ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

20 MARZO 2024

Un nuovo modello per la realizzazione e gestione delle infrastrutture autostradali alla luce delle esigenze straordinarie e della ciclicità dello sviluppo delle infrastrutture

di Davide Maresca
Professore a contratto di Diritto della concorrenza
Università degli Studi di Genova

Un nuovo modello per la realizzazione e gestione delle infrastrutture autostradali alla luce delle esigenze straordinarie e della ciclicità dello sviluppo delle infrastrutture*

di Davide Maresca
Professore a contratto di Diritto della concorrenza
Università degli Studi di Genova

Abstract [It]: Il testo offre una panoramica storica e normativa dei cicli di sviluppo e regolamentazione della rete autostradale in Italia, sottolineando l'importanza di una governance efficace e di investimenti adeguati per sfruttare appieno il potenziale delle infrastrutture nel sostegno all'economia e allo sviluppo del Paese. Si propone un nuovo modello in grado di riformare il sistema regolatorio delle concessioni autostradali promovendo una maggiore efficienza, una migliore copertura degli investimenti ed un rapporto più equilibrato tra il settore pubblico e quello privato.

Title: A new model for building and managing motorway infrastructure in the light of extraordinary needs and the cyclical nature of infrastructure development
Abstract [En]: The essay provides a historical and regulatory overview of the development and regulation cycles of the highway network in Italy, emphasizing the importance of effective governance and adequate investments to fully exploit the potential of infrastructure in supporting the economy and the country's development. A new model able to reform the regulatory system of highway concessions, promoting greater efficiency, a better investment coverage and a more balanced relationship between public and private sectors.

Parole chiave: autostrade, sviluppo, modello regolatorio, infrastrutture, PNRR
Keywords: highways, development, regulatory model, infrastructures, PNRR (National Recovery and Resilience Plan)

Sommario: **1.** Introduzione **2.** I cicli di sviluppo e regolatori della rete autostradale **3.** L'attuale assetto regolatorio **4.** I paradigmi e gli abilitatori per l'avvio del nuovo ciclo **5.** I contrasti tra i paradigmi e l'attuale assetto regolatorio **6.** Una possibile soluzione: l'avvio di un nuovo ciclo e di un nuovo modello regolatorio.

1. Introduzione

La rete infrastrutturale italiana, ivi inclusa quella autostradale, è un asset[1] strategico di mobilità e produttività che assolve un ruolo non sostituibile (attuale e prospettico) per l'economia e per lo sviluppo del Sistema Paese che richiede una corrispondente governance efficiente che consenta di conseguire gli

* Articolo sottoposto a referaggio.
[1] Sull'autostrada come "bene" si rinvia a S. AMOROSINO, I beni autostradali, in *Aa.Vv. Titolarità pubblica e regolazione dei beni- Annuario 2003 dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo*, Milano, 2004, p. 49, nonché L. ORUSA, *Strade e autostrade*, in *Digesto*, Torino, 1999, p. 3.

obiettivi pubblicistici e di mantenere l'attrattività per gli investitori[2]. Infatti, il rapporto tra investimenti in costruzioni infrastrutturali e il relativo valore aggiunto per l'economia è di 1 a 9, come emerge dal rapporto tra investimenti infrastrutturali previsti nel PNRR e rispettivo indotto[3]. Inoltre, dal recente rapporto SACE si evince che il tasso di ritorno aggregato per gli investimenti in costruzioni è pari a circa il 77%[4]. Ciononostante, l'Italia investe in infrastrutture meno della metà rispetto ai principali Stati membri dell'Unione europea[5]

Tuttavia, la necessità di investimenti non è costante nel tempo ma è soggetta a picchi che coincidono con la vita utile di ciascuna infrastruttura, non allineati alla durata delle concessioni né ai periodi regolatori, imponendo volumi di spesa molto alti concentrati e non sempre proporzionati rispetto all'utilizzo di lungo periodo che l'investimento comporta.

Tutte le grandi infrastrutture, infatti, sono soggette a cicli di sviluppo che corrispondono a differenti modelli di regolazione e gestione strettamente dipendenti dalle diverse necessità emergenti in ciascun ciclo.

Ogni ciclo, tradizionalmente, corrisponde ad un periodo temporale in cui si manifestano esigenze di tipo straordinario tanto sotto il profilo finanziario[6] quanto sotto il profilo strutturale, tali da richiedere importanti investimenti e conseguenti cambiamenti profondi dei modelli di regolazione e gestione.

Quali sono questi momenti nel settore autostradale? Proviamo a ripercorrerli sulla base dell'evoluzione normativa che funge da "diario" dei diversi modelli.

Prima di affrontare di scendere maggiormente nel dettaglio rispetto ai regimi regolatori, è d'uopo ricordare che le autostrade sono considerate *essential facilities*[7] e quindi appare utile fare una breve digressione sulla funzione della regolazione pubblica, nel segmento autostradale, che rientra nel ben più ampio settore delle infrastrutture non gratuite. Ebbene, in tali settori, la *ratio* sottostante la regolazione

---

[2] Cfr. S. AMOROSINO, *Le funzioni dei pubblici poteri nazionali nell'era delle reti,* in *Foro amm.*, 2000, p. 3777 ss. e L. AMMANNATI, *La governance dell'economia. Variazioni sul modello della rete*, in *Riv. reg. merc.*, 2018, p. 45 ss.

[3] A. CARTENÌ, D. CIFERRI, *La valutazione degli investimenti in infrastrutture e mobilità del PNRR. Analisi e prime evidenze*, in *Economia Italiana – Infrastrutture: divari territoriali, sostenibilità e sviluppo economico*, 2/2021, ottobre 2021.

[4] Rapporto SACE, *Ieri, oggi e domani: le infrastrutture in Italia*, 2022, testo consultabile sul sito di SACE

[5] Come riportato dal recente Rapporto sulla "*Sussidiarietà e Governo delle Infrastrutture*", della Fondazione sulla Sussidiarietà, in www.sussidiareta.net

[6] Cfr. F. BASSANINI, *Financing Infrastructure in Europe: a Changing Scenario*, in *LTIIA Fourth Annual Meeting and a Joint Forum with OECD Policy Dialogue to Develop Infrastructure as an Asset Class October 18, 2017*, p. 3: "*In Europe, however, with high public debts, the legal constraints of the Fiscal Compact, structural unemployment (especially in peripheral countries) and growing social expenditures to cope with an aging society, the use of public resources to finance infrastructure is allowed only within narrow limits. There is then a strong need to attract private long-term investment and financing*".

[7] "*Tale proprietà ricorre ogni qualvolta siano verificate congiuntamente le condizioni di non sostituibilità (non esiste alcun'altra* facility *che possa realmente o potenzialmente sostituirsi a quella «essenziale») e non duplicabilità ossia sussistenza di una condizione di monopolio naturale determinata dall'esistenza di economia di scala e/o di economie di scopo*". Tali caratteristiche possono venire meno in ragion dell'evoluzione della domanda e del progresso tecnico.
Cfr. F. RAMELLA, *La regolazione di autostrade e aeroporti. Efficienza e investimenti*, TRASPOL Report 3/17, Milano, 2017, p. 4.

pubblica è quella di raggiungere l'efficienza allocativa e quella produttiva, nel caso dei gestori pubblici. Proprio il tema dell'efficienza allocativa permette di tornare rapidamente ai diversi regimi di cui sopra: il principio sottostante la regolazione "*è quello della tariffazione dei servizi ad un prezzo equivalente al costo marginale sociale con trasferimento alla collettività della eventuale quota parte di ricavi che, al netto dei costi sostenuti, eccede il profitto normale*"[8]. Al fine di concludere quanto brevemente illustrato sulla regolazione, si ricorda che essa può seguire di due linee di azione alternative: la concorrenza per il mercato – ossia l'assegnazione della gestione in regime di monopolio ad un operatore tramite gara competitiva – ed infine, i meccanismi di regolazione delle tariffe che possono riguardare il singolo operatore (*price-cap/subsidy cap* o *rate of return*), o ancora schemi di comparazione delle prestazioni di più gestori (*yardstick competition*).

Le grandi reti infrastrutturali, infatti, sono fondamentali per la crescita e lo sviluppo economico di un Paese: tale funzione si esplica sia durante le fasi di realizzazione e gestione, ma soprattutto durante la loro operatività. Non bisogna, infatti, sottovalutare il ruolo delle infrastrutture all'interno degli scambi, che costituiscono il collante e il motore di qualunque economia sviluppata (la presenza della rete infrastrutturale rappresenta una delle discriminanti nelle decisioni di insediamenti sia residenziali che produttivi). Oltre a tale ruolo economico, tuttavia, occorre sottolineare anche la funzione di coesione sociale svolta da tali infrastrutture: esse, infatti, mettono in contatto persone, luoghi di vita e di lavoro e contribuiscono a fare uscire dall'isolamento intere comunità[9].

Dal punto di vista italiano, il quadro normativo e regolatorio appare frammentato, instabile e caratterizzato e scevro dall'applicazione di schemi di regolazione volti ad incentivare l'efficienza produttiva ed allocativa[10]. L'assegnazione delle concessioni, ad esempio, non è mai avvenuta con il ricorso a procedure competitive: solamente durante la privatizzazione di Autostrade per l'Italia[11] ha fatto capolino, seppur indirettamente, un elemento di pressione competitiva.

2. I cicli di sviluppo e regolatori della rete autostradale

2.1. Primo Ciclo. Gli anni '20: le prime concessioni ai privati.

La prima concessione autostradale[12] è stata rilasciata nel 1921 a favore della Società Anonima Autostrade-Saa[13], soggetto privato, la quale ottenne nel 1923 dall'allora Ministero dei Lavori Pubblici una concessione

[8] *Ibidem*.

[9] Per approfondimenti, si consiglia C. DE VINCENTI, P. M. MANACORDA, *La regolazione delle reti e delle infrastrutture tra Stato e Mercato*, in *ASTRID Rassegna*, 25/02/2009, n. 87 (anno 5, numero 4).

[10] Cfr. G. Profeta, La fisionomia delle concessioni autostradali, in *Federalism.it*, 2020, n. 2, p. 210 ss.

[11] M. D'ANTONI, Privatizzazione e monopolio. Il caso della Società Autostrade, in R. ATRONI (a cura di), *Storia dell'Iri, Vol. IV. Crisi e privatizzazione 1990-2002*, Roma-Bari, 2013

[12] Per un inquadramento dell'istituto, *ex multis,* si rinvia a Cfr. F. DE LEONARDIS, *Atti (e regole) dei soggetti concessionari*, in *Dir. Amm.*, 2008, p. 557 e ss.

[13] Società a capitale privato.

per la costruzione e per l'esercizio dell'Autostrada dei Laghi: in cambio di tali opere, la SAA acquisì il diritto di riscuotere i pedaggi dagli utenti dell'infrastruttura. Negli anni '20 si è quindi proceduto ad una prima straordinaria serie di realizzazione di tratte autostradali attraverso istituti concessori flessibili e adatti alla grande necessità di investimento con una visione almeno trentennale[14].

Questo intervento straordinario ebbe una durata di circa trent'anni fino al secondo dopo guerra: negli anni '50 l'Italia si trovava in una situazione critica sotto il profilo infrastrutturale. Per ricostruire e gestire la rete statale (di oltre 2000 km di strade) vennero costituite due società dello Stato: l'Anas (Azienda Nazionale Autonoma delle Strade) tramite il d.lgs. 27 giugno 1946 n. 38 e la Società autostrade concessioni e costruzioni, sorta nel 1950 su iniziativa dell'IRI[15].

2.2. Secondo Ciclo. Gli anni '50: il favore per gli investimenti pubblici

La prima disciplina, ossia la legge 21 maggio 1955 n. 463, in discontinuità con le prime concessioni degli anni '20, prevedeva un espresso favore nell'aggiudicazione delle concessioni ai soggetti pubblici: "*enti di diritto pubblico od i loro consorzi o le società da essi costituite o nelle quali essi abbiano la maggioranza azionaria*" ponendo però un "*tetto*" al contributo diretto dello Stato pari al 40% del costo di costruzione[16] nonché alla durata delle concessioni pari a trent'anni[17].

Con la legge n. 769/1961, il nuovo modello di cui alla legge n. 463/1955 ebbe un'ulteriore concretizzazione con il conferimento in un'unica concessionaria di più tratte autostradali attraverso un meccanismo di "subentro automatico" della Società Autostrade nelle concessioni gestite da ANAS[18]. Il modello inaugurato dalla legge n. 463/1955 ebbe poi un ulteriore affinamento con la legge n. 385/1968[19].

---

[14] Oltre alla Milano-Laghi, infatti, nel 1927 viene aperto il tratto Milano-Bergamo (parte dell'attuale A4), mentre tramite la legge 17 maggio 1928, n. 1094 nasce l'AASS (Azienda Autonoma delle Strade Statali), oggi ANAS. Sono poi stati costruite le seguenti autostrade: la Napoli-Pompei (oggi A3), la Brescia-Bergamo, la Torino-Milano e la Padova-Venezia (oggi A4), la Firenze-Mare (oggi A11) e la Genova-Serravalle-Scrivia (oggi A7).

[15] Ad esse si è affiancata la Società Sviluppo iniziative stradali italiane (Sisi), interamente pubblica, per la progettazione e realizzazione dell'A1, che però non arrivò mai ad eseguire per incertezze sui volumi di traffico e, quindi, sul relativo ritorno dell'investimento. Cfr. L. SALTARI e A. TONETTI in *"Il regime giuridico delle autostrade in Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere"*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 33.

[16] All'art. 3 si legge che "*nel caso di concessione di costruzione ed esercizio di autostrade, il concorso statale non può superare il 40 per cento del costo di costruzione riconosciuto ammissibile*".

[17] Fu, così, possibile costruire l'Autosole, nel 1956, grazie ad una delle prime tra le concessioni più moderne, ossia la convenzione tra ANAS e la Società Autostrade, basata proprio sul *framework* giuridico di cui alla legge n. 463/1955 e quindi con un primo vero bilanciamento tra finanziamento pubblico e indebitamento correlati alle prospettive di pedaggio.

[18] Ossia la Milano-Laghi, la Milano-Brescia, la Serravalle-Genova e la Genova-Savona. La stessa legge favorì la nascita di altre concessionarie autostradali, ossia l'Autostrada del Brennero e la Strada dei Parchi. La prima fu (ed è tutt'ora) uno dei più efficienti esempi di costruzione e gestione da parte degli enti locali.

[19] Tale legge specificò la ripartizione del rischio tra concedente e concessionario, senza mutare nella sostanza la rivoluzione operata nel 1955. Venne inoltre, con lo stesso provvedimento, disciplinato il finanziamento dei lavori previsti dalla legge n. 769/1961 prevedendo una garanzia statale sul debito relativo a tali investimenti. Si legge che: i debiti per i lavori di cui alla lege n. 769/1961 "*sono garantiti dallo Stato per il rimborso del capitale e il pagamento degli interessi fino all'intero importo dell'investimento complessivo per la realizzazione delle opere risultante dal piano finanziario di cui al precedente articolo 2, dedotto il contributo statale*".

Nel 1971, con la legge n. 287, il modello venne ancora affinato prevedendo una prima disciplina dell'extra-profitto tariffario, attraverso una devoluzione allo Stato di tutti gli incassi eccetto una serie di poste economiche specificamente individuate.

2.3. Terzo Ciclo. Da Fine anni '90 ad oggi: le privatizzazioni per rientrare del debito

Verso la fine degli anni '90, si manifesta la necessità di riassorbire i grandi investimenti pubblici, accompagnata da una minore disponibilità finanziaria dello Stato. Ciò ha portato ad una riorganizzazione del modello concessorio tradizionale prevalentemente pubblicistico con la formazione di quelle che possiamo chiamare le "due radici dell'attuale sistema", ossia

a) la privatizzazione di Autostrade per l'Italia, con il settimo comma dell'art. 10 della L. n. 537 del 1993, il quale dispone che "*per favorire il processo di dismissioni della Società Autostrade S.p.A., sono abrogati l'articolo 16, primo comma, della legge 24 luglio 1961, n. 729, limitatamente alla parte in cui impone all'Istituto per la ricostruzione industriale di detenere la maggioranza delle azioni della concessionaria, e il primo comma dell'articolo 6 della legge 28 marzo 1968, n. 385, come sostituito dall'articolo 10 della legge 12 agosto 1982, n. 531*" e
b) la privatizzazione ad opera di enti locali di numerose concessionarie di tratte più brevi, con l'ingresso di gruppi privati[20].

In questo contesto di ulteriori esigenze straordinarie, lo Stato ha proceduto a modificare sostanzialmente il modello degli anni'50 introducendo una graduale ma crescente regolazione del settore parallela alle privatizzazioni citate.

A valle della disciplina normativa, sono intervenuti i diversi atti regolatori a cominciare dalla Delibera n. 319 del CIPE, la quale aveva previsto una tempistica molto stretta per la definizione di nuovi atti concessori, ossia entro la fine del 1997 che, comunque, consentiva di differenziare i regimi in ragione delle due tipologie di concessioni "di provenienza", ossia della radice locale piuttosto che nazionale.

La disciplina è stata poi modificata dal d.l. 262/2006 a seguito della segnalazione dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato[21] che ha portato alle successive Delibere CIPE nn. 1 e n. 39 del 2007 che hanno previsto una ridefinizione dei PEF quinquennale sulla base di analoghi principi di orientamento al costo e riequilibrio[22].

[20] L. SALTARI e A. TONETTI, *Il regime giuridico delle autostrade in Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 40.
[21] Segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, AS336 del 28 marzo 2006.
[22] Cfr. C. CONTESSA, *Concessioni autostradali, la riforma si fa con la "Convenzione unica"*, in *Dir. prat .amm.,* 2006, 2, pp. 20 e ss.

3. L'attuale assetto regolatorio

L'assetto regolatorio che ne risulta oggi (ancora basato sulle norme di fine anni '90, primi anni 2000) prevede in sintesi tre caratteristiche principali:

a) un sistema di concessioni aggiudicate a società di capitali (spesso con azionisti pubblici);
b) un sistema tariffario con investimenti in prima battuta orientati al costo (la tariffa costituisce la voce principale di remunerazione e solo in via straordinaria si ammettono contributi pubblici);
c) l'avvio degli investimenti è consentito solo una volta che sono autorizzati in occasione degli aggiornamenti del PEF da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

A queste caratteristiche se ne aggiunge oggi una quarta: l'introduzione del parere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti sulla base del decreto legge n. 201/2011, art. 37.

L'Autorità è dotata di una competenza generale ai sensi dell'art. 37 comma 2 lett. a) del decreto legge n. 201/2011[23] nonché a "*stabilire per le nuove concessioni nonché per quelle di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2 sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione*".

Su tale base è stata adottata la delibera n. 16/2019, adottata anche a valle dell'adozione del decreto legge n. 109/2018[24], che individua il Capitale Investito Netto (o RAB) dei concessionari autostradali, nonché le modalità di calcolo del rendimento applicabile a tale capitale in modo tale che nel periodo regolatorio quinquennale siano remunerati gli investimenti eseguiti.

Infatti, l'art. 16, comma 1, del decreto legge 28 settembre 2018, n. 109/2018, ha esteso le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti nella determinazione degli schemi tariffari dalle sole nuove concessioni anche a quelle vigenti;

La Delibera n. 16/2019, che non muta nella sostanza il modello di fine anni '90, al punto 12, prevede un'estensione del sistema di riequilibrio a tutte le concessioni sulla base, sempre, di periodi regolatori quinquennali entro i quali si esaurisce la remunerazione degli investimenti.

[23] Ai sensi del quale essa provvede "*a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali ed alle reti autostradali (...)*".

[24] F. SPANICCIATI, *Il "decreto Genova" quale estremizzazione della deroga emergenziali, in Giornale di diritto amministrativo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2019, n. 1, p. 73 ss.

È, infatti, indubbio che, come affermato dalla Corte dei Conti[25], vi fosse la necessità "*di un'amministrazione con forti competenze e qualificazioni tecnico- professionali per negoziare con la controparte privata e pervenire a una regolazione dei rapporti che tuteli efficacemente l'interesse pubblico, evitando il rischio di 'cattura del regolatore'*".

Tuttavia tale rafforzamento pare essere stato guidato da criteri non propriamente innovativi in quanto hanno, più che altro, esteso il tradizionale sistema di riequilibrio a tutte le concessioni[26] ponendo, quindi, sullo Stato un maggior onere di controllo e una remunerazione più certa per i concessionari in ragione del fatto che la determinazione tariffaria è funzione diretta degli investimenti effettivamente autorizzati ed eseguiti.

Tale sistema, secondo l'Autorità, come indicato dalla Corte dei Conti, è "*basato su principi e criteri comuni oltre che sugli esiti del modello econometrico delle 'frontiere di efficienza'*" con la conseguenza che diventa possibile "*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*".

Se negli obbiettivi dichiarati l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, attraverso la Delibera n. 16/2019, sembra andare esattamente nella direzione voluta dal legislatore e dall'ordinamento dell'Unione europea (in particolare l'art. 106 TFUE) non si può non sottolineare che, in fin dei conti, il sistema di calcolo delle tariffe ivi previsto non si discosta, sostanzialmente, dal previgente sistema "a riequilibrio" della Delibera Cipe n. 39/2007 mentre, sotto il profilo degli strumenti, si limita ad avvalersi del parere obbligatorio da rendere in sede di aggiornamento dei Piani Economici Finanziari.

La Delibera n. 16/2019, infatti, ha esteso, tuttavia, il parere obbligatorio (ma non vincolante) anche per le concessioni già vigenti e quindi per ogni approvazione di ogni aggiornamento del Piano Economico Finanziario da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Rispetto al passato, il processo burocratico appare però più complicato in quanto gli enti competenti che intervengono nell'approvazione dei PEF aumentano con una conseguente sovra-regolazione e una sempre più evidente "fuga" dalla firma e rimbalzo della responsabilità agli altri enti pubblici coinvolti. Ne consegue la necessità di pensare ad un nuovo modello che consenta di avviare un nuovo ciclo di investimenti straordinari secondo una regolazione e gestione coerente con tale esigenza.

---

[25] Corte dei Conti, Deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G, "*Le Concessioni autostradali*", p. 74, reperibile sul sito istituzionale della Corte dei Conti.

[26] Come specificato dalla nota dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 10741 del 13 settembre 2019: *"L'Autorità ha definito, con delibb. da 64 a 79 del 19 giugno 2019, il sistema tariffario di pedaggio basato sul* price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale, anche per le concessioni non ancora venute a scadenza, dando così avvio al superamento dei sei regimi tariffari preesistenti, che saranno progressivamente sostituiti da un unico sistema, basato su principi e criteri comuni, applicabile a tutte le concessioni. Il nuovo sistema si pone l'obiettivo di ricondurre la redditività delle gestioni autostradali a livelli di mercato per assicurare il necessario riequilibrio del rispettivo posizionamento del concedente e della concessionaria nei rapporti contrattuali che abbiano a oggetto la gestione di tratte autostradali con, inoltre, benefici per gli utenti, in termini di tariffe più eque, trasparenti e sostenibili*".

4. I paradigmi e gli abilitatori per l'avvio del nuovo ciclo

4.1. Primo paradigma: la necessità di operatori di grandi dimensioni e con competenze specialistiche per far fronte alle straordinarie esigenze d'investimento

Come riportato da SACE, il fabbisogno di investimenti infrastrutturali, sulla base di impegni già previsti e al netto dei contributi del PNRR si aggira intorno ai 100 miliardi di euro[27], cifra che, in ogni caso, non contemplerebbe gli investimenti per modernizzare la rete autostradale. Infatti, ad integrazione dei fondi europei, si aggiungono risorse nazionali complementari pari a €20,11 miliardi[28] per i progetti a maggior grado di complessità. Si raggiunge in questo modo un valore di oltre €60,12 miliardi di risorse europee e nazionali di competenza del MIT. Se ad essi si aggiungono gli investimenti autostradali[29] già previsti nei PEF dei concessionari si arriva a circa 25 miliardi di euro aggiuntivi, e complessivamente a 130 miliardi[30]. Tali cifre non sarebbero comunque sufficienti per riportare la rete autostradale ad un livello di modernizzazione e adempimento, ad esempio ai nuovi standard europei previsti dalla Direttiva gallerie e dalla direttiva eurovignette.

Tuttavia, la capacità di fatturazione delle imprese di costruzione in Italia, secondo l'ultimo rapporto ANCE, è pari a circa 8 miliardi di euro, completamente assorbiti dai lavori già previsti, ed ha un tasso di crescita potenziale (ma comunque non realistico) di non più del 9-10%[31]. Di fatto, per far fronte a più di 130 miliardi di euro il paese esprime una capacità di circa 1-1,5 miliardi di euro all'anno. In sostanza, servirebbero circa 90-100 anni per realizzare ciò che sarebbe necessario eseguire in 8-9 anni. Questa

---

[27] Come si legge nel rapporto di SACE *"Un'ulteriore spinta significativa proviene dalla Legge di Bilancio 234/2021 che ha assegnato al MIMS ulteriori €36,1 miliardi al fine di modernizzare e potenziare le infrastrutture e i sistemi di mobilità del Paese in ottica di sviluppo sostenibile. Tale manovra porta le risorse per investimenti in capo al Ministero a circa €100 miliardi nel prossimo decennio considerando i fondi del NGEU e del Piano Nazionale Complementare (PNC), quelli ordinari a disposizione del Ministero e le risorse provenienti dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2021-2027"*.

[28] Nello specifico si tratta del Piano nazionale complementare al PNRR di cui all'art. 1 del D.L. 59/2021 e dell'art. 4 del D.L. 59/2021 che assegnano fondi al MIMS pari, rispettivamente, a € 9,76 miliardi e € 10,35 miliardi.

[29] I concessionari autostradali necessitano di numerosi investimenti per mantenere la rete e aggiornarla alla nuova normativa intervenuta dopo l'approvazione dei PEF, così sintetizzabili: Interventi di potenziamento e ampliamento della rete: è il caso degli ampliamenti a tre e quattro corsie di varie tratte autostradali e relative opere annesse, dei nuovi svincoli, delle viabilità di adduzione ai sistemi urbani e metropolitani e delle grandi opere strategiche per il Paese; Interventi di ammodernamento: comprendono tutti gli interventi sugli asset della rete esistente che, in funzione delle regole di classificazione e priorizzazione introdotti dalle nuove norme tecniche, perseguono l'allungamento della vita nominale ovvero l'adeguamento a standard tecnici di maggiore durabilità delle opere (es. le attività di ammodernamento di ponti, viadotti e gallerie); Adeguamento a nuovi standard di sicurezza: rientrano gli interventi di riqualifica delle barriere di sicurezza e degli arginelli, e il piano di adeguamento sicurezza in galleria (D.Lgs. 264/06); Opere e sistemi di adattamento agli eventi metereologici estremi, interni ed esterni alla carreggiata autostradale. Opere che perseguono obiettivi ambientali: prevalentemente i piani di risanamento acustico; Interventi che perseguono obiettivi di sostenibilità e innovazione tecnologica: comprendono le opere finalizzate alla digitalizzazione della rete dal punto di vista infrastrutturale e impiantistico.

[30]

[31] Dall'Osservatorio ANCE, 2022, si evince quanto segue: "*In merito al comparto delle opere pubbliche, la crescita iniziata nel 2019 (+9,5%) e confermata nel 2020 (+2,6%), è proseguita anche nel 2021 registrando un incremento del 15% rispetto all'anno precedente*", pubblicato sul sito dell' ANCE

preoccupazione emerge anche dall'Osservatorio ANCE 2022 che sottolinea la carenza di manodopera e forza lavoro per le imprese di costruzione in relazione alla prospettiva di crescita di investimenti delle opere pubbliche[32].

Ci troviamo di fronte a un grande problema di ridotta dimensione delle imprese, ma anche e soprattutto di vacanza di competenze delle maestranze che dovranno essere coinvolte. Da questo punto di vista, è noto ad oggi il forte gap di risorse umane che si rileva rispetto ai fabbisogni. Nel rapporto sulle grandi opere realizzato da Mckinsey nel corso del 2022 emerge un gap fra 115.000 e 145.000 risorse nel solo settore degli investimenti infrastrutturali.

Colmare questo *gap* richiede programmi importanti di recruiting e formazione che solo grandi gruppi, con il supporto anche delle Istituzioni, possono garantire fornendo la scala e la continuità nel tempo per alimentare l'investimento in competenze (sia di ingegneria che di costruzione) che il Paese potrà mettere a frutto anche su altri ambiti e opere future.

4.2. Secondo paradigma: la necessità di attrarre capitali e l'adeguamento della durata delle concessioni alla vita utile delle opere

Esiste poi un secondo paradigma ed al contempo fattore abilitante: le risorse finanziarie e la necessità che i fabbisogni di finanziamento per investimenti in infrastrutture e competenze non vadano a gravare interamente sul debito pubblico[33]. Se si pensa che l'indebitamento pubblico programmato per infrastrutture nei prossimi 10 anni è di circa 100 miliardi, con tutta evidenza non è possibile caricare eccessivamente il bilancio dello Stato. Si osserva infatti che i fabbisogni di ammodernamento e potenziamento di cui la rete oggi necessita possono sembrare elevati, ma rappresentato pochi punti percentuali rispetto ad un valore del patrimonio infrastrutturale autostradale che è di almeno 1200 miliardi[34].

---

[32] Si legge, infatti, che: "*La dinamica positiva degli investimenti in opere pubbliche si dovrebbe rafforzare nel prossimo quinquennio, considerando le ingenti risorse nazionali ed europee disponibili. Tuttavia, non mancano elementi di incertezza. Infatti, se da un lato si avverte l'accelerazione dei tempi di affidamento dei contratti pubblici, in particolare riguardo alla realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR, dall'altro dovrà essere posta particolare attenzione sui livelli dei prezzi delle commodity e sulla carenza di materiali e manodopera, per evitare ripercussioni negative sull'attesa ripresa degli investimenti in costruzioni pubblici e privati*".

[33] Cfr. F. BASSANINI, E. REVIGLIO, *Financial stability, fiscal consolidation and long-term investment after the crisis*, in *OECD Journal: Financial Market Trends*, Volume 2011 – Issue 1, p. 23: "*Mature economies will also need to increase their share of long-term investment to exit the crisis, to reinforce their growth rates and competitiveness on global markets and to ensure public debt sustainability (successful fiscal long-term consolidation requires both stricter fiscal policy and more economic growth)*".

[34] Determinato discretizzando le singole tratte della rete e valorizzando parametricamente i costi associati alla realizzazione della sede autostradale distinte per le varie fattispecie (rilevato, viadotto e galleria) e in funzione delle differenti composizioni della piattaforma (due, tre e quattro corsie più emergenza)".

Quanto sopra è avvalorato dai dati di *Oxford Economics*, fatti propri da SACE nel recente Focus sulle infrastrutture: ciò che preoccupa maggiormente è il rapporto direttamente proporzionale, di uno a cinque, tra riduzione degli investimenti infrastrutturali e decrescita del PIL.

Per questa ragione è fondamentale ripensare l'organizzazione del fabbisogno finanziario per gli investimenti autostradali: da un lato occorre comprendere che il contributo pubblico non può essere un tabù ma un meccanismo ordinario in presenza di esigenze straordinarie di investimento. In secondo luogo, la durata delle concessioni, tenendo conto anche dell'eventuale contributo pubblico, deve essere adeguata alla vita utile delle opere previste in modo da avere un allineamento tra costo dell'investimento e utilizzo delle opere da parte degli utenti, in linea con il principio "chi usa paga" cogente in ragione della Direttiva europea Eurovignette.

5. I contrasti tra i paradigmi e l'attuale assetto regolatorio

L'assetto regolatorio che ne risulta mostra diversi contrasti con i paradigmi e la necessità di fattori abilitanti di cui si è dato atto.

Primo Contrasto. Necessità di attrarre capitali per investimenti / copertura degli investimenti quinquennale e immobilismo dell'approvazione dei PEF.

In primo luogo, il paradigma emergente dall'attrazione di capitali in relazione alla straordinaria necessità di investimenti[35] trova un contrasto evidente con il criterio di copertura dell'investimento "entro il periodo regolatorio quinquennale"[36], con previsione solo eccezionale di contributo pubblico, da cui consegue una durata delle concessioni tale da non consentire quasi mai una sufficiente remunerazione che sia attrattiva per imprese di grandi dimensioni capaci di eseguire gli investimenti.

Occorrerebbe, infatti, tenere presenti le esigenze pubblicistiche di "rifacimento" della rete nel suo complesso che sono vicine a quelle degli anni '50: una percentuale molto alta delle rete è bisognosa non tanto di manutenzioni ma di riconversione ed ammodernamento in ragione dell'adeguamento a numerose normative sopravvenute (pensiamo alla Direttiva Eurovignette e alla Direttiva gallerie)[37] che presuppongono investimenti non certo preventivabili e dovute ad una transizione marcata verso la

[35] Esigenza che si manifesta anche a livello mondiale, come specificato da F. BASSANINI, *Financing Infrastructure in Europe: a Changing Scenario*, in *LTIIA Fourth Annual Meeting and a Joint Forum with OECD Policy Dialogue to Develop Infrastructure as an Asset Class October 18, 2017*, p. 3: "*Over the coming years, the global demand for investment in infrastructure will continue to be very high. The G20 in Hamburg 2017 estimates that 3,8 per cent of global GDP is needed in general infrastructure by 2030 at the global level. This represents 3,3 trillion dollars per year. In general, massive investment will be needed to face structural changes required by the technological disruption and the new industrial revolution (AI, Industry 4.0), the replacement of old technologies, the challenges of post COP21 on climate change and decarburization, the substitution of stranded asset and the growth of international competition in a globalized economy*".

[36] Fonte: MIT, (ex) Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali "Settore autostradale in concessione - Relazione attività" 2019

[37] Cfr. S. Zunarelli e L. Di Girolamo, *Il settore autostradale*, in F. Bassan (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia: L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015, p. 166 ss.

mobilità sostenibile anche su gomma: esiste, infatti, una relazione molto chiara tra gli obiettivi di decarbonizzazione e l'ammodernamento ed il potenziamento delle infrastrutture autostradali.

L'attuale sistema, infatti, anche in ragione della difficoltà a trovare un equilibrio tra esigenza di investimenti, attrattività e approvazioni degli enti competenti, ha prodotto un sostanziale immobilismo dei piani economici finanziari con un sistema di approvazione lungo, farraginoso e poco efficiente.

L'attuale assetto regolatorio non ha funzionato in termini di effettività come si evince dai dati estratti in allegato (All. 1)[38]:

a) nessun piano economico finanziario è stato approvato prima della data della relativa decorrenza;

b) ad oggi sono solo due i piani economici finanziari approvati (ASPI e SATAP A4).

Secondo contrasto. Necessità di operatori di grandi dimensioni / ambito ottimale delle concessioni assestato sui 315 km.

Come argomentato da SACE e *Oxford Economics*, la straordinaria necessità di investimenti, presuppone la presenza di operatori di dimensioni tali da poter attrarre competenze e capitali sufficienti per eseguire i piani emergenti dalle attuali esigenze.

Tuttavia, l'attuale sistema regolatorio individua una dimensione ottimale della rete pari a 315 km (come da Delibera ART n. 76/2016)[39]: "*Con riferimento agli aspetti produttivi e strutturali delle concessioni autostradali, si rileva, per estese chilometriche delle infrastrutture oggetto di concessione inferiori al valore di 180 km, la presenza di significative inefficienze di costo, fortemente crescenti al ridursi dell'estesa stessa. Per estese chilometriche superiori ad un valore nell'intorno di 315 km, non si rileva la presenza di ulteriori significative economie di scala*.".

Questo assunto, elaborato nel 2016 si basa su una mera analisi di economie di scala "interne" senza considerare il rapporto tra il fabbisogno di investimenti, le dimensioni delle imprese nonché i fattori finanziari (indebitamento privato e pubblico). Infatti, alla luce degli attuali fabbisogni emergenti dal citato rapporto di SACE e *Oxford Economics* la dimensione ottimale elaborata dal ART nel 2016 risulta evidentemente non più attuale (e tecnicamente discutibile anche al momento della sua elaborazione).

Terzo Paradosso. Durata delle concessioni adeguata alla vita utile delle opere / preconcetti su estensioni concessioni consentite dalla UE.

La durata delle concessioni, in ragione della necessità di avviare un nuovo ciclo di investimenti straordinari, non può che essere allineata alla vita utile delle opere. È, invece, inutile mantenere durate dei contratti rigidi e stabiliti senza alcun legame al ciclo di vita dell'infrastruttura.

[38] Estratti dalla relazione annuale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulla "vigilanza delle concessioni autostradali", testo consultabile su Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

[39] Reperibile al sito dell' Autorità dei Trasporti

La Commissione europea (La Direzione generale per la Concorrenza), infatti, ammette estensioni della durata delle concessioni per lavori supplementari necessari e per modifiche non sostanziali (entro i limiti del 50% del valore iniziale).

Tuttavia, nel panorama nazionale, l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato attraverso segnalazioni[40] dal tenore molto politico e poco tecnico (non sempre allineate agli indirizzi europei e tendenti a fattispecie di *gold plating*) teorizza una illegittimità delle proroghe ipotizzando un'applicazione del diritto della concorrenza finalizzato a valorizzare la concorrenza come fine ultimo; invece, l'ordinamento europeo mette l'utente al centro e la concorrenza come mero strumento per la sua tutela ammettendo, di regola (e non come eccezione) proroghe e modifiche ai contratti di durata in presenza di specifiche condizioni previste all'art, 43 della direttiva 23/2014/UE. Ed è proprio per questa ragione che nel 2018, la Decisione 2435/2018 (dando seguito a diversi precedenti di altri Stati membri) approvò l'allungamento delle concessioni di ASPI e del Gruppo SIAS al fine di eseguire lavori necessari non previsti inizialmente, secondo i limiti sanciti dagli art. 43 della Direttiva 23/2014/UE e 107 TFUE.

6. Una possibile soluzione: l'avvio di un nuovo ciclo e di un nuovo modello regolatorio

6.1. I principi alla base di un nuovo modello

In ragione della impossibilità di far fronte alle straordinarie esigenze d'investimento appena descritte attraverso gli attuali strumenti giuridici/regolatori previsti in Italia occorre elaborare strumenti "più innovativi" che superano il concetto di durata delle concessioni a favore di un concetto di vita utile delle infrastrutture[41], in maggiore aderenza al principio "chi usa paga" previsto dall'ordinamento dell'Unione europea (con continuità tariffaria) e al principio della neutralità dei regimi proprietari dei concessionari previsto dall'art. 345 TFUE (privilegiando dimensioni efficienti delle società concessionarie) e alla proporzionalità tra controllo pubblico e indebitamento privato[42].

L'accento va posto sul finanziamento progressivo delle opere da realizzare (e con tassi di remunerazione da definire in funzione dei livelli di rischio condivisi con la parte pubblica), prevedendo una compartecipazione nel rimborso dei finanziamenti tra attuale gestore e futuro subentrante in modo tale

[40] Ci si riferisce in particolare alla Segnalazione dell'AGCM del 12 dicembre 2018 "*AS1550 - CONCESSIONI E CRITICITÀ CONCORRENZIALI*" reperibile sul sito dell' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

[41] Nel settore delle reti di trasmissione di energia elettrica, è consolidato un modello di regolazione che garantisce il riequilibrio economico in funzione della vita utile degli investimenti, e quindi della fruibilità del servizio da essi garantito, indipendentemente dalla durata della concessione. Tale modello:

- ha consentito ingenti investimenti con dinamiche tariffarie sostenibili;
- trova ancor più giustificazione in situazioni di straordinarietà come quelle in cui ci si trova a dover intervenire per ammodernare e potenziare l'infrastruttura autostradale, vista l'incertezza del contesto macroeconomico e delle prospettive di crescita del traffico.

[42] Cfr. M. GIAVAZZI, *Il principio di proporzionalità rovesciata: alla ricerca del sinallagma perduto; un problema di buona fede*, in *Riv. Dir. Eco.*, 2017, p. 59 ss.

che il primo possa applicare tariffe sostenibili fino alla propria naturale scadenza (lasciando al contempo la rete potenziata ed ammodernata) ed il secondo possa applicare livelli tariffari coerenti con quella del gestore uscente e con il profilo di investimenti remunerabili.

La continuità tariffaria costante, unitamente all'incremento delle dimensioni dei concessionari sulla base di una compartecipazione con lo Stato, consentirebbe di soddisfare maggiormente le tre esigenze descritte: la necessità di ingenti investimenti in tempi brevi, evitare l'appesantimento del bilancio dello Stato e mantenere attrattività per l'industria delle costruzioni in modo tale da aumentare in modo esponenziale la capacità di progettazione e realizzazione delle infrastrutture autostradali.

Tali esigenze possono certamente essere compatibili con l'ordinamento europeo che, in applicazione dell'art. 106 TFUE, pone l'attenzione esclusivamente sull'adempimento al servizio di interesse generale[43] e sull'assenza di extraprofitti sul modello di gestione e remunerazione dei concessionari affinché sia:

- efficiente, ossia orientato al costo e
- garantisca un margine di utile ragionevole (IRR-WACC) per mantenere incentivo all'investimento

In questo contesto è fondamentale quindi approfondire:

- i regimi proprietari e la relativa neutralità
- il modello di gestione efficiente
- il conseguente regime proprietario efficiente che preveda un mix tra pubblico e privato (inclusivo della presenza del mondo finanziario ai fini della corretta applicazione della leva debito/equity)

Questi aspetti possono essere approfonditi e declinati in un c.d. modello efficiente e legittimo di gestione delle concessioni che includa le regole sui regimi proprietari e i modelli di gestione e remunerazione[44].

6.2. Un'ipotesi di modello societario efficiente

Per soddisfare le esigenze straordinarie di investimento non si può prescindere da un rapporto strategico tra Stato e soggetti privati con un ruolo preminente del capitale pubblico in quanto "*lo Stato è per sua natura un investitore paziente di lungo termine; ed è per antonomasia interessato alle esternalità positive che le infrastrutture di rete, se ben programmate e ben concepite, producono (in termini di crescita economica, ma anche in termini di coesione sociale,*

[43] C. ACOCELLA, *Ancora sulla tensione tra pubblico e privato: il caso della realizzazione e gestione delle opere infrastrutturali nel comparto autostradale*, in *Federalismi.it*, 5 dicembre 2018, p. 30 ss.
[44] Cfr. D. MARESCA, *I parametri finanziari dello Stato imprenditore e committente*, Torino, 2021, p. 136 ss.

qualità della vita, attrattività turistica, ecc.). È del resto allo Stato, in ultima istanza, che spetta garantire i diritti e i beni comuni universali e l'erogazione dei servizi pubblici essenziali ai cittadini"[45].

Sulla base delle norme europee applicabili è possibile delineare uno strumento societario a controllo pubblico, diretto o indiretto[46], (di seguito, anche "concessionaria principale") che abbia in concessione (anche "concessione principale") una rete sufficientemente grande per poter contare su economie di scala tali da poter essere maggiormente competitiva e flessibile per la realizzazione delle opere sia sotto il profilo a) della progettazione b) della costruzione e c) della successiva gestione.

Tale strumento potrebbe avere la dimensione sufficiente per essere attrattivo per il personale tecnico altamente specializzato. Sarebbe così possibile garantire una partecipazione bilanciata tra capitale pubblico e capitale privato tale da poter mantenere un costante adempimento agli obbiettivi pubblicistici pur senza gravare sulla finanza pubblica e mantenendo quindi un rapporto costante con azionisti di minoranza che siano anche fornitori principali dell'indebitamento a condizioni di mercato.

La società così delineata sarebbe titolare di una concessione la cui durata sia almeno pari alla vita utile delle opere che la compongono o, quantomeno, che la relativa durata consenta la continuità dell'ammortamento al subentrante in misura non eccessiva (la Commissione europea[47] accetta valori di subentro non superiori a 1,5 volte l'ebitda al momento della scadenza).

Con riferimento all'oggetto, si potrebbe ipotizzare una relativa formazione progressiva, nel rispetto delle norme dell'ordinamento dell'Unione europea. La società concessionaria potrà essere destinataria di porzioni di concessioni, attraverso un meccanismo di subentro automatico della concessionaria principale nelle concessioni in scadenza, previa valutazione di compatibilità dei relativi PEF. Potrebbe essere anche previsto un meccanismo di subentro/subingresso anticipato per i concessionari che abbiano interesse a convertire la titolarità della propria concessione con la titolarità di una quota di minoranza dello strumento societario individuato. In questi casi il valore di subentro di ogni singola concessione è calcolato secondo il metodo di cui all'art. 8 della Direttiva 23/2014/UE, ossia calcolando il valore residuo della concessione rispetto al valore residuo della concessione principale.

---

[45] F. BASSANINI, *Le TLC in Italia, fra competizione infrastrutturale e infrastruttura unica*, in *Rapporto Annuale sullo stato dell'Innovazione Digitale in Italia, 2019,* edito da The Innovation Group, Milano 2019.

[46] Per questa ragione, molti Stati europei, per effettuare investimenti straordinari e mantenere il controllo di tali investimenti hanno proceduto a mantenere la maggioranza (direttamente o tramite società finanziarie) di numerose società incaricate di realizzare e gestire le infrastrutture: la Repubblica francese ha, ad esempio, il controllo di Orange con il 23,04%, tramite l'*Agence des participations de l'Etat* e la *Banque publique d'investissement* (a sua volta partecipata al 50% da *Caisse des Dépôts* e al 50% dalla stessa *Agence*). Lo Stato tedesco è presente nell'azionariato di *Deutsche Telekom* direttamente con il 14,5% e tramite KfW per un altro 17,4% (in totale 31,9%). Lo Stato svedese è presente con il 37,3% in *Telia Sonera*, operatore svedese. Lo Stato norvegese è presente in *Telenor* con il 54%.

[47] Decisione n. 2435 della Commissione europea del 18 aprile 2018.

Queste esigenze possono essere raggiunte attraverso uno strumento societario a capitale misto ma con prevalenza di capitale dello Stato[48] o di soggetti ad esso riconducibili entro i limiti previsti dall'ordinamento dell'Unione europea e, in particolare, dagli art. 106 e 107 TFUE e dalla Direttiva 23/2014/UE affinché possa essere anche destinataria di concessioni o di parti aggiuntive di tratte autostradali senza procedure ad evidenza pubblica in ragione del controllo di maggioranza di un soggetto pubblico riconducibile allo Stato concedente e di una presenza di una minoranza di soggetti finanziari che non abbiano funzioni di blocco e la cui partecipazione sia prevista da una norma di legge[49].

In secondo luogo, occorre che la società concessionaria eserciti la maggior parte della propria attività a favore dello Stato, ossia almeno pari all'80% del totale fatturato[50].

Si ricorda inoltre che, per poter essere destinataria di subentri automatici in altre concessioni le caratteristiche delle partecipazioni di minoranza dei capitali privati devono rimanere entro i limiti delle regole comunitarie.

In particolare, la remunerazione dei capitali privati è soggetta ai limiti di redditività discendenti dall'art. 107 TFUE, ossia nella media di mercato.

La partecipazione dei capitali privati è inoltre molto limitata in quanto sono ammesse solo "*forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata*".

Sarà da valutare se rendere competitiva la titolarità della quota di minoranza con messa a gara secondo le regole della libera circolazione dei capitali ex art. 63 TFUE.

Tale strutturazione dovrebbe essere evidentemente notificata alla Commissione europea ai sensi dell'art. 108 TFUE per valutare la compatibilità con l'art. 107 TFUE sia sotto il profilo SIEG (art. 106 TFUE) sia sotto il profilo della gestione del debito attraverso subentro e garanzie (art. 107 TFUE).

---

[48] Sullo strumento societario misto i contributi di dottrina sono numerosi. Tra i molti si segnalano ai presenti fini A. ZOPPINI, *La società (a partecipazione) pubblica: verso una* Public corporate governance?, in *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della pubblica amministrazione, Atti del LXII convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano 2017, p. 199 ss. e F. DENOZZA, *Le regole della globalizzazione tra (pretesa) efficienza e (finti) mercati: il caso dei modelli di corporate governance*, in *Giur. comm.*, 2006, p. 169 ss. Sul tema del modello societario rispetto all'organizzazione del servizio di interesse generale si rinvia ai seguenti contributi che consentono una sistematizzazione del modello: M. PASSALACQUA, *Le aporie delle forme di gestione dei servizi pubblici locali nel T.U. partecipate: organizzazione amministrativa e tutela della concorrenza*, in L. AMMANNATI e R. CAFARI, *I servizi pubblici vecchi problemi e nuove regole*, Milano, 2018, p. 3 ss.; G. NAPOLITANO, *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Riv. Soc.*, 2006, p. 1000 ss.; F. CINTIOLI e F. MASSA FELSANI (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica tra diritto dell'impresa e diritto dell'amministrazione*, Bologna, 2017; G.P. CIRILLO, *Modelli societari e organizzazione dei servizi pubblici,* in *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della pubblica amministrazione, Atti del LXII convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano 2017, p. 223 ss.

[49] Tra le molte pronunce della Corte di giustizia sul tema si richiamano le seguenti: Sentenza della Corte di giustizia del 10 settembre 2009, causa C-573/07, Sea s.r.l. c. Comune di Ponte Nossa, Sentenza della Corte di giustizia del 10 novembre 2005, causa C-29/04, Commissione/Austria, Racc. pag. I-9705, punti 38-41.

[50] La direttiva 23/2014/UE prevede che: "*oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici o dagli enti aggiudicatori controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle stesse amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori*".

In conclusione, si ipotizza di mantenere un modello concessorio con alcune modifiche strutturali sulle società concessionarie in modo da incentivare la creazione di un "campione nazionale" delle autostrade a cui partecipi in modo prevalente lo Stato e una partecipazione minoritaria delle istituzioni finanziarie secondo un partenariato pubblico-privato che "sposti maggiormente" sul concessionario il rischio d'impresa (rispetto a quanto previsto dall'attuale sistema regolatorio), eventualmente strutturando i veicoli ad hoc per il finanziamento del debito sui grandi progetti strategici, ed emerga una tariffa più sostenibile e più leggera le casse dello Stato[51].

[51] Il modello di partenariato con maggior presenza dello Stato consente, comunque una migliore gestione del rischio finanziario rispetto al mero indebitamento pubblico troppo condizionato dalle regole internazionali e comunitarie: F. BASSANINI, *Financing Infrastructure in Europe: a Changing Scenario*, in *LTIIA Fourth Annual Meeting and a Joint Forum with OECD Policy Dialogue to Develop Infrastructure as an Asset Class October 18, 2017*, p. 3: *The higher cost of PPP, with respect to more traditional public procurement, according to the "story-line", is covered by the "value for money" created by the efficiency gains brought in by the private sector, especially if supported by good technical assistance*.

Allegato 1

Stato di aggiornamento dei Piani Economico - Finanziari

CONVENZIONI UNICHE EX L. 101/2008 e s.m.i.					
Società	I periodo regolatorio	II periodo regolatorio	III periodo regolatorio	Stato aggiornamento	Note
Ativa	2008-2012	2013-2016 (in concomitanza con la scadenza della concessione)	--	--	Concessione scaduta il 31.08.2016. In corso la procedura di gara per il riaffidamento della concessione. Con delibera n. 38/2019, il CIPE ha approvato il criterio generale per l'accertamento e la definizione dei rapporti economici per il periodo intercorrente tra la data di scadenza della concessione e quella di effettivo subentro del nuovo concessionario. La Società ha presentato ricorso avverso tale delibera.
Autostrade per l'Italia	2008-2012	2013-2017	2018-2022	Concluso	Piano Economico - Finanziario aggiornato per il quinquennio 2013 - 2017, con Atto Aggiuntivo sottoscritto in data 24.12.2013. Piano Economico - Finanziario, conforme alla Delibera ART n. 71/2019, aggiornato per il quinquennio 2018 - 2022, con Atto Aggiuntivo sottoscritto in data 21.03.2022, divenuto efficace il 29.03.2022.
Autovie Venete	2009-2013	2014-2017 (in concomitanza con la scadenza della concessione)	--	--	Concessione scaduta il 31.03.2017. Piano Economico - Finanziario aggiornato per il periodo decorrente dalla data di scadenza del I periodo regolatorio e fino alla data di scadenza della concessione, con Atto Aggiuntivo sottoscritto in data 19.07.2018. Con delibera n. 38/2019, il CIPE ha approvato il criterio generale per l'accertamento e la definizione dei rapporti economici per il periodo intercorrente tra la data di scadenza della concessione e quella di effettivo trasferimento dell'infrastruttura. Approvato dal CIPE, nella seduta del 24.07.2019, lo Schema di Accordo di Cooperazione che definisce la nuova modalità di gestione delle tratte autostradali della Società, secondo l'istituto dell'in house.
Autostrada Brescia - Padova	2008-2012	2013-2017	2018-2022	In corso	Divenuti efficaci in data 01.10.2020 l'Atto Aggiuntivo e il relativo Piano Economico - Finanziario per il quinquennio 2013 - 2017, sottoscritti in data 08.04.2020. In corso la procedura di aggiornamento del Piano Economico - Finanziario per il quinquennio 2018 - 2022.
Salt - Tronco Autocisa	2009-2013	2014-2018	2019-2023	In corso	Divenuti efficaci, in data 13.08.2020, a seguito della registrazione del decreto di approvazione da parte della Corte dei Conti, l'Atto Aggiuntivo e il relativo Piano Economico - Finanziario per il periodo regolatorio 2014 - 2018, sottoscritti in data 21.02.2018. In corso la procedura di aggiornamento del Piano Economico - Finanziario per il quinquennio 2019 - 2023.
Autovia Padana	2018-2022	--	--	--	Concessionaria subentrata alla Società Centro Padane S.p.A. a partire dal 28 febbraio 2018, a seguito della scadenza della concessione di quest'ultima intervenuta in data 30.09.2011.
Autostrada dei Fiori Tronco A10	2009-2013	2014-2018	2019-2021 (in concomitanza con la scadenza della concessione)	--	Concessione scaduta il 30.11.2021. Piano Economico - Finanziario aggiornato per il quinquennio 2014 - 2018, con Atto Aggiuntivo sottoscritto in data 21.02.2018 e registrato alla Corte dei Conti il 23.04.2018. Conclusa la procedura di gara per il riaffidamento della concessione, con la sottoscrizione in data 18.01.2022 del contratto con il nuovo operatore economico, Società di Progetto Concessioni del Tirreno S.p.A..
Rav	2009-2013	2014-2018	2019-2023	In corso	In corso le interlocuzioni con la Concessionaria al fine di consentire il superamento della situazione di squilibrio economico - finanziario. In corso la procedura di aggiornamento del Piano Economico - Finanziario per il nuovo periodo regolatorio.

Salt - tronco Ligure Toscano	2009-2013	2014-2018	2019 (in concomitanza con la scadenza della concessione)	--	Concessione scaduta il 31.07.2019. Piano Economico - Finanziario aggiornato per il quinquennio 2014 - 2018, con Atto Aggiuntivo sottoscritto in data 21.02.2018 e registrato alla Corte dei Conti il 23.04.2018. Con delibera n. 38/2019, il CIPE ha approvato il criterio generale per l'accertamento e la definizione dei rapporti economici per il periodo intercorrente tra la data di scadenza della concessione e quella di effettivo subentro del nuovo concessionario. La Società ha presentato ricorso avverso tale delibera. Conclusa la procedura di gara per il raffidamento della concessione, con la sottoscrizione in data 18.01.2022 del contratto con il nuovo operatore economico, Società di Progetto Concessioni del Tirreno S.p.A.
Sam	2009-2012 (in concomitanza con la scadenza della concessione)	--	--	--	Concessione scaduta il 31.12.2012. Con delibera n. 38/2019, il CIPE ha approvato il criterio generale per l'accertamento e la definizione dei rapporti economici per il periodo intercorrente tra la data di scadenza della concessione e quella di effettivo subentro del nuovo concessionario. La Società ha presentato ricorso avverso tale delibera. Conclusa la procedura di gara per il raffidamento della concessione, con la sottoscrizione della Convenzione con la Società Salerno Pompei Napoli S.p.A., in data 29.07.2021. Il contratto è divenuto efficace l'08.02.2022 con la registrazione da parte della Corte dei Conti ed il nuovo operatore economico è subentrato a partire dal 01.04.2022.
Sat	2009-2013	2014-2018	2019-2023	In corso	In corso la procedura di aggiornamento del Piano Economico - Finanziario.
Satap - Tronco A21	2008-2012	2013-2017 (in concomitanza con la scadenza della concessione)	--	--	Concessione scaduta il 30.06.2017. In corso la procedura di gara per il raffidamento della concessione. Con delibera n. 38/2019, il CIPE ha approvato il criterio generale per l'accertamento e la definizione dei rapporti economici per il periodo intercorrente tra la data di scadenza della concessione e quella di effettivo subentro del nuovo concessionario. La Società ha presentato ricorso avverso tale delibera.
Sav	2009-2013	2014-2018	2019-2023	In corso	Piano Economico - Finanziario aggiornato per il quinquennio 2014 - 2018, con Atto Aggiuntivo sottoscritto in data 22.02.2018 e registrato alla Corte dei Conti il 23.04.2018. In corso la procedura di aggiornamento del Piano Economico - Finanziario per il periodo regolatorio 2019 - 2023.
Milano Serravalle	2008-2012	2013-2017	2018-2022	In corso	Piano Economico - Finanziario aggiornato per il quinquennio 2013 - 2017, con Atto Aggiuntivo sottoscritto in data 15.06.2016. In corso la procedura di aggiornamento del Piano Economico - Finanziario per il quinquennio 2018 - 2022.

Sitaf	2009-2013	2014-2018	2019-2023	In corso	Piano Economico - Finanziario aggiornato per il quinquennio 2014 - 2018, con Atto Aggiuntivo sottoscritto in data 22.02.2018 e registrato alla Corte dei Conti il 23.04.2018. In corso la procedura di aggiornamento del Piano Economico - Finanziario per il periodo regolatorio 2019 - 2023.
Tangenziale di Napoli	2009-2013	2014-2018	2019-2023	In corso	Piano Economico - Finanziario aggiornato per il quinquennio 2014 - 2018, con Atto Aggiuntivo sottoscritto in data 22.02.2018 e registrato alla Corte dei Conti il 23.04.2018. In corso la procedura di aggiornamento del Piano Economico - Finanziario per il periodo regolatorio 2019 - 2023.
Satap - Tronco A4	2008-2012	2013-2017	2018-2022	Concluso	Piano Economico - Finanziario aggiornato per il quinquennio 2013 - 2017, con Atto Aggiuntivo sottoscritto in data 27.12.2013. Piano Economico - Finanziario aggiornato per il quinquennio 2018 - 2022, con Atto Aggiuntivo sottoscritto in data 30.10.2020 e divenuto efficace in data 06.03.2021. Tale Piano contempla il completamento dell'Autostrada Asti - Cuneo mediante un'operazione di cross financing.
Autostrada dei Fiori - Tronco A6	2009-2013	2014-2018	2019-2023	In corso	Divenuti efficaci, in data 01.10.2020, a seguito della registrazione del decreto di approvazione da parte della Corte dei Conti, l'Atto Aggiuntivo e il relativo Piano Economico - Finanziario per il periodo regolatorio 2014 - 2018, sottoscritti in data 21.02.2018. In corso la procedura di aggiornamento del Piano Economico - Finanziario per il quinquennio 2019 - 2023.
Strada dei Parchi	2009-2013	2014-2018	2019-2023	In corso	In corso la procedura di aggiornamento del Piano Economico - Finanziario.
Autostrada Asti - Cuneo	--	2018-2022	--	--	Sottoscritti in data 30.10.2020, l'Atto Aggiuntivo e l'aggiornamento del Piano Economico - Finanziario per il quinquennio 2018 - 2022. Il suindicato Atto è divenuto efficace in data 06.03.2021 con la registrazione da parte della Corte dei Conti.