Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 1

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

8ª COMMISSIONE PERMANENTE (Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI

142ª seduta: martedì 23 giugno 2020

Presidenza del presidente COLTORTI

IC 0564
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

Audizioni di rappresentanti della Corte dei conti e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 14, 15 e *passim*
CIOFFI *(M5S)* 14, 28
D'ARIENZO *(PD)* 29
FEDE *(M5S)* 27
PERGREFFI *(L-SP-PSd'Az)* 20
RICCIARDI *(M5S)* 28
CHIAPPINELLI . . . . . *Pag.* 3, 16
MEZZERA . . . . . 16, 18, 19 e *passim*
QUARANTA . . . . . 20, 28, 29 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in videoconferenza, per la Corte dei conti il presidente di Sezione Carlo Chiappinelli e il consigliere Antonio Mezzera; per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato il capo di gabinetto del presidente, Enrico Quaranta.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizioni di rappresentanti della Corte dei conti e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico.

Sono oggi previste le audizioni di rappresentanti della Corte dei conti e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Iniziamo con l'audizione, in videoconferenza, del presidente di Sezione Carlo Chiappinelli e del consigliere Antonio Mezzera della Corte dei conti, che ringrazio per la disponibilità, cui cedo la parola. Successivamente i colleghi potranno formulare eventuali quesiti.

CHIAPPINELLI. Signor Presidente, desideriamo innanzitutto esprimere un sincero ringraziamento per l'invito in audizione dinanzi a questa Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali. Non si può non considerare positivamente l'arricchimento istituzionale di un raccordo con le Commissioni di merito, come questa, in relazione alle attività della Corte dei conti e, in particolare, della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, le cui finalità hanno come destinatario privilegiato, insieme alle amministrazioni controllate, proprio gli organi parlamentari.

Siano consentite dunque poche battute iniziali sulle finalità e sulla natura del controllo sulla gestione, anche nella prospettiva di precisare il perimetro di riferimento dell'attività della Sezione.

Le analisi condotte dalla Sezione ai sensi di quanto disposto dal comma 4 dell'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, accertano, insieme ai profili di legittimità e regolarità delle gestioni delle amministrazioni

pubbliche, la rispondenza dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati in termini di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa nonché il funzionamento dei controlli interni. Ciò in coerenza alla previsione dell'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in base alla quale l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza alla luce dei principi dell'ordinamento europeo.

Come sottolineato dalla Corte costituzionale *(in primis* dalla sentenza n. 29 del 1995) quanto alle finalità del controllo, la Corte dei conti indirizza relazioni, con cadenza almeno annuale, agli organi che assumono le decisioni politiche concernenti gli obiettivi e le strategie, al fine «di agevolare l'adozione di soluzioni dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza dell'azione e dell'efficacia dei relativi risultati» e «a stimolare le iniziative di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni», con esclusione di un impatto diretto sull'efficacia giuridica dei singoli atti o sulla responsabilità di funzionari.

Nella citata sentenza si è precisato il ruolo che l'istituzione ricopre, quale organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione. Rileva, infatti, la previsione di un compito, «posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'articolo 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza».

Elemento proprio dell'esercizio dei controlli sulla gestione è il confronto diretto con i destinatari del controllo, per cui le relazioni si configurano come il risultato di detto confronto (cosiddetto contraddittorio) con l'acquisizione di informazioni con gli uffici dell'amministrazione e con altre fonti documentali ritenute utili.

Come espressamente previsto nelle linee guida per l'esercizio del controllo, il principio del contraddittorio è vitale per il controllo sulla gestione. In particolare, sotto il profilo della pubblicità e della informazione, il contraddittorio assicura a tutti i portatori di interesse qualificati dell'attività di controllo, *in primis* alle Assemblee elettive, una completa rappresentazione dei fenomeni valutati, delle alternative prese in considerazione nello svolgimento dell'azione amministrativa e dei possibili rimedi autocorrettivi delle disfunzioni accertate.

In questo senso la relazione espone ampiamente le posizioni di autorità, amministrazioni e degli stessi soggetti portatori di interesse, a partire dalla Associazione italiana società concessionarie autostrade e trafori (AISCAT), che ha partecipato anche all'adunanza pubblica, producendo articolate memorie.

La relazione, vista la notevole rilevanza delle concessioni autostradali e degli interessi economici pubblici e privati coinvolti, analizza le modalità di realizzazione e i costi dell'assetto in vigore, per verificarne l'impatto sulla finanza pubblica e sulle scelte dell'utenza.

In tale ambito viene effettuata un'analisi dell'attività svolta dall'autorità amministrativa in relazione ai suoi compiti di regolazione economica in qualità di concedente pubblico.

In tale prospettiva si sintetizzano alcune osservazioni salienti della relazione per blocchi di argomenti – peraltro tutti connessi ed interagenti – richiamando, in chiusura del mio intervento, le corrispondenti raccomandazioni espresse all'amministrazione.

In proposito, si attendono le risposte sulle misure correttive adottate, già peraltro sollecitate, in base a quanto disposto dall'articolo 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, ultimo periodo, come rafforzato dall'articolo 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, secondo cui «Le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure conseguenzialmente adottate». Si ricorda che, qualora ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, le amministrazioni controllate devono inviare, entro trenta giorni dalla ricezione degli stessi, un provvedimento motivato alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti (articolo 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Di tutto ciò viene dato conto al Parlamento nell'annuale relazione sugli esiti dell'attività di controllo approvata dalla Sezione che intende offrire, «in linea con le migliori pratiche internazionali, un quadro chiaro e preciso, da un lato, degli esiti del controllo eseguito, dall'altro, delle misure adottate o delle posizioni eventualmente divergenti dell'amministrazione controllata».

Gli esiti del controllo possono rappresentare anche un utile strumento a disposizione della Presidenza del Consiglio nella sua funzione istituzionale di organo di coordinamento nelle amministrazioni pubbliche e, allo stesso tempo, offrono alla Sezione utili elementi di valutazione per la nuova programmazione, anche sulla base di possibili *input* parlamentari.

La tematica dell'apertura al mercato, come ben noto a codesta Commissione anche per le precedenti indagini, richiamate nel testo, affonda le sue radici in articolate e complesse vicende che la relazione riassume, seppur sinteticamente, in specie con riguardo alla mancata apertura al mercato delle concessioni, segnalata dalle Autorità indipendenti, fin dagli anni Novanta.

Il mancato ricorso al mercato è stato alla base della ricusazione del visto nel 1997 da parte della Corte dei conti, per motivazioni correlate sia al rispetto delle disposizioni di derivazione europea che alle necessarie correlazioni tra concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche e condizioni di equilibrio nei piani finanziari su cui le concessioni stesse si basano.

La recente analisi che qui si riassume si dipana con riguardo ai rigorosi principi europei sulle proroghe legislative. Serrato, infatti, nel corso degli anni, è stato il confronto con l'Unione europea per ottenere deroghe all'affidamento tramite gara.

Va ricordato che il regime fu riformato dal decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito nella legge n. 286 del 2006, con l'introduzione della convenzione unica, da stipularsi entro un anno dal primo aggiornamento del piano finanziario o alla prima revisione della convenzione, precisando l'allocazione dei rischi, la remunerazione dei capitali investiti e le modalità di adeguamento tariffario. Furono, altresì, ampliati i poteri di vigilanza e controllo, di direttiva e di ispezione del concedente e introdotto un sistema di sanzioni proporzionato all'entità delle violazioni, con il riconoscimento di adeguamenti tariffari solo in presenza dell'effettiva realizzazione degli investimenti.

La conseguente rinegoziazione, avvenuta pur in presenza di un rilevantissimo contenzioso pendente, subì, tuttavia, una battuta d'arresto poiché la convenzione più importante non superò il vaglio del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), in quanto difforme rispetto ai principi e criteri generali di regolazione economica.

Peraltro, per superare le rilevanti obiezioni sollevate dagli organi tecnici e di controllo, la maggior parte delle concessioni fu approvata per legge nel 2008: la legge 6 giugno 2008, n. 101, approvò *ex lege* tutti gli schemi di convenzione sottoscritti a quella data tra ANAS e le concessionarie.

Nel corso degli anni alcune delle concessioni sono state oggetto di proroga da parte dello Stato, in difformità dai principi di diritto europeo, in base ai quali la concessione deve essere limitata al tempo necessario al recupero degli investimenti effettuati dal concessionario nell'esecuzione dei lavori e dei servizi unitamente alla remunerazione del capitale investito.

Nella rapida ricognizione delle principali tappe evolutive, perplessità sono anche emerse in ordine agli effetti del tutto simili alla proroga formale che conseguono dall'eccessivo valore di subentro, dalla proroga di fatto a seguito di mancato tempestivo riaffidamento della concessione e dalla revisione contrattuale attraverso la gestione unificata di tratte interconnesse, contigue o complementari, se consentono di modificare i rapporti esistenti senza nuovo affidamento alla scadenza.

Resta infine da valutare la coerenza delle proroghe legislative nei riguardi dei riferiti rigorosi principi europei. In tal senso, risulta significativa la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che ha ribadito che il «principio di parità di trattamento e l'obbligo di trasparenza che ne deriva ostano a che, dopo l'aggiudicazione di un contratto di concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice concedente e il concessionario apportino alle disposizioni del loro contratto modifiche tali che dette disposizioni presentino caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle iniziali. È quanto avviene se le modifiche previste hanno per effetto o di estendere la concessione di lavori pubblici, in modo considerevole, a elementi non previsti, o di alterare l'equilibrio economico contrattuale in favore del concessionario, oppure se tali modifiche sono atte a rimettere in discussione l'aggiudicazione di lavori pub-

blici nel senso che, se esse fossero state previste nei documenti disciplinanti la procedura originaria, o sarebbe stata accolta un'altra offerta oppure avrebbero potuto essere ammessi offerenti diversi. Pertanto, in linea di principio, una modifica sostanziale di un contratto di concessione di lavori pubblici deve dar luogo a una nuova procedura di aggiudicazione relativa al contratto modificato». Ho letto queste parole, tratte testualmente dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Anche le procedure per le nuove concessioni sono state lunghe e sovente intraprese dopo la scadenza delle vecchie convenzioni. D'altro canto, esse richiedono tempi lunghi. Pertanto, sarebbe opportuno che le procedure per l'affidamento delle nuove concessioni vengano avviate prima della scadenza di quelle vigenti, in modo da evitare proroghe che comportino periodi di stasi negli investimenti e inefficienze manutentive.

Si consideri anche che nel 2018, con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, è stata limitata al 60 per cento la percentuale di affidamenti esterni cui le concessionarie sono obbligate, in difformità dalla disciplina di maggior rigore dettata per altri settori.

Corollario di questa tematica è la necessità di una maggiore conoscibilità. Va ricordato che 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 dal 2018 si è provveduto alla loro integrale pubblicazione, così come soltanto nel 2019 sono state pubblicate le linee guida sulla manutenzione della rete.

Il mantenimento dello *status quo* ha accentuato le inefficienze riscontrate nel sistema in ordine alla razionalità degli ambiti delle tratte, dei modelli tariffari e di molte clausole contrattuali particolarmente vantaggiose per le parti private. Inoltre, è risultata costante nel tempo la diminuzione degli investimenti.

Le maggiori criticità riscontrate riguardano carenze gestorie in relazione alle tariffe non regolate da un'autorità indipendente, né commisurate agli effettivi costi. Inoltre, risulta difficile valutare correttamente gli investimenti effettuati in assenza di una puntuale verifica delle capacità realizzative e manutentive.

Si ricorda che il Comitato interministeriale per la programmazione economica ha emanato la delibera n. 39 del 2007 contenente disposizioni per adeguare la regolamentazione al perseguimento degli interessi pubblici e alla gestione del servizio secondo livelli di sicurezza, efficienza e qualità, in condizioni di economicità e redditività. Elementi qualificanti sono i criteri di ammissibilità dei costi ai fini regolatori (costi operativi e spesa per investimento) e la nuova formula di aggiornamento tariffario, impostata su una correlazione con gli investimenti consuntivati. L'ambito di applicazione include le concessionarie che operano in regime di riequilibrio, escludendosi le società che operano secondo il regime ricognitivo, fatta eccezione per i nuovi investimenti necessari nel periodo residuo

del rapporto concessorio. La delibera è stata integrata con altre delibere nel 2013 e nel 2017.

Sempre in tema di efficienza delle gestioni, l'Autorità di regolazione dei trasporti ha intrapreso un confronto con AISCAT, avviando una ricognizione dei principali dati tecnico-economici del decennio precedente, con l'obiettivo di costruire un modello econometrico per verificare l'efficienza delle imprese a confronto con gli altri operatori del mercato e definire interventi regolatori sugli ambiti ottimali. Il modello ha consentito di applicare la metodologia di analisi delle frontiere stocastiche di efficienza non ancora utilizzato nella regolazione delle autostrade.

L'analisi comparata delle serie storiche di dati tecnico-economico-contabili relativi alla gestione delle tratte ha consentito l'individuazione dell'estensione ottimale di ciascuna concessione, la definizione dell'obiettivo di efficienza rappresentato dalla stima del parametro «x» di recupero della produttività che ciascuna dovrebbe conseguire e la puntualizzazione delle componenti in grado di determinare il riconoscimento di adeguamenti tariffari.

Sull'efficienza si è pervenuti a una metodologia in grado di determinare un valore dell'indicatore di produttività annuale «x» per ciascuna concessione e un periodo regolatorio compatibile con l'andamento della *performance* media del settore e che può consentire di far raggiungere il livello complessivo ottimale di efficienza.

Peraltro, secondo AISCAT, che ha avanzato notevoli riserve in materia, l'applicazione degli efficientamenti richiesti dall'Autorità si traduce, di fatto, nella richiesta di ridurre in maniera elevata la quota esigua di costi comprimibili sostenuta dalle società. 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. Un'adeguata soluzione 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.

Solo recentemente si è iniziato a ripensare il sistema sia per la remunerazione, che per l'allocazione dei rischi. Ciò ha portato a un rafforzamento delle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti che ha prodotto la modifica della regolazione, garantendo maggiore trasparenza e stabilità normativa; la revisione periodica della qualità e dei metodi di monitoraggio; il riequilibrio delle tariffe. Infatti, l'articolo 16 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, ha esteso le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti nella determinazione degli schemi tariffari dalle sole nuove concessioni anche a quelle vigenti. Pertanto, nel giu-

gno 2019 l'Autorità ha provveduto a predisporre il nuovo sistema tariffario unico di pedaggio al fine di ridurre la remunerazione del capitale investito; introdurre parametri di efficienza più stringenti; restituire parte dei ricavi generati dal traffico oltre le previsioni; indurre al pagamento di penali per i ritardi negli investimenti.

Secondo l'Autorità, il nuovo sistema tariffario 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 produttività delle gestioni, stimolando la concorrenza per confronto e svolgendo un'azione di regolazione basata sugli esiti di analisi comparative che partano dall'esame dei dati storici delle concessionarie. Le analisi sono finalizzate a individuare i costi efficienti in funzione delle variabili tecnico-economiche di ogni concessione, comprese le estese chilometriche delle tratte.

Essendo il sistema incentrato sul riconoscimento di adeguamenti tariffari basati sugli investimenti effettivamente realizzati e sulla qualità dei servizi forniti all'utenza – prevedendosi sistemi sanzionatori e penalità, con riduzioni del pedaggio per chi che non effettua gli investimenti programmati e non fornisce all'utenza i livelli di qualità previsti – si determinerebbero benefici per gli utenti con pedaggi più equi e trasparenti e un'ottimizzazione dell'efficienza gestionale, consentendo allo stesso tempo di tenere conto delle caratteristiche di ciascun rapporto concessorio.

La procedura di consultazione si è conclusa il 29 marzo 2019 con la ricezione di 16 contributi da parte degli *stakeholder*. La delibera dell'Autorità n. 16 del 2019 è stata peraltro già oggetto di ricorsi. Secondo l'Autorità, il «nuovo sistema consentirà di ricondurre la redditività delle gestioni a livelli di mercato, risultato che appare auspicabile per assicurare il necessario riequilibrio del rispettivo posizionamento del concedente e delle concessionarie».

Alla problematica dell'inefficienza derivante dalla pluralità dei modelli tariffari vigenti si accompagna quella relativa alle clausole di favore per le concessionarie. Infatti, le convenzioni vigenti hanno stabilito rilevanti oneri economici a carico del concedente – in assenza della definizione edittale di situazioni di violazione degli obblighi di per sé da considerare gravi, quali crolli e disfacimenti – anche nel caso di esercizio di provvedimenti caducatori quali revoca, risoluzione e recesso.

Resta comunque la prospettiva di pervenire ad un sistema 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.

Come osservato anche dal Ministero dell'economia e delle finanze, occorre 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.

Centrale appare dunque il rafforzamento del sistema dei controlli e dell'attività di vigilanza, su cui ora ci si andrà a soffermare brevemente. Prima di questo, si segnala la sintetica ricognizione (nel capitolo VII della relazione) sulla remuneratività delle gestioni autostradali, basata sull'aggregazione dei dati economici delle concessioni forniti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ricavi netti da pedaggi, ricavi per lo Stato, costi della produzione, costi del personale, risultato operativo e utile netto investimenti, spesa per manutenzioni).

Analoga ricognizione si è operata per gli incrementi delle tariffe, sempre elaborando i dati forniti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Gli adeguamenti contemplano, oltre all'inflazione, variabili connesse alla remunerazione degli investimenti e ai recuperi di produttività; la componente relativa agli investimenti è definita sulla base di complesse procedure di calcolo.

Sul piano delle iniziative intraprese, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica sottolinea che, nell'ambito della riunione preparatoria del 2018, è stato richiesto al Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) di avviare audizioni delle concessionarie con convenzioni in essere e periodo regolatorio scaduto o in scadenza, ai fini della verifica dello stato di avanzamento delle fasi di aggiornamento quinquennale dei piani economico-finanziari e, in particolare, per approfondire le problematiche sospese che rallentano la definizione dei nuovi periodi concessori.

Un breve cenno alla problematica dell'accantonamento per gli investimenti, rilevata nel corso di altra indagine conoscitiva parlamentare: si tratta dell'obbligo per le concessionarie di accantonare gli introiti percepiti per investimenti inclusi nel piano economico-finanziario, ma non ancora realizzati, in un fondo rischi da destinarsi a nuovi investimenti su disposizione del concedente; si è operata apposita richiesta all'amministrazione.

In proposito, il Ministero delle infrastrutture assicura di aver proceduto, nell'ambito delle attività di monitoraggio e dal raffronto con le previsioni di piano economico-finanziario, alla verifica degli accantonamenti dei benefici finanziari per ritardati o mancati investimenti, comunicati annualmente dalle società, riscontrando l'importo progressivo raggiunto dagli stessi.

Come accennavo prima, centrale è il tema della vigilanza e del controllo. Nella relazione si è affermato che 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 esposto dall'amministrazione, 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.

Sono state segnalate dalle Autorità indipendenti numerose carenze gestorie soprattutto nella fase successiva alla privatizzazione: sulle tariffe; sul capitale; sull'accertamento periodico dell'allineamento delle tariffe ai costi; sui controlli degli investimenti attraverso la verifica delle capacità realizzative e manutentive.

Come detto, solo recentemente si è iniziato a ripensare il sistema, sia per la remunerazione che per l'allocazione dei rischi. 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. Nella relazione è riportata una rassegna circa il numero di ispezioni sui cantieri, le verifiche sull'esecuzione dei lavori e sulla gestione e manutenzione della rete.

Il Ministero delle infrastrutture ha riferito sulle tipologie di controlli poste in essere in ordine alle verifiche economico-finanziarie (elaborazione, analisi e controllo dei dati di contabilità analitica; analisi dei bilanci; sulle previsioni di *budget*; in sede di presentazione dei piani economico-finanziari); su contributi pubblici; sui canoni di concessione; verifiche sulle operazioni societarie; accertamenti sulla qualità dei servizi; controlli sull'esecuzione dei lavori; verifiche su sanzioni e penali.

L'attività di controllo sulla complessa gestione è ostacolata, come riconosciuto dallo stesso Ministero, dalla scarsità del personale dedicato, benché nelle concessioni il controllo e la vigilanza del concedente risultino immanenti al sistema, in quanto posti in essere anzitutto nell'interesse dello stesso concedente.

Nell'intera attività di controllo i controlli esterni non possono che avere fra i propri oggetti principali il funzionamento dei controlli interni, vale a dire i metodi e le tecniche da questi applicati, la loro strutturazione e i loro esiti. In proposito, si è appalesata scarsa negli anni l'attenzione degli organi di controllo interno del Ministero vigilante, nonostante la rilevanza delle risorse finanziarie coinvolte ed i numerosi pronunciamenti delle Autorità indipendenti, che hanno fatto evidenziare criticità del sistema. Occorre, dunque, rafforzare i controlli interni nell'ambito del Ministero delle infrastrutture, anche attraverso la previsione di un più adeguato sistema di sanzionabilità delle inadempienze.

Sul piano delle relazioni intersoggettive, in parallelo all'auspicabile rafforzamento dell'amministrazione concedente, si rende necessaria una maggiore collaborazione con l'Autorità di regolazione dei trasporti. Le competenze attribuite all'Autorità, unitamente alle funzioni di competenza del Ministero delle infrastrutture, dovrebbero consentire una modifica della disciplina concessoria tale da garantire una maggiore trasparenza, la revisione periodica della qualità del servizio reso e un sistema di monitoraggio adeguato. Le tariffe autostradali devono essere riequilibrate superando l'attuale frammentazione delle competenze.

In tal senso si rimarca la necessità di cooperazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nei confronti dell'Autorità di re-

golazione, superando le difficoltà di interlocuzione emerse nel passato circa la piena disponibilità di dati gestionali detenuti dal Ministero stesso, necessari al fine di predisporre modelli per la regolazione delle nuove concessioni consentendo, fra l'altro, di distinguere gli investimenti aggiuntivi da quelli già previsti nelle convenzioni in essere e non realizzati.

Al riguardo, il Ministero delle infrastrutture ha precisato di aver provveduto, in osservanza allo spirito di collaborazione tra amministrazioni, a seguito dell'emanazione del decreto-legge n. 109 del 2018, che ha esteso le competenze dell'Autorità dei trasporti alle convenzioni vigenti, a implementare il proprio sistema di rilevazione dati (Sivca), realizzando una piattaforma informatica aggiuntiva riportante tutti i dati richiesti dall'Autorità. Il sistema, aggiornato su base trimestrale, è direttamente accessibile dall'Autorità e costituisce il supporto numerico impiegato dall'Autorità per le elaborazioni di propria competenza.

Nel prendere atto, come rappresentato anche nell'adunanza del 24 settembre 2019, della rassicurazione su una maggiore collaborazione, ne andrà verificata nel tempo l'effettiva traduzione operativa. Sempre sul piano delle relazioni intersoggettive è altresì attesa una piena operatività dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA).

Un cenno al contenzioso. Sotto un diverso versante, il Ministero delle infrastrutture ha segnalato la rilevante litigiosità con le concessionarie avente ad oggetto, soprattutto, l'adeguamento delle tariffe, le approvazioni dei progetti, i provvedimenti sanzionatori, l'attuazione dei lavori, le subconcessioni. Peraltro, il principio della leale collaborazione dovrebbe essere a fondamento dei rapporti tra concedente e concessionarie; al contrario, la conflittualità, dal 2012, si è inasprita, arrivandosi a 401 contenziosi pendenti alla data di approvazione della relazione.

Sulle iniziative per limitare la litigiosità oltre la resistenza in giudizio – quali la possibile revoca delle concessioni, la mancata proroga, la definizione di clausole contrattuali più chiare – il Ministero riferisce di aver imposto, in sede di stipula degli atti aggiuntivi, la clausola con la quale le concessionarie si obbligano a rinunciare ai contenziosi all'atto della sottoscrizione.

Nella rassegna sintetica delle tipologie ricorrenti di contenzioso si rinvengono: ricorsi avverso la mancata definizione del piano economico-finanziario nei termini previsti; ricorsi in materia tariffaria; ricorsi relativi all'approvazione delle varianti, rispetto anche a quanto previsto dalla delibera del CIPE richiamata; ricorsi relativi ai rapporti con i subconcessionari delle aree di servizio; ricorsi per espropri; ricorsi avverso i provvedimenti sanzionatori; ricorsi contro gli affidamenti.

Mi avvio alla conclusione riprendendo le raccomandazioni che, nello spirito del controllo sulla gestione che ho sinteticamente rilevato, sono state rappresentate all'esito dell'adunanza pubblica e dell'approvazione della relazione.

La regolamentazione dovrebbe perseguire l'obiettivo di fissare le tariffe in modo da consentire un rendimento sul capitale investito compati-

bile 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.

Si auspica, 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.

In secondo luogo, si raccomanda di accelerare 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. Come abbiamo detto, effetti 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. Il periodo di concessione dovrebbe, 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.

In ogni caso, si rendono 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.

Deve essere puntualmente definito 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 in passato fra i due organismi e reso operativo l'organismo pubblico di controllo strutturale sulla rete.

In conclusione, il lento processo di adeguamento ai principi di derivazione europea, anche per la tendenza del passato a privilegiare contingenti esigenze di politica economica, segna oggi un'occasione per ridefi-

nire sia i profili di cooperazione interistituzionale che il positivo raccordo con i soggetti privati interessati.

Infatti, il sistema autostradale assume, anche alla luce dei principi europei, un ruolo fondamentale che incide sul concreto esercizio del diritto di circolazione e di soggiorno nel territorio e che si riflette sullo sviluppo economico del Paese.

In tale fase, occorre cogliere l'opportunità di individuare il punto di equilibrio fra remunerazione del capitale e tutela degli interessi pubblici e dei consumatori, nel contesto di una più concreta attuazione dei principi della concorrenza e dell'efficienza gestionale.

A fronte di questa sintetica panoramica delle osservazioni e delle raccomandazioni esposte in delibera, come accennato ad inizio di questa sintesi, si attendono le risposte, da poco sollecitate, sulle misure consequenziali adottate, in base a quanto disposto dall'articolo 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, anche al fine di poter darne doverosamente conto al Parlamento nell'annuale relazione sugli esiti dell'attività di controllo svolta.

Ho così concluso la sintesi della nostra relazione. Ringrazio particolarmente il Presidente e l'intera Commissione per l'attenzione al nostro sforzo di semplificare, per punti omogenei, le osservazioni contenute nella relazione approvata.

PRESIDENTE. Grazie a lei per la relazione. L'audio purtroppo non era dei migliori. Forse io riuscivo a seguirla, ma alcuni senatori in sala hanno avuto difficoltà e me l'hanno segnalato. Le chiedo pertanto di fornirci il testo di cui ha dato lettura, affinché io possa trasmetterlo ai membri della Commissione. Eventualmente, potremo fornire richieste di ulteriori chiarimenti.

Do ora la parola ai senatori che intendano intervenire.

CIOFFI *(M5S)*. Signor Presidente, in effetti è stato un po' difficile seguirla, però fortunatamente avevamo avuto modo di leggere la relazione allegata alla delibera del 18 dicembre, che contiene molti riferimenti interessanti.

Nell'analisi si evidenziano alcuni aspetti. Ad esempio, nel piano economico-finanziario originario (il piano del 1997, che era alla base del processo di privatizzazione della più grande delle concessioni), si può leggere che i ricavi previsti per l'anno 2018 erano pari a circa 1,7 miliardi di euro. Dai dati finali emerge invece che i ricavi effettivi sono stati pari a 3,9 miliardi; c'è stato quindi un incredibile aumento rispetto ai ricavi previsti all'epoca della privatizzazione.

Altri elementi interessanti possono essere rilevati sempre da confronti tra il piano originario e gli ultimi dati, da cui emerge che, ad esempio, il costo del lavoro per la gestione operativa è passato da 350 milioni di euro (è sempre il dato previsionale per il 2018) a 270 milioni nel 2018: si è abbassato il costo del lavoro nonostante i ricavi siano aumentati del doppio.

Nell'analisi vedo che avete riportato l'integrazione al canone di concessione, che deriva dalla legge n. 102 del 2009 ed è entrata in vigore nel 2010; pertanto, nel periodo compreso tra il 1997 e il 2010 non c'era il sovrapprezzo e i canoni di concessione – come possiamo leggere anche dalla vostra relazione – erano sensibilmente bassi.

Nella vostra relazione si riscontra altresì lo stato di avanzamento degli investimenti, che più o meno era sempre dell'ordine del 66, 65, 62 per cento.

Vi sono degli aspetti molto interessanti nella vostra relazione. Si legge che la sezione della Corte dei conti nel 1997 ebbe a dichiarare illegittimo l'affidamento della più importante concessione. Inoltre, come ha detto anche lei, la regolazione dovrebbe perseguire l'obiettivo di fissare le tariffe, in modo da consentire un rendimento sul capitale investito compatibile con quello di mercato, sulla base dell'investimento di rischio comparabile. Se analizziamo i dati relativi al WACC *(weighted average cost of capital*-costo medio ponderato del capitale), si vede che il rischio è commisurato su parametri molto ridondanti rispetto al rischio comparabile, anche perché il rendimento dell'investimento dovrebbe correttamente essere calcolato sul capitale investito e non sul capitale di prestito, quindi solo sull'*equity*, e questo ci fa capire ulteriormente quale sia il fortissimo rendimento.

Vi sono tanti altri argomenti nella vostra relazione, come il profitto al termine della concessione, per cui il piano economico-finanziario dovrebbe essere sviluppato in modo che alla fine della concessione sia stato ripagato l'investimento senza ulteriori oneri.

Io vorrei capire meglio da voi se in tutto questo sistema riscontrate un effettivo e lampante squilibrio, molto forte, a favore del concessionario rispetto al concedente, che è lo Stato naturalmente, quindi rispetto a quanto pagano realmente gli utenti. Vorrei sapere se avete condotto un'analisi su quanto potrebbero essere abbassate le tariffe affinché vi sia quell'equilibrio di cui parlavate prima, quando si parlava della remunerazione del capitale.

Da alcuni dati e da alcune analisi che abbiamo fatto noi, abbiamo verificato che si potrebbe avere un valore attuale netto (VAN) positivo (d'importo rilevante, intorno ai 4-5 miliardi di euro), anche se si abbassassero le tariffe del 35 per cento. Vorrei sapere se avevate fatto un'analisi di questo tipo.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Cioffi.

Proprio in relazione alle tariffe, vorrei chiedere il motivo per cui vi sono autostrade, una prossima all'altra, con tariffe anche molto differenziate.

Un discorso analogo vale per gli interventi di manutenzione. Si spendono cifre molto diverse per la manutenzione di tratti autostradali vicini.

CHIAPPINELLI. Signor Presidente, onorevoli senatori, mi sia consentito un breve intervento, per poi magari lasciare spazio al consigliere Mezzera, se riterrà di aggiungere considerazioni di carattere più tecnico.

Desidero anzitutto ringraziare lei, signor Presidente, e il senatore Cioffi per l'apprezzamento verso le considerazioni e le osservazioni espresse nella relazione. A tal proposito, mi sia consentito – in termini generali – evidenziare un aspetto in questa sede, che è proprio deputata al controllo delle gestioni e rappresentativa delle criticità. Come Sezione, abbiamo inteso raccogliere tutto ciò che è emerso dai fatti e dalle produzioni della Corte dei conti (lo ha ricordato il senatore Cioffi con riferimento all'anno 1997), anche con l'intervento della Sezione centrale di controllo di legittimità e delle Sezioni riunite, nonché quanto riportato dalle Autorità e le problematiche emergenti. Ciò proprio nell'ottica del controllo sulla gestione, che è poi la finalità di questo particolare controllo che vede un grande destinatario, rappresentato dal Parlamento e dai suoi organi.

Gli aspetti contenuti nella relazione sono stati ripresi sia nel suo intervento, signor Presidente, che in quello del senatore Cioffi.

Per quanto riguarda in particolare le tariffe, lascerei la parola al collega, consigliere Mezzera. L'obiettivo principale della relazione è stato quello di rappresentare la situazione in termini generali. Non è compito della Sezione individuare nel concreto le soluzioni, per le quali sono competenti le amministrazioni già deputate. Noi abbiamo formalmente auspicato, sia nell'adunanza pubblica, che nella relazione, una maggiore cooperazione a favore delle amministrazioni e delle Autorità, proprio perché la Corte dei conti ha l'onere e il compito di rappresentare le criticità, mentre spetta poi all'autorità amministrativa il compito di individuare le soluzioni idonee. Si tratta quindi di un lavoro di rappresentazione delle problematiche emerse in un ampio periodo considerato fino ai giorni nostri, nonché delle iniziative assunte nel recente periodo.

Sui due temi sollevati lascerei spazio – se il Presidente lo consente – al mio collega, qualora ritenga di aggiungere qualcosa di più tecnico rispetto al panorama generale che sono riuscito a rappresentare. Mi sia consentita una battuta: non sempre il controllo ha davvero come destinatari *stakeholder,* organi parlamentari e amministrazioni, da cui attendiamo le risposte perché saranno loro a dirci, nel concreto, cosa hanno fatto e come, anche rispetto alla riserva di amministrazione.

PRESIDENTE. Presidente Chiappinelli, la ringrazio per il contributo.

Do quindi la parola al consigliere Antonio Mezzera.

MEZZERA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero anzitutto ringraziare la Commissione per l'invito a partecipare a questa audizione.

Intervengo per fornire alcune risposte a lei, signor Presidente, e al senatore Cioffi. Indubbiamente è vero che la concessione madre – la prima delle concessioni – è, dal punto di vista tecnico, illegittima perché non ha superato il vaglio della Corte dei conti. Nel 1997 fu ricusato il visto su questa convenzione, sostanzialmente per la violazione dei principi comu-

nitari. Il Governo chiese la registrazione con riserva e in quella sede, nel 1998, le Sezioni riunite della Corte dei conti, pur dovendo per legge registrare la convenzione, ne ribadirono l'illegittimità. Stiamo parlando – ripeto – della convenzione madre, in quanto la convenzione con Autostrade per l'Italia (forse all'epoca si chiamava Autostrade SpA) è quella su cui sono poi state modellate, più o meno, tutte le altre. Questo dato è quindi confermato.

Riguardo all'altro principio di ordine generale richiamato sempre del senatore Cioffi sulla sperequazione e sulle posizioni dominanti dei concessionari rispetto al concedente nella determinazione delle clausole sia contrattuali, che economiche, dalla relazione – vi invito a leggerla tutta – traspare chiaramente che i due contraenti spesso non sono stati sullo stesso livello. Non vorrei parlare di cattura del controllore, per carità, però è certo che nel corso degli anni la posizione pubblica è stata sempre piuttosto debole nei confronti dei concessionari. Su questo non vi è dubbio: si percepisce dalla lettura di tutta la relazione e viene detto chiaramente nelle conclusioni. Quindi, confermo l'impressione avuta.

Ciò si riverbera naturalmente anche sui piani economico-finanziari, in quanto è chiaro che anche questi, alla fine, sono stati oggetto in passato di una sorta di contrattazione fra le parti, da cui i concessionari non sono di certo usciti male. Forse il fatto che alcuni ricavi siano stati molto più alti delle previsioni deriva anche, in parte, dalle posizioni un po' sperequate tra concedente e concessionario.

Desidero sottolineare che la relazione è molto generalista, in quanto ha ad oggetto non la singola concessione, ma l'insieme del sistema delle concessioni autostradali. In poco meno di 200 pagine, paga di vent'anni di privatizzazione e di un numero incredibile di contratti, non si sofferma sul dettaglio e sul singolo piano economico-finanziario, ma adotta una prospettiva generale al fine di far intendere i punti di debolezza del sistema attualmente in vigore, che sono risultati notevoli.

Passo così alla domanda formulata dal Presidente. È vero, ci sono tariffe diverse, ma questo aspetto non è stato analizzato in profondità perché – ripeto – il nostro scopo è stato quello di vedere i punti di debolezza generali e non la singola concessione. Qualche volta si è parlato della singola concessione quando questa è stata presa *ad exemplum* di una gestione non particolarmente felice, ma le comparazioni sulle singole infrastrutture non sono state fatte.

Uno dei motivi per cui c'è sperequazione anche nei piani economico-finanziari è perché le concessioni sono state stratificate nel tempo. Ricordo che sono attualmente ancora in vigore i famosi sei sistemi tariffari, per cui c'è una certa situazione di *caos* nella determinazione degli aggiornamenti di tutto il sistema tariffario.

Tutto questo, chiaramente, non giova alla trasparenza e, non giovando alla trasparenza, non ha finora permesso una reale razionalizzazione. Vediamo, però, che l'attività dell'Autorità di regolazione dei trasporti, che noi riteniamo benemerita, sta cercando, appunto, di razionalizzare completamente il sistema.

Quindi, questa stratificazione, derivante da sei regimi tariffari e poi da alcune proroghe e da rinegoziazioni delle singole tratte e dei singoli concessionari nel corso degli anni (che noi non abbiamo analizzato una per una perché lo scopo della relazione era altro, come già ho detto), non può che provocare una situazione un po' caotica e, quindi, anche diversità di remunerazioni, di pedaggio, di ricavi e di guadagni.

Noi abbiamo aggregato i dati e ci siamo basati su di essi, anche perché sono stati condotti studi seri dalle Autorità indipendenti. In particolare, è stata citata nella relazione una dura presa di posizione della Banca d'Italia di qualche anno fa, proprio sul sistema di remunerazione ritenuto eccessivo. La stessa ANAC, però, e le altre Autorità citate nella relazione, che, comunque, sono spesso tornate sui punti di debolezza del sistema concessorio attualmente in vigore, all'unisono indicano, più o meno, quello che abbiamo rilevato anche noi, cioè un sistema sicuramente da riformare.

PRESIDENTE. Volevo porre un'altra domanda. In questi anni vi erano delle richieste, da parte dell'Unione europea, per l'adeguamento delle infrastrutture, in particolare gallerie e ponti. Ora ci ritroviamo con alcune di queste strutture che sono in fase critica e, addirittura, dovrebbe essere in scadenza, se non è già scaduto, il termine per l'adeguamento delle infrastrutture. Avete indagato questo aspetto? Anche in questo caso, infatti, i concessionari hanno risposto in maniera diversa.

MEZZERA. Signor Presidente, questo è un altro dei punti dolenti perché, nel corso degli anni, purtroppo l'Italia non ha fatto altro che tentare di ottenere dall'Unione europea delle deroghe alla rimessa a bando di queste opere (e nella relazione sono state dedicate delle pagine proprio a questo aspetto). Ciò ha portato a una attività veramente defaticante di confronto con la Commissione per non aprire il sistema. Nel corso degli anni c'è stata una serie di incontri con la Commissione per ottenere queste proroghe.

Recentemente è avvenuto un fatto che, ai fini dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività amministrativa, è veramente assai negativo: ottenuto tale risultato dalla Commissione europea, dopo una lunga contrattazione con Bruxelles, a un certo punto il Governo ha cambiato in parte idea. Pertanto, quel piano, quell'accordo con la Commissione, non si è più realizzato e si è prospettato un nuovo assetto per queste concessioni autostradali.

Questo, francamente, è un dispendio di energia e di tempo rilevantissimo. Poi, chiaramente, non ci mettiamo a ricordare i dettagli nella relazione. L'episodio che ho portato *ad exemplum* sul rapporto fra Commissione europea e Stato italiano è proprio un esempio significativo. Raggiunto, quindi, l'accordo su un determinato riassetto, derogativo, anche in questo caso, del principio dell'allargamento al mercato, ci si ripensa e si propone un nuovo assetto, che io non so se debba essere riportato

poi in Commissione europea. Quindi, è un sistema francamente assai inefficiente.

Se mi si permette, voglio riportare che ci sono state delle deroghe legislative, anche recenti, a vantaggio dei concessionari: ad esempio, si è permesso (e anche questo riguarda il mercato) che le concessionarie possano attribuire *in house* alle loro società appalti maggiori rispetto al resto di tutte le concessionarie. Questo è un privilegio esclusivo delle concessionarie autostradali, che mi pare sia stato di nuovo attribuito nel 2018.

Dal punto di vista amministrativo e anche legislativo, dunque, il sistema è andato contorcendosi, diventando un ginepraio in cui è difficilissimo per tutti capirci qualcosa. Purtroppo, l'amministrazione italiana, lo stesso Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, riconoscono di avere delle carenze di organico notevolissime e, davanti a questa congerie di difficoltà di ordine legislativo e anche di pluralità di sistemi tariffari e di sovrapposizione e stratificazione, nel corso degli anni, delle attività delle concessioni autostradali, si trovano in grave difficoltà.

Per cui, io ritengo che l'opera di razionalizzazione che sta tentando l'Autorità di regolazione dei trasporti potrà veramente aprire una nuova era. Tuttavia, molte delle benemerite attività già svolte dall'Autorità dei trasporti, come scritto nella relazione (anche se in questi mesi c'è forse stata un'evoluzione, ma le amministrazioni ancora non ci hanno risposto sull'esito della relazione), purtroppo potrebbero essere caducate in sede di giudizi amministrativi.

Dobbiamo, però, essere ottimisti, nel processo di semplificazione e di ritorno alle norme europee, applicando le quali si guadagna tutti. Questo è il messaggio che come Corte riteniamo di poter dare. La linea maestra è quella di ritornare all'Europa nella regolazione dell'attività della concessione autostradale.

PRESIDENTE. Dottor Mezzera, le pongo una breve domanda. Alcuni commissari mi hanno chiesto di sapere qual è il Governo cui lei si è riferito nell'ultimo intervento che ha fatto. Mi è stato chiesto quale anno fosse.

MEZZERA. Per l'aumento degli affidamenti *in house*?

PRESIDENTE. No, con riferimento a quando è stato raggiunto un accordo con l'Unione europea e poi è intervenuto questo cambiamento.

MEZZERA. I Governi non li ricordo, perché non mi occupo molto di questo; comunque è accaduto negli ultimissimi anni. C'è stato un primo tentativo di accordo, mi pare, nel 2014, ma dovrei leggere la relazione; poi ce ne sono stati altri, mi pare nel 2018; ce n'è stato uno ulteriore (ma su questo devo rimandare alla relazione) credo anche nel 2019, ma non potrei esserne sicuro. Comunque è scritto negli atti.

PRESIDENTE. La ringrazio; questa discussione ha stimolato ulteriori interrogazioni. Poiché, però, alle ore 15 è prevista l'audizione con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, io la ringrazio e chiedo ai colleghi di inviare le domande che trasmetteremo alla Corte dei conti.

PERGREFFI *(L-SP-PSd'Az).* Signor Presidente, ho solo una brevissima domanda. Il fatto che i piani economico-finanziari (PEF) siano fermi al Ministero da più di un anno non è un'agevolazione verso le concessionarie autostradali, che così non devono fare gli investimenti ma possono tenere il capitale fermo nell'attesa che i Ministeri si sveglino? È vero che possono dare un assenso entro fine luglio di quest'anno, ma in realtà avrebbero potuto farlo anche sette mesi prima e far partire prima gli interventi per la messa in sicurezza del territorio. Ricordo infatti che senza i PEF approvati si può fare solo manutenzione ordinaria. In realtà noi abbiamo fermato tantissimi investimenti e anche il loro capitale probabilmente, da questo punto di vista, è fermo.

MEZZERA. Le cose potrebbero stare così. La relazione si è fermata a settembre dell'anno scorso, quando è stata approvata in adunanza; poi vi è stata la redazione del testo, per dare ragione delle risposte di tutti i Ministeri coinvolti, di AISCAT e delle associazioni di utenti che sono state invitate a presentare osservazioni. È quindi una relazione che coinvolge tutti i portatori di interesse. I fatti narrati risalgono al settembre 2019. È chiaro che un rallentamento dell'approvazione dei piani economico-finanziari possa produrre anche questo, però sono tanti i piani economico-finanziari e possono restare bloccati per vari motivi. Nel merito, per dare una risposta seria e ponderata, bisognerebbe analizzare i singoli piani economico-finanziari e i motivi per i quali sono fermi. Su questo non posso certo rispondere positivamente e con certezza.

PRESIDENTE. La ringrazio e ringrazio anche il presidente Chiappinelli. Riceverete successivamente in forma scritta alcune domande che ora non abbiamo il tempo di porvi. Vi ringrazio per la relazione e per l'intervento.

Do ora il benvenuto al presidente Enrico Quaranta. Ringrazio il nostro ospite per la disponibilità e gli cedo la parola. Successivamente i colleghi potranno formulare eventuali domande.

QUARANTA. Signor Presidente, onorevoli senatrici e senatori, partecipo all'audizione in rappresentanza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per intervenire sul tema dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali.

L'intervento e le considerazioni che verranno svolte sono contenuti anche in un testo che vi è stato inviato e sostanzialmente riguardano le attribuzioni e le competenze proprie dell'Autorità in questa materia.

Vorrei iniziare ringraziando per aver offerto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'opportunità di rappresentare le proprie posi-

zioni su un tema che è di grande rilevanza per l'economia nazionale; un tema di cui l'Autorità si è occupata in ogni caso e a più riprese nell'ambito e nel corso della propria attività istituzionale, di durata trentennale.

È opportuno richiamare che l'ultimo intervento organico in questa materia risale al dicembre 2018, in occasione di una segnalazione, la segnalazione AS1550 – Concessioni e criticità concorrenziali, nell'ambito della quale l'Autorità ha inteso fare il punto, in generale, sulla situazione delle concessioni in Italia e di evidenziare le problematiche esistenti nei diversi settori, tra i quali specifica attenzione poi è stata dedicata proprio al settore autostradale.

In via generale, gli aspetti di criticità che le concessioni sollevano, dal punto di vista concorrenziale, sono ben noti e sono stati rappresentati più volte dalla stessa Autorità nei suoi interventi di *advocacy* sin dalla sua istituzione.

Ricordo che il settore delle imprese concessionarie era uno dei tre ambiti su cui l'articolo 24 della nostra legge istitutiva, la legge n. 287 del 1990, chiedeva alla neo istituita Autorità garante della concorrenza e del mercato di presentare un rapporto alla Presidenza del Consiglio dei ministri circa le azioni da promuovere per adeguare ai principi della concorrenza la normativa relativa.

In sintesi, l'Autorità ha da sempre sostenuto tanto la necessità di procedere a selezioni ad evidenza pubblica, per l'individuazione del concessionario, quanto l'esigenza di limitare la durata delle concessioni e il loro ambito oggettivo.

In effetti, in mercati come quelli considerati, in cui non risulta praticabile una competizione nell'offerta dei servizi, appare necessario – ad avviso dell'Autorità – che i principi della concorrenza vengano applicati nella fase di scelta e individuazione del soggetto concessionario, in modo da minimizzare, con un processo competitivo a monte, gli oneri sia per lo Stato che per la collettività. In questa prospettiva, l'Autorità sostiene la necessità di contenere la durata degli affidamenti per contemperare i pur necessari incentivi agli investimenti con la tempestività dell'adeguamento delle condizioni di offerta.

Con specifico riferimento al settore su cui l'Autorità è chiamata a dare le sue valutazioni, prima di analizzare come i principi generali che ho richiamato sono stati declinati in concreto, è utile muovere da alcuni dati relativi alla situazione esistente in Italia. La rete autostradale nazionale si articola in circa 7.400 chilometri, di cui oltre 6.800 in esercizio. Per la maggior parte di tale estensione (cioè poco meno di 6.000 chilometri) la rete risulta affidata a società concessionarie, mentre la restante parte ricade nella competenza di ANAS. Più specificatamente, il sistema delle concessioni autostradali è composto da 25 concessioni, a beneficio di 24 concessionari: Autostrade per l'Italia SpA (ASPI) gestisce da sola 3.000 chilometri di rete, mentre varie società riconducibili al gruppo Gavio controllano altri 1.500 chilometri circa.

Quasi tutte le attuali gestioni sono state affidate molti anni fa e senza gara. Alcune importanti tratte autostradali (come l'Autostrada del Bren-

nero A22) e il sistema autostradale friulano-veneto (A4, A23, A28, A34 e A57) sono – o sono in procinto di essere – gestite in regime *in house*, a fronte di una modifica nella composizione dell'azionariato del concessionario, con l'uscita di tutti i soci privati e il mantenimento dei soli soci pubblici. Vedremo poi come questo si connette alle disposizioni normative contenute nel codice dei contratti pubblici.

Dato questo contesto, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è ripetutamente intervenuta nel settore, soffermandosi nelle proprie segnalazioni su una molteplicità di aspetti che risultano ricorrenti negli anni, a riprova anche di una certa resistenza del legislatore ad accogliere i principi concorrenziali invocati. In particolare, i profili sui quali l'Autorità ha focalizzato la propria attenzione sono stati i seguenti: le modalità di assegnazione delle concessioni e la regolazione delle tariffe; il perimetro delle concessioni autostradali; la durata delle concessioni e la necessità di evitare proroghe; gli affidamenti *in house*; il sistema dei controlli sui concessionari; l'affidamento a terzi di una quota percentuale dei lavori (tema, questo, altrettanto regolato dal codice dei contratti pubblici).

Sulle modalità di assegnazione delle concessioni e sulla regolazione delle tariffe, l'Autorità ha più volte segnalato, soprattutto in prossimità delle rare fasi di riassegnazione delle concessioni in scadenza, la necessità di perseguire modalità di assegnazione tramite gara e di introdurre sistemi tariffari volti a incentivare i miglioramenti di produttività e qualità del servizio e la realizzazione degli investimenti. Nel testo scritto sono riportati tutti gli interventi che ho richiamato sinteticamente.

La preferenza per l'assegnazione delle concessioni a mezzo gara è motivata dal fatto che nel settore autostradale sussistono condizioni strutturali di cosiddetto monopolio naturale e, dunque, non è possibile che si esplichi una concorrenza nel mercato. Per tale ragione, il meccanismo della gara per il mercato e una regolazione tariffaria incentivante sono gli strumenti più idonei a consentire di replicare gli esiti efficienti derivanti dai meccanismi concorrenziali che qui non è possibile attuare.

Lo strumento della procedura di gara nell'aggiudicazione delle concessioni autostradali, ormai reso obbligatorio, con l'unica eccezione dell'affidamento *in house*, quindi con regime concessionario previsto dall'articolo 178 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice dei contratti pubblici), consente inoltre 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.

Quanto al meccanismo di definizione delle tariffe, è noto che il sistema tariffario autostradale è stato per lungo tempo caratterizzato da un profilo di opacità delle informazioni relative ai piani economici e finanziari e agli investimenti effettuati dai gestori. Per questo motivo, l'Autorità ha espresso l'auspicio che tale opacità venga superata, evidenziando in particolare che il meccanismo di definizione delle tariffe per i pedaggi autostradali dovrebbe garantire la massima efficienza produttiva e allocativa affinché i benefici in termini di minori costi possano tradursi, a favore

dell'utenza, in tariffe più basse. A tal fine, è stato suggerito un sistema di adeguamento tariffario che incentivi la minimizzazione dei costi e il trasferimento dei relativi incrementi di efficienza produttiva agli utenti, in modo tale che i benefici in termini di minori costi possano poi tradursi in tariffe di pedaggio più basse per i consumatori finali. Anche questo è un tema che, in nota, vedrete richiamato in una segnalazione dell'Autorità del 4 luglio 2008.

Un meccanismo di tipo *price cap* appare in grado di soddisfare tali obiettivi. Infatti, detto sistema di regolazione di prezzi tutela efficacemente i consumatori, dal momento che il concessionario può aumentare le tariffe solo se cresce il livello di servizio fornito agli utenti. A questo riguardo, l'Autorità auspica che il nuovo sistema tariffario unico di pedaggio elaborato dall'Autorità di regolazione dei trasporti possa effettivamente ottimizzare il livello di efficienza produttiva delle gestioni tramite una regolazione basata sugli esiti di analisi comparative che partano dall'esame dei dati storici delle concessionarie.

Passo al tema connesso al perimetro delle concessioni autostradali, che è il secondo punto citato in premessa. In aggiunta ai temi relativi alle modalità di affidamento delle concessioni e alla definizione delle tariffe, l'Autorità ha in più occasioni avuto modo di esprimersi in merito al perimetro delle concessioni da affidarsi.

Poiché, sotto il profilo concorrenziale, il ricorso allo strumento concessorio si sostanzia nella creazione di una barriera legale all'accesso (comportando una limitazione del numero delle imprese ammesse ad operarvi), l'Autorità ha evidenziato, anzitutto, che il perimetro della concessione autostradale non dovrebbe essere ingiustificatamente ampio, ma dovrebbe, piuttosto, tenere in adeguata considerazione le caratteristiche della domanda e dell'offerta.

L'Autorità ha, inoltre, sottolineato l'opportunità di procedere a rinnovi distinti, potendo la gestione di ogni singola tratta autostradale essere considerata un mercato dai confini geografici distinti, che presenta carattere di monopolio naturale. In questo senso, è stata segnalata l'opportunità di affidare le diverse tratte autostradali, laddove economicamente possibile, ad una pluralità di gestori differenti, al fine di introdurre forme di concorrenza comparativa tra le varie gestioni (cosiddetta *yardstick competition)*.

Una simile procedura favorirebbe, infatti, l'introduzione di forme di competizione che, attraverso il confronto delle prestazioni economiche dei singoli operatori, incentiverebbe il contenimento dei costi ed il miglioramento qualitativo dei servizi offerti.

Ad avviso dell'Autorità, inoltre, lo schema di convenzione tra concessionario ed ente concedente dovrebbe descrivere in maniera puntuale i servizi oggetto di concessione, sia al fine di consentire una remunerazione commisurata ai servizi effettivamente resi, sia per evitare che alcune attività (ad esempio, attività innovative connesse ai pagamenti dei pedaggi), non espressamente riconducibili nell'ambito della concessione, siano in teoria affidabili tramite procedure competitive.

Un altro aspetto di rilevante criticità concorrenziale relativo alle concessioni autostradali è evidentemente quello della loro durata. La maggior parte delle concessioni vigenti scadrà infatti solo dopo l'anno 2030 – quella di ASPI addirittura nel 2042 – a causa della lunga durata degli affidamenti esistenti e dell'ampio ricorso a rinnovi e proroghe in favore degli attuali concessionari, che hanno prodotto un rilevante ingessamento del sistema.

L'Autorità, al riguardo, ha ripetutamente sostenuto – e lo ha ribadito anche in un recente rapporto inviato alla Corte dei conti, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali svolta nel 2019 dalla magistratura contabile – che la durata delle concessioni dovrebbe essere commisurata al loro valore, alla complessità organizzativa, alle caratteristiche degli investimenti effettuati e alla possibilità di una loro equa remunerazione.

La posizione critica manifestata dall'Autorità rispetto alle proroghe delle concessioni si fonda sulla considerazione che una durata eccessivamente lunga riduca ingiustificatamente gli spazi per il confronto concorrenziale, già di per sé limitati. La stessa durata eccessiva, inoltre, si giustifica con la constatazione che gli investimenti infrastrutturali possono essere più utilmente garantiti dall'assegnazione tramite gara delle tratte al gestore più efficiente (e da adeguati sistemi tariffari e meccanismi regolatori), piuttosto che mediante il prolungamento del rapporto concessorio. In questa ottica, non andrebbero disposti rinnovi automatici e proroghe delle concessioni, che bloccano lo sviluppo dell'economia e impediscono al mercato concorrenziale di produrre i suoi effetti, con ricadute su efficienza e innovazione.

D'altro canto, nel caso in cui gli investimenti effettuati dal concessionario non siano stati completamente ammortizzati al momento della scadenza della concessione, le procedure di affidamento possono in ogni caso prevedere forme di compensazione a favore del gestore uscente.

Si ritiene, inoltre, opportuno che le amministrazioni competenti valutino la congruità della durata delle attuali concessioni esistenti, rispetto al valore della concessione, alla complessità organizzativa dell'oggetto della stessa e agli investimenti effettuati. In quest'ottica, la durata potrebbe essere eventualmente rideterminata – all'interno di un più generale processo di revisione delle concessioni vigenti e salva la praticabilità giuridica di tale soluzione – laddove eccedente il periodo di tempo ragionevolmente necessario al recupero degli investimenti sostenuti e a una remunerazione del capitale investito.

Altro tema riguarda gli affidamenti *in house* delle concessioni. L'Autorità è consapevole della piena legittimità dello strumento nell'ordinamento nazionale ed euro-unitario. È altresì noto, tuttavia, che l'affidamento diretto di una concessione deve rispondere a precisi requisiti stabiliti dal diritto europeo e oggi previsti dal codice dei contratti pubblici, tra i quali un peso di rilievo assoluto è rivestito – come noto – dal requisito della partecipazione pubblica totalitaria nel soggetto affidatario, salvo ipotesi eccezionali. Richiamo in questo senso quanto previsto dall'articolo 5

del decreto legislativo n. 50 del 2016, che individua appunto i presupposti per il ricorso all'affidamento diretto *in house* di questi servizi.

Da questo punto di vista, l'Autorità ritiene utile sottolineare che le procedure di liquidazione ed uscita dei soci privati dalle compagini delle società concessionarie delle tratte interessate da questa modalità di affidamento debbano procedere con speditezza e realizzare l'obiettivo della partecipazione totalitaria di società pubbliche. Al riguardo, l'Autorità, in data 10 marzo 2020, ha inviato al Parlamento una segnalazione in merito alla norma contenuta nella legge di bilancio per il 2020, che prorogava dal 30 novembre 2018 al 30 giugno 2020 il termine per la stipula, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, degli atti convenzionali di concessione *in house* relativi alla tratta A22.

La concessione dell'autostrada A22, affidata alla società Autostrada del Brennero SpA, è oramai scaduta dal 30 aprile 2014 ed è attualmente gestita in regime di proroga. Nel gennaio 2016, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le amministrazioni dei territori attraversati dalla A22 avevano sottoscritto un protocollo d'intesa che consentiva l'affidamento *in house* della concessione a una società interamente partecipata dalle amministrazioni territoriali. Si dovevano, dunque, liquidare i soci privati che detengono circa il 14 per cento della società Autostrada del Brennero SpA.

L'*iter* procedurale per la sottoscrizione della nuova convenzione di concessione dell'autostrada A22 non si è ancora concluso e anche la data, oramai imminente, del 30 giugno 2020 trascorrerà senza che venga perfezionata la liquidazione dei soci privati dell'attuale compagine della società Autostrada del Brennero SpA. A questo punto, coerentemente con quanto detto, si ritiene che, invece di prevedere ulteriori proroghe del termine, sarebbe ineludibile l'espletamento di una procedura di gara per l'individuazione della nuova concessionaria. In altri termini, l'Autorità auspica che la perdurante assenza dei requisiti per un legittimo affidamento *in house* (come detto, dettati dal decreto legislativo n. 50 del 2016 e per il mancato completamento del processo di uscita dei soci privati) non costituisca la ragione per ulteriori proroghe e ritardi nel ricorso a procedure competitive, come l'individuazione di una nuova concessionaria mediante gara.

Anche il sistema dei controlli sui concessionari è un tema di assoluto rilievo. L'Autorità al riguardo ritiene che uno stringente meccanismo di controllo da parte delle amministrazioni competenti e dei soggetti concedenti – oltre alla previsione di misure incentivanti e di penalità in relazione alla qualità del servizio offerto e alla realizzazione degli investimenti programmati – possa contribuire a rendere il sistema delle concessioni autostradali più trasparente e improntato a principi di concorrenzialità nella fase di selezione del gestore, nonché idoneo a garantire una gestione efficiente del servizio in termini di qualità, innovazione, sicurezza e livello dei prezzi, a tutto beneficio degli utenti.

Sotto questo profilo, va precisato che l'Autorità – come noto – non ha competenze specifiche, svolgendo piuttosto un importante ruolo diretto

di tutela dell'utenza attraverso lo strumento della normativa di repressione delle pratiche commerciali scorrette nei confronti dei consumatori.

Non si può non menzionare, al riguardo, che solo pochi giorni fa, in data 10 giugno 2020, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Autostrade per l'Italia SpA (ASPI), volto ad accertare la sussistenza di presunte pratiche scorrette consistenti, nello specifico: quanto all'autostrada A16 Napoli-Canosa, nel mancato adeguamento del pedaggio autostradale a fronte della riduzione delle corsie di marcia, nonché di specifiche limitazioni a 80 chilometri orari della velocità massima consentita, nei due sensi di marcia, per lunghi tratti del percorso, con conseguente rilevante aumento dei tempi di percorrenza; quanto a tutte le tratte della rete autostradale gestite da ASPI, nelle modalità informative riguardanti le procedure di rimborso attivabili in caso di peggioramento del servizio, legato a riduzioni delle corsie di marcia o a specifiche limitazioni alla viabilità (quali ad esempio: riduzione della carreggiata, della velocità massima, interdizione di veicoli pesanti, chiusura di alcune uscite, per elencarne alcune).

Sull'affidamento a terzi di una quota percentuale dei lavori, va segnalato che un peso particolare assume la questione relativa all'obbligo per i concessionari autostradali individuati non in virtù di procedure ad evidenza pubblica di affidare a terzi, a mezzo di gare, una percentuale minima dei lavori.

Anche questo tema è da molti anni all'attenzione dell'Autorità per gli importanti risvolti concorrenziali che lo stesso presenta. Mi limito a ricordare che già nel 2006, in una segnalazione congiunta con l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, l'Autorità rimarcava come la previsione di un obbligo in tal senso fosse volta non solo a consentire alle piccole e medie imprese di poter partecipare al processo costruttivo, ma soprattutto, e più in generale, a garantire che vi fosse un livello minimo di lavori aggiudicati a seguito di un confronto concorrenziale tra le imprese.

La possibilità di affidamenti a imprese proprie o controllate da parte del concessionario pone in effetti una seria questione in termini di rispetto dei principi della libera concorrenza nel settore, che costituiscono l'ambito nel quale l'Autorità interviene. Se, infatti, in un contesto in cui la concessione è stata affidata mediante procedura a evidenza pubblica, la circostanza dell'esecuzione in proprio o tramite società controllate non può essere particolarmente stigmatizzata e ciò per la considerazione fatta in premessa, in quanto i principi della concorrenza in quel caso sono stati presi in considerazione a monte (cioè, al momento della scelta del concessionario), ben diverso è il caso degli affidamenti a trattativa privata (o direttamente a mezzo di apposite leggi) di concessioni di lavori pubblici, dove il lavoro viene realizzato in assenza di qualsiasi procedura a evidenza pubblica, in questo caso sia a monte sia a valle.

In queste circostanze, le imprese controllate si trovano effettivamente in una situazione di privilegio rispetto alle altre sul mercato e tale fenomeno assume particolare rilevanza in relazione all'elevato valore degli importi dei lavori eseguiti nel settore delle concessioni autostradali.

Proprio in considerazione di questi aspetti, l'Autorità ha sostenuto che l'obbligo di affidamento con gara dovrebbe in realtà riguardare tutti i lavori: per evitare di replicare gli effetti della chiusura del mercato a monte anche nei mercati a valle collegati, sarebbe più opportuno, in una logica di allargamento dei mercati ed eliminazione di alcuni ostacoli alla concorrenza, prevedere l'obbligo di affidamento con gara non solo per i lavori ulteriori rispetto a quelli contemplati nella convenzione che accede alla concessione, ma oggettivamente per tutti. Anche in questo caso faccio riferimento a un intervento dell'Autorità del 2015.

In questo senso, le concessionarie dovrebbero, dunque, affidare i lavori che riguardano la gestione delle infrastrutture tramite procedura a evidenza pubblica. Su tale specifico punto, si informa che l'Autorità lo scorso 17 giugno ha deciso di inviare al Parlamento e al Governo una segnalazione in merito all'articolo 1, comma 9-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, recante «Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica» (cosiddetto decreto milleproroghe).

La norma, rispetto alla quale è stata inviata la segnalazione, conferma per i titolari di concessioni autostradali la diversa percentuale del 60 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture da esternalizzare tramite procedure ad evidenza pubblica, rispetto alla percentuale dell'80 per cento prevista per la generalità degli altri concessionari dall'articolo 177 del decreto legislativo n. 50 del 2016 (codice dei contratti pubblici).

Al riguardo, l'Autorità ha ribadito quanto già in passato segnalato circa la necessità di uniformare la quota di lavori da assegnare tramite gara alla percentuale prevista per la generalità degli altri concessionari (pari all'80 per cento).

L'Autorità ringrazia per l'attenzione dimostrata nei confronti della propria attività istituzionale e confida che le questioni rappresentate nell'ottica di favorire una conformazione maggiormente concorrenziale del settore delle concessioni autostradali possano ricevere adeguata considerazione nel corso dell'attività parlamentare.

PRESIDENTE. Dottor Quaranta, la ringrazio per il suo contributo molto chiaro. La relazione scritta è stata consegnata e girata a tutti i commissari.

Do quindi la parola ai colleghi che intendono intervenire.

FEDE *(M5S)*. Signor Presidente, desidero anzitutto ringraziare i rappresentanti della Corte dei conti e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per le loro relazioni e l'ampia panoramica fatta sulla lunga storia delle autostrade italiane. Sentir dire oggi e aver letto che i contratti relativi alle concessioni autostradali (partiti, come ribadito dagli auditi, nel 1997) sono stati pubblicati solamente nel 2018 mi fa pensare che siamo di fronte a ventitré anni di storie (anzi, di favole) che potrebbero durare per altri ventidue anni (cioè fino al 2042).

Ringrazio la Corte dei conti e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato per il lavoro svolto, perché fondamentalmente sono gli unici che hanno messo in luce, insieme a noi, questa triste storia italiana, su cui oggi tutti si spendono. Vengo da una zona che da decenni registra il blocco dell'autostrada A14, con la terza corsia mai fatta e gli adeguamenti vincolati ai contratti che riconoscono al concedente la facoltà di rivedere le opere e fare il piano degli investimenti. Sento che oggi tutti si spendono dicendo che bisogna rivedere e rifare, ma lei, dottor Quaranta, ci ha spiegato bene e illustrato la vera storia con una franchezza che spesso manca in queste Aule.

Assumo pertanto i preziosi spunti emersi, che saranno utili per il lavoro che dovremo continuare a svolgere auspicabilmente sempre insieme e per il quale vi ringrazio.

RICCIARDI *(M5S)*. Dottor Quaranta, lei ha detto che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha condannato l'Italia per aver prorogato una gara senza concessione e ha poi precisato che il nostro Paese non è stato ancora sanzionato. Sarebbe interessante conoscere i profili sanzionatori previsti in caso di reiterazione.

QUARANTA. In verità credo che il tema sia stato toccato non da me nella relazione, ma – probabilmente – negli interventi che mi hanno preceduto.

Certo è che la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata proprio su questo argomento, come lei ha ricordato, perché il tema degli affidamenti in questa materia contrasterebbe con le disposizioni della direttiva comunitaria, nonché con il codice dei contratti pubblici che ho prima richiamato.

Come abbiamo detto, si prevede il ricorso all'affidamento diretto (quindi senza gare) nelle ipotesi espressamente previste con società totalmente partecipate da soggetti pubblici (il cosiddetto affidamento *in house)*, con ricadute – rispetto alle indicazioni che abbiamo fornito – sulla percentuale dei lavori che comunque gli affidatari dovrebbero concedere con sistema a evidenza pubblica (percentuale che, allo stato, è pari al 60 per cento), ma che comunque porterebbe gli aspetti pro-concorrenziali che sono mancati a monte (dove non c'è stata la selezione del soggetto che gestisce) almeno in una parte del tema a valle per quanto riguarda i lavori. Ribadisco che il tema non è stato affrontato da noi, bensì dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

CIOFFI *(M5S)*. Dottor Quaranta, intervengo per formulare una sola domanda. Mi pare che lei ci abbia detto che, nelle vostre valutazioni, vi siete già espressi sulla più grande delle concessioni (quella del 1997), che presentava aspetti che non garantivano la tutela della concorrenza (se non ricordo male, è una relazione che lessi nella scorsa legislatura). La mia domanda, sempre in tema di mercato, riguarda l'individuazione del WACC, ossia della remunerazione del capitale investito. Pensate che

sia corretta la valutazione che è stata posta alla base dei piani economici e finanziari, oppure non entrate nel dettaglio della valutazione di questi indici (che rappresentano le *performance* dei vari concessionari)? Vorrei quindi sapere se entrate anche nella valutazione dei livelli del WACC.

QUARANTA. Devo rispondere, anche in questo caso, che il tema è di pertinenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti e non nostra. Le nostre segnalazioni attengono ai profili che abbiamo detto, cioè oggetto, durata e selezione dei soggetti concessionari.

D'ARIENZO *(PD)*. Dottor Quaranta, ho una domanda da farle sul rinnovo della concessione dell'Autostrada del Brennero A22, su cui lei si è molto dilungato, dicendo che il 30 giugno scadrà la quarta proroga (quindi si continua a prorogare). Ha fatto riferimento a una segnalazione inviata il 10 marzo scorso dall'Autorità al Parlamento, di cui le chiedo di avere una copia se possibile.

Il nodo vero è che non si riesce ad accedere alla quota dei privati, perché la Sezione della Corte dei conti del Trentino-Alto Adige ha fissato una quota diversa rispetto a quella che la Regione Trentino-Alto Adige voleva pagare. Mi pare di capire che nelle vostre valutazioni prendete atto che il tema sarà irrisolvibile e, quindi, proponete di chiudere definitivamente la proroga, perché non vi è alcuna possibilità di superare l'*incipit* negativo della Sezione della Corte dei conti del Trentino-Alto Adige. È così?

QUARANTA. Devo rinviare al contenuto della segnalazione, che può essere a vostra disposizione, nell'ambito della quale abbiamo rilevato che un'ulteriore proroga non sarebbe coerente con i profili concorrenziali; *ergo* la considerazione che ho fatto e che troverete nel testo è che, se non si riesce a garantire la totale partecipazione di soci pubblici all'interno della società che gestisce l'autostrada, sarebbe auspicabile non ricorrere, come opportunità, a un'ulteriore proroga, ma ragionare sull'espletamento di una procedura di gara per l'individuazione di un nuovo concessionario. Ad ogni modo, rinvio al contenuto della segnalazione inviata dall'Autorità il 10 marzo scorso.

PRESIDENTE. Dottor Quaranta, mi permetto di farle una domanda anche io. Lei ha parlato dell'importanza dei confronti concorrenziali e degli affidamenti a trattativa privata, lamentando in molti casi le assenze di procedure a evidenza pubblica, che comportano un elevato importo dei lavori. Quanto elevato? In questo caso, come s'interviene? Siccome l'affidamento è a trattativa privata, c'è un limite? Chi verifica se gli importi sono congrui, oppure se sono esagerati e, se sì, quanto esagerati?

Quando si parla di affidamento a terzi, l'affidamento a trattativa privata, in qualche caso, avviene in assenza di una procedura con evidenza pubblica. Lei ha menzionato che ci sono degli importi elevati. Questo cosa significa? Quanto elevati? Suppongo ci siano dei prezzi che possono

essere un po' più alti o un po' più bassi, ma se questi prezzi vanno molto sopra alla norma si configura una situazione che lascia molti dubbi aperti.

QUARANTA. Signor Presidente, il tema, in realtà, com'è stato richiamato e come ho detto nell'ambito della relazione, è sostanzialmente quello di fare un ricorso al sistema concorrenziale in fase di scelta di affidamento dei lavori. Quello che abbiamo sostenuto è che l'oggetto dei lavori affidati tramite evidenza pubblica dovrebbe essere il più ampio possibile e che, comunque, bisognerebbe equiparare la percentuale dei lavori che sarebbe possibile affidare alle altre ipotesi di concessione previste dal nostro ordinamento. Non abbiamo, però, affrontato il tema del prezzo dei lavori.

L'Autorità che oggi rappresento si interessa degli interventi pro-competitivi. L'apertura stessa della gara, almeno nel mercato a valle, nell'ipotesi di affidamento di quei settori, significa consentire un confronto concorrenziale. Si pone, quindi, non un tema di prezzi di lavori, ma di percentuale del totale dei lavori, che sia pari almeno a quello previsto nell'ambito delle altre concessioni dal codice degli appalti pubblici.

PRESIDENTE. Nel ringraziare gli auditi per il loro contributo e anche per averci inviato la relazione scritta, che ci permetterà di approfondire e di leggere con maggiore attenzione le loro indicazioni, dichiaro concluse le audizioni odierne.

Comunico che la documentazione acquisita in questa sede sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16.

€ 2,00