



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**Audizione dinanzi all'8<sup>a</sup> Commissione Lavori pubblici, comunicazioni del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali**

**MARTEDI' 23 GIUGNO 2020**

**(Documento ricognitivo in sintesi della delibera n. 18/2019/G)**

1. Premessa: il ruolo del controllo sulla gestione ed il perimetro di riferimento
2. Inquadramento generale: l'apertura al mercato
3. Le inefficienze dell'assetto concessorio e le iniziative assunte
4. Vigilanza e controlli
5. Competenze e cooperazione
6. Il contenzioso
7. Raccomandazioni
8. Conclusioni

#### **1. Premessa: il ruolo del controllo sulla gestione ed il perimetro di riferimento**

Desideriamo innanzitutto esprimere un 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 ed 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 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, art. 3, l. n. 20/1994, 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'art. 1, comma 1, legge 7 agosto 1990, n. 241, in base a cui 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 sent. n. 29/1995) 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'art. 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 (c.d. 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 sulla gestione (Deliberazione n. 12/2018/G), viene valorizzato (**capitolo V**) il principio del contraddittorio. In particolare, sotto il profilo della pubblicità e della informazione, il contraddittorio assicura a tutti i portatori di interesse qualificati dell'attività di controllo, e, *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 alla 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 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'art. 3, c. 6, legge n. 20/1994, ultimo periodo, come rafforzato dall'art. 1, comma 172, 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 (art. 3, c. 64, l. 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 *“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”* (delib. SSRR n. 21/2018).

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.

## **2. Inquadramento generale: l'apertura al mercato**

La tematica, 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 d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, conv. dalla l. 24 novembre 2006, n. 286, 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 relevantissimo 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 l. 6 giugno 2008, n. 101, di conversione del d.l. 8 aprile 2008, n. 59, approvò *ex lege* tutti gli schemi di convenzione sottoscritti a quella data tra Anas e le concessionarie<sup>1</sup>.

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 debba 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 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 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*

---

<sup>1</sup> Sull'approvazione *ex lege* degli schemi di convenzione furono sollevati dubbi nella relazione tecnica pubblicata dal Servizio studi del Senato, A.S. n. 714 del giugno 2008, per gli effetti sulla trasparenza delle condizioni di affidamento delle concessioni, tenuto anche conto degli aspetti finanziari.

*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 pubblici nel senso che, se esse fossero state previste nei documenti disciplinanti la procedura originaria, o sarebbe stata accolta un'altra offerta oppure avrebbe 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”.*

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 comportano periodi di stasi negli investimenti e inefficienze manutentive.

Si consideri anche che nel 2018, con l. n. 205/2017, 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 gli altri settori.

Corollario della 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.

### **3. Le inefficienze dell'assetto concessorio e le iniziative assunte**

Il mantenimento dello *status quo* ha accentuato le inefficienze riscontrate nel sistema, in ordine alla razionalità degli ambiti delle tratte, dei modelli tariffari, di molte clausole contrattuali particolarmente vantaggiose per le parti private. Inoltre, costante è risultata, 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 Cipe ha emanato la delib. n. 39/2007 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 di 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 d'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 le delibere n. 27/2013 e n. 68/2017.

In tema di efficienza delle gestioni, l'Autorità 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 di 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”*. Una 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 per i trasporti che ha prodotto: a) la modifica della regolazione, garantendo trasparenza e stabilità normativa; b) la revisione periodica della qualità e dei metodi di monitoraggio; c) il riequilibrio delle tariffe.

Infatti, l'art. 16, comma 1, del d.l. 28 settembre 2018, n. 109, conv. dalla l. 16 novembre 2018, n. 130, ha esteso le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti nella determinazione degli schemi tariffari dalle sole nuove concessioni anche a quelle vigenti; pertanto, l'Autorità ha provveduto, nel giugno del 2019, a predisporre il nuovo sistema tariffario unico di pedaggio<sup>2</sup> 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 e 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

---

<sup>2</sup> L'Autorità garante della concorrenza e del mercato *“auspica che il nuovo sistema tariffario unico di pedaggio elaborato dall'Art possa effettivamente ottimizzare il livello di efficienza produttiva delle gestioni, tramite una regolazione basata sugli esiti di analisi comparative che partono dall'esame dei dati storici delle concessionarie”*.

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; 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. 16/2019 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: le convenzioni vigenti, infatti, 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, 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 Mef nella memoria del 24/09/2019, MEF - GAB Prot. 17332, 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.

Prima di questo, si segnala la sintetica ricognizione (nel capitolo VII della relazione) sulla remuneratività delle gestioni autostradali, aggregando i dati economici delle concessioni forniti dal Mit (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 Mit. 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 Cipe del 21 novembre 2018, è stato richiesto al 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*<sup>3</sup>: 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 apposta richiesta all'amministrazione. In proposito il Ministero delle infrastrutture assicura di aver

---

<sup>3</sup> Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali*, seduta del 5 maggio 2015.

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.

#### **4. Vigilanza e controlli**

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: a) sulle tariffe, sinora non regolate da un'autorità indipendente secondo criteri di orientamento al costo; b) sul capitale, non remunerato con criteri trasparenti e di mercato; c) sull'accertamento periodico dell'allineamento delle tariffe ai costi; d) 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 (capitolo IX) 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, da anni, segnalano le numerose criticità del sistema vigente.

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.

## **5. Competenze e cooperazione**

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 di regolazione dei trasporti, 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 regolazione dei trasporti, superando le difficoltà di interlocuzione emerse nel passato<sup>4</sup> circa la piena disponibilità di dati gestionali detenuti dal Ministero delle infrastrutture, 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 d.l. n. 109/2018 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”*<sup>5</sup>.

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).

## **6. Il contenzioso**

Sotto un diverso versante, il Ministero delle infrastrutture segnala 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.

---

<sup>4</sup> Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali*, seduta del 5 maggio 2015.

<sup>5</sup> Nota n. 22238 del 16 settembre 2019.

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 delle tipologie ricorrenti di contenzioso si rinvencono: ricorsi avverso la mancata definizione del piano economico-finanziario nei termini previsti; ricorsi in materia tariffaria; ricorsi relativi all'approvazione delle varianti anche in relazione al rischio di costruzione, in linea con quanto previsto dal punto 7.1 della delib. Cipe n. 39/2007; ricorsi relativi ai rapporti con i *sub* concessionari delle aree di servizio: ricorsi per espropri; ricorsi avverso i provvedimenti sanzionatori; ricorsi contro gli affidamenti.

## **7. Raccomandazioni**

1. La regolamentazione dovrebbe perseguire l'obiettivo di fissare le tariffe in modo da consentire un rendimento sul capitale investito compatibile con quello di mercato per investimenti di rischio comparabile. In tal senso, il nuovo sistema tariffario unico di pedaggio elaborato dall'Autorità si prefigge di ridurre la remunerazione del capitale, introdurre parametri di efficienza più stringenti, restituire parte dei ricavi generati dal traffico oltre le previsioni e indurre al pagamento di penali per i ritardi negli investimenti. 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.

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

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

Il periodo di concessione 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.

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

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

## **8. Conclusioni**

In definitiva, 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 ridefinire sia i profili di cooperazione interistituzionale che di 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, in un contesto di una più concreta attuazione dei principi della concorrenza e dell'efficienza gestionale.

A fronte di questa sintetica panoramica delle osservazioni esposte in delibera, come accennato ad inizio di questa sintesi, si attendono le risposte sulle misure consequenziali adottate, in base a quanto disposto dall'art. 3, c. 6, legge n. 20/1994, anche al fine di darne conto al Parlamento nell'annuale relazione sugli esiti dell'attività di controllo svolta.