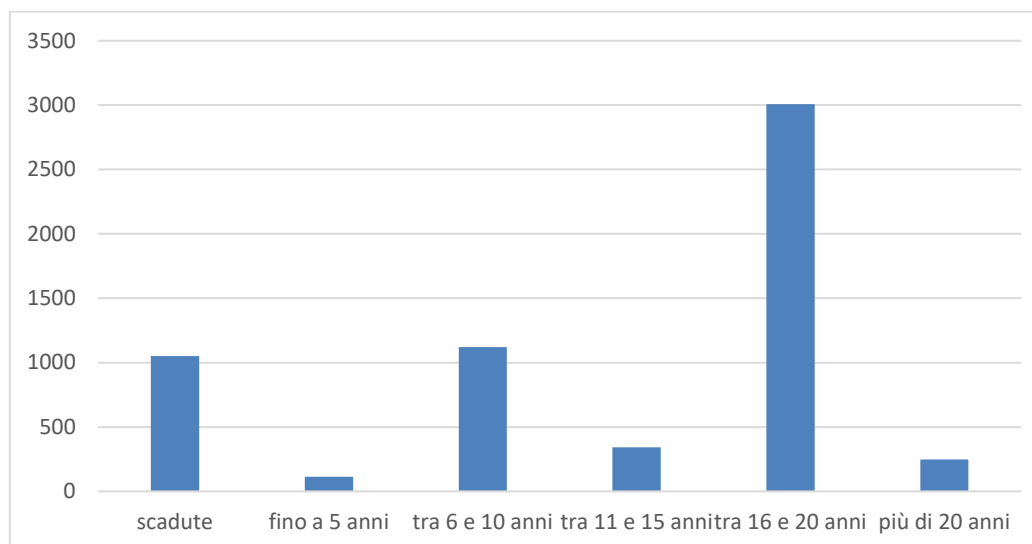
TAVOLE E FIGURE

Figura 1: Distribuzione della durata residua delle concessioni

(a) Numero di concessioni

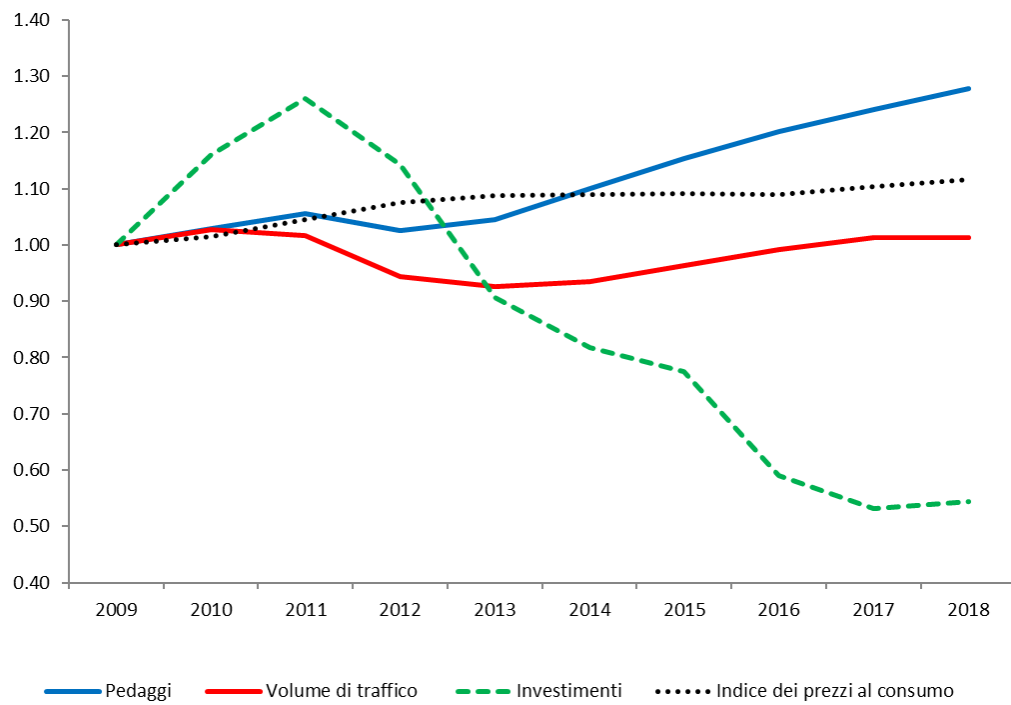


(b) Chilometri



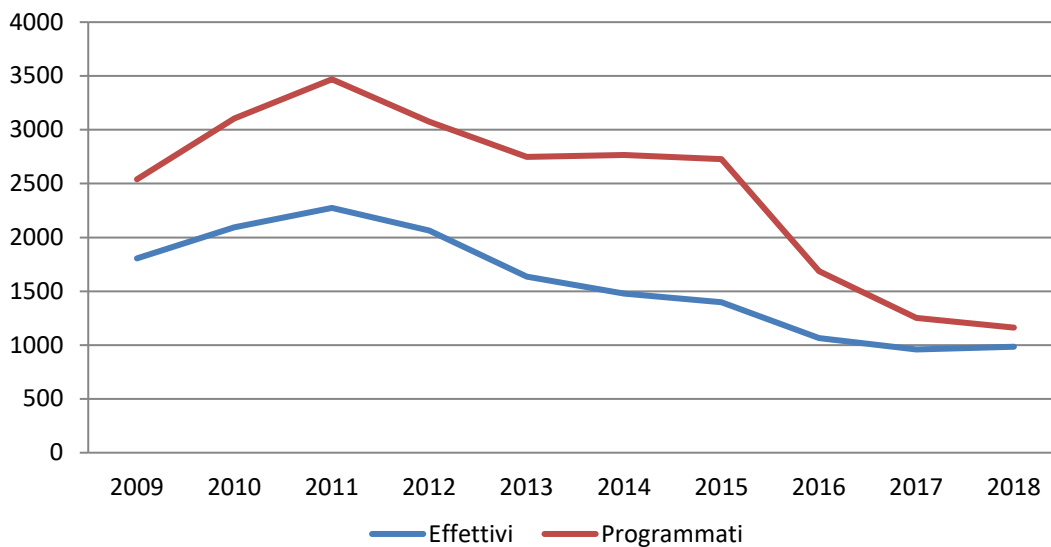
Fonte: elaborazioni su dati del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, DG Vigilanza sulle concessionarie autostradali, Relazione sull'attività 2018.

Figura 2: Pedaggi, traffico e investimenti sulle tratte a pedaggio (numeri indice: 2009=1)



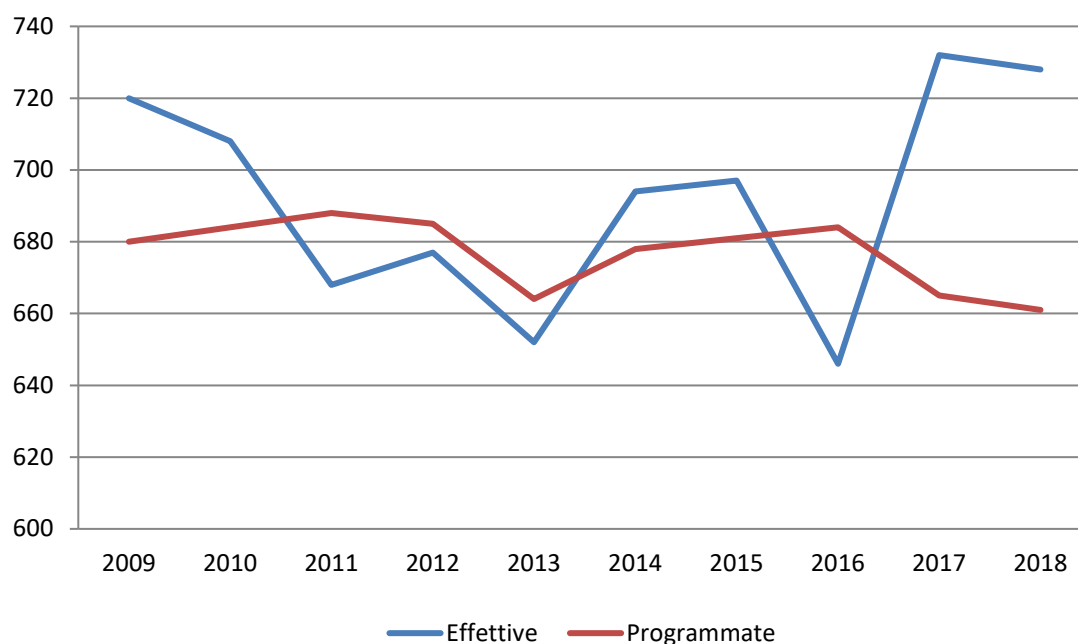
Fonte: Istat e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, DG Vigilanza sulle concessionarie autostradali, Relazione sull'attività 2018. Nota: il volume di traffico è misurato in milioni di veicoli-km.

Figura 3: Investimenti programmati ed effettivi dei concessionari autostradali (milioni di euro)



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, DG Vigilanza sulle concessionarie autostradali, Relazione sull'attività 2018.

Figura 4: Spese programmate ed effettive per la manutenzione ordinaria (milioni di euro)



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, DG Vigilanza sulle concessionarie autostradali, Relazione sull'attività 2018.

Tavola 1 – Confronto internazionale di alcune caratteristiche della rete autostradale

	Estensione rete autostradale (km totali e a pedaggio; 2018)	Numero società con rapporti concessori (2018)	Km di autostrada per 10.000 veicoli (2018)	Km di autostrada per km ² di superficie (2018)	Traffico (veicoli al giorno/km; 2018)	Mortalità (fatalità annue/km; media 2009-2018)	Pedaggi medi (milioni di euro all'anno per km; 2018)
Italia	6.943 (6.003)	25	1,78	0,023	6,66	0,047*	1,02
Francia	11.671 (9.174)	24	3,64	0,018	3,13	0,022	1,11
Spagna	15.585 (2.347)	23	6,47	0,031	9,97	0,022	0,78
Portogallo	3.065 (3.065)	24	5,80	0,033	4,43	0,022*	-
Germania	13.141 (0)	1	2,79	0,037	-	0,032	-

Fonte: elaborazioni su statistiche Eurostat Transport Data e [Asecap \(2018\)](#). * - valori al 2017.

Tavola 2: Rete autostradale in concessione dal MIT

Società concessionarie	Km	% sul totale	Scadenza
Autostrade per l'Italia S.p.A.	2.857,50	48,5	31/12/2038
Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A. ⁽¹⁾	235,6	4,0	31/12/2026
SAT - Società Autostrada Tirrenica S.p.A.	54,6	0,9	31/12/2046
SAM – Società Autostrade Meridionali S.p.A. ⁽²⁾	51,6	0,9	31/12/2012
RAV - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	32,4	0,6	31/12/2032
Tangenziale di Napoli S.p.A.	20,2	0,3	31/12/2037
SITMB - Società italiana per il Traforo del Monte Bianco S.p.A.	5,8	0,1	31/12/2050
Totale Gruppo Atlantia	3.257,70	55,3	
SATAP S.p.A. – Tronco A21 Torino-Piacenza ⁽³⁾	164,9	2,8	30/06/2017
ATIVA (A4-A5) ⁽³⁾	155,8	2,6	31/08/2016
SALT S.p.A. Tronco Ligure-Toscana (A12) ⁽³⁾	154,9	2,6	31/07/2019
Autostrada dei Fiori S.p.A. – Tronco A6 Torino-Savona	130,9	2,2	31/12/2038
SATAP S.p.A. – Tronco A4 Torino-Milano	127	2,2	31/12/2026
Autostrada dei Fiori S.p.A. – Tronco A10 Savona-Ventimiglia	113,3	1,9	30/11/2021
Autovia Padana S.p.A.	105,5	1,8	22/12/2042
SALT S.p. A. – Tronco Autocisa (A15)	101	1,7	31/12/2031
SAV – Società Autostrade Valdostane S.p.A.	67,4	1,1	31/12/2032
Autostrada Asti-Cuneo S.p.A.	55,7	0,9	11/08/2035
Controllate ASTM	1.176,4	20,0	
SITAF – Società Traforo Autostradale del Fréjus S.p.A.	82,5	1,4	31/12/2050
SITRASB – Società Italiana Traforo Gran San Bernardo S.p.A.	12,8	0,2	31/12/2034
Controllo congiunto e collegate ASTM	95,3	1,6	
Totale Gruppo ASTM	1.271,7	21,6	
Autostrada del Brennero S.p.A. ⁽⁴⁾	314	5,3	30/04/2014
CAS – Consorzio per le Autostrade Siciliane	298,4	5,1	31/12/2030
Strada dei Parchi S.p.A.	281,4	4,8	31/12/2030
Autovie Venete S.p.A. ⁽⁴⁾	210,2	3,6	31/03/2017
Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A.	179,1	3,0	31/10/2028
CAV – Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	74,1	1,3	31/12/2032
TOTALE	5.886,60	100,0	

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, DG Vigilanza sulle concessionarie autostradali, Relazione sull'attività 2018; Atlantia ([Relazione finanziaria annuale 2019](#)); sito [ASTM](#). Note: (1) Controllo esercitato attraverso Abertis. (2) Contenzioso sulla procedura di riassegnazione in corso, cfr. tav. 3. (3) Procedura di gara in corso, cfr. tav. 3. (4) Affidamento *in house* in corso, cfr. tav. 3.

Tavola 3: Stato di avanzamento dell'affidamento delle concessioni scadute

Tratta	Concessionario uscente	Scadenza	Stato di avanzamento dell'affidamento
A5 Torino-Ivrea-Quincinetto, Bretella di collegamento A4/A5 Ivrea-Santhià, diramazione Torino-Pinerolo e Sistema Autostradale Tangenziale Torinese (SATT)	ATIVA	31/08/2016	Avvio della gara unica a settembre 2019
A21 Torino-Alessandria-Piacenza	SATAP	30/06/2017	
A22 Brennero-Modena	Autostrada del Brennero	30/04/2014	Affidamento <i>in house</i> in corso
A21 Brescia Piacenza	Autostrade Centro Padane	30/09/2011, prorogata al 30/09/2013	Affidata con gara al RTI SATAP-ITINERA-Società di progetto Autovia Padana
A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine Sud, A28 Portogruaro-Pordenone-Conegliano, A57 tangenziale di Mestre (con competenza fino al Terraglio) e A34 Villesse Gorizia	Autovie Venete S.p.A.	31/03/2017	Affidamento <i>in house</i> in corso
A3 Napoli-Salerno	SAM – Società Autostrade Meridionali	31/12/2012	Aggiudicata con gara al consorzio stabile SIS s.c.p.a. a febbraio 2020 Ricorso al TAR in corso
A12 Livorno-Sestri Levante, A11 Viareggio-Lucca, A15 Fòrnola-La Spezia	SALT – Società Autostrada Ligure Toscana	31/07/2019	Avvio della gara con procedura ristretta a dicembre 2019

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti