



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

"IL SISTEMA DELLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI IN ITALIA"

RELATORE:

CH.MO PROF. CESARE DOSI

LAUREANDO/A: COSIMO MASOTTI GUERRA

MATRICOLA N. 1160670

ANNO ACCADEMICO 2019 – 2020

“When everything seems to be going against you, remember that the airplane takes off against the wind, not with it”

Henry Ford

Alla mia famiglia,

Agli amici sparsi in giro per l'Europa.

INDICE

Introduzione.....	4
1. Capitolo 1- Le concessioni autostradali: quadro normativo.....	6
1.1. La rete autostradale italiana	6
1.2. La Disciplina delle concessioni.....	7
1.3. Il sistema tariffario.....	10
2. Capitolo 2- Le criticità dell'attuale sistema concessorio.....	13
1.1. La problematica dei piani di investimento non rispettati.....	13
1.2. Problematica degli affidamenti <i>in house</i>	14
1.3. Lentezza nelle gare di affidamento e concessioni scadute.....	16
3. Capitolo 3- Una prospettiva Europea.....	18
1.1. Una visione generale.....	18
1.2. Modelli di gestione autostrade in Europa	21
1.3. Alcune esperienze europee.....	23
4. Considerazioni finali.....	27
Riferimenti bibliografici.....	28

INTRODUZIONE

La rete autostradale italiana fonda le sue origini nel 1924 con l'apertura del primo tratto dell'Autostrada dei Laghi (A8 ed A9) e vede un primo sostanziale sviluppo del network in prima istanza negli anni '30 ed in una seconda tranche negli anni del boom economico sotto la gestione dell'IRI (attraverso la **Società Autostrade Concessioni e Costruzioni**).

Proprio in questi anni viene firmato l'accordo tra società Autostrade e ANAS per la costruzione dell'Autostrada del Sole (Milano- Napoli), inaugurata nel 1964.

Gli anni '90 decretano un vero e proprio punto di svolta per quanto riguarda la gestione della rete autostradale.

Nel 1999 la società Autostrade viene privatizzata ed al posto dell'IRI subentra Schemaventotto S.p.A. (dal 2007 nota come Atlantia S.p.A.) con il 30% del pacchetto azionario; mentre il restante 56% ancora in mano pubblica, in aggiunta al già presente 14% viene allocato tramite offerta pubblica di vendita sul mercato borsistico.

Nel 2003, il gruppo subisce un processo di riorganizzazione, a seguito del quale le attività in concessione vengono separate dalle altre attività e nasce Autostrade per l'Italia S.p.A., controllata da Autostrade (oggi Atlantia SpA) che rimane quotata in borsa.

Essendo le autostrade italiane gestite in larghissima parte da società concessionarie, si necessitava di un ente concedente che dall'inizio del processo di privatizzazione al 2012 era individuato in ANAS, a cui poi è subentrato il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Attualmente i più grandi operatori autostradali italiani sono Autostrade per l'Italia con 3020 km di rete in concessione (comprese le concessionarie direttamente controllate) ed il gruppo Gavio con 1400 km di rete in concessione.

I due gruppi concorrono anche sul mercato globale dove secondo il Sole 24ore, Atlantia in partnership con Abertis è la prima al mondo per km in gestione (14 095 km), seguita dal gruppo Gavio che con le controllate Astm e Sias si attesta al secondo posto (4539 km).

Al terzo posto segue la francese Vinci (4443 km).

L'obiettivo del presente elaborato è offrire una visione di insieme sullo stato delle concessioni autostradali in Italia, analizzarne alcune criticità e, infine, proporre un confronto con i modelli di alcuni paesi all'interno dell'Unione Europea.

L'elaborato si compone di tre capitoli principali. Il **primo capitolo** mira a presentare in modo generale la rete autostradale italiana e la sua suddivisione tra enti concessionari, inquadrando a livello normativo. Nel **secondo capitolo** l'attenzione si sposta sulle criticità che un sistema complesso come questo presenta nella realtà.

Infine, nel **terzo capitolo** viene fatto un confronto tra la realtà nazionale ed i modelli di gestione autostradale dei vari paesi dell'Unione Europea.

CAPITOLO 1- LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI: QUADRO NORMATIVO

1.1 La rete autostradale italiana

La rete autostradale a pedaggio italiana in concessione al MIT si estende per **5.886,6 Km** ed è attualmente gestita da 22 società attraverso 25 rapporti di concessione. In seguito al processo di privatizzazione iniziato negli anni '90, la maggioranza delle società concessionarie vede la partecipazione di operatori privati, ad eccezione delle tratte autostradali del Nord-Est (Veneto e Trentino) e della Lombardia, che invece vedono la partecipazione di Enti locali.

Le concessioni in capo a soggetti privati hanno subito nel tempo più operazioni di accorpamento, le quali hanno portato ad una riduzione del numero totale dei concessionari, con alcune società che gestiscono più concessioni.

Inoltre, il MIT gestisce anche i rapporti concessori dei trafori internazionali (SITRASB, SITMB, SITAF) le cui Convenzioni sono regolate secondo trattati internazionali e vengono gestite da Comitati Intergovernativi (MIT, 2018).

Figura 1- Rapporti di concessione della rete autostradale a pedaggio

CONCEDENTE MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI DIREZIONE GENERALE PER LA VIGILANZA SULLE CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI		
Prog.	SOCIETA'	KM DI RETE
1	ATIVA SpA	155,8
2	Autostrade per l'Italia SpA	2.857,5
3	Autostrada del Brennero	314,0
4	Autostrada Brescia – Verona – Vicenza – Padova SpA	235,6
5	Autovia Padana S.p.A.	105,5
6	SALT SpA – tronco Autocisa	101,0
7	Autostrada dei Fiori SpA – tronco A10	113,3
8	CAS – Consorzio per le Autostrade Siciliane	298,4
9	Autovie Venete SpA	210,2
10	Milano Serravalle – Milano Tangenziali SpA	179,1
11	Tangenziale di Napoli SpA	20,2
12	RAV – Raccordo Autostradale Valle d'Aosta SpA	32,4
13	SALT SpA – tronco Ligure Toscano	154,9
14	SAT – Società Autostrada Tirrenica SpA	54,6
15	SAM – Società Autostrade Meridionali SpA	51,6
16	SATAP A4 Torino – Milano	127,0
17	SATAP A21 Torino – Piacenza	164,9
18	SAV – Società Autostrade Valdostane SpA	67,4
19	SITAF – Società Traforo Autostradale del Frejus SpA	82,5
20	Autostrada dei Fiori SpA – tronco A6	130,9
21	SITMB – Società Italiana Traforo del Monte Bianco SpA	5,8
22	SITRASB – Società Italiana Traforo Gran San Bernardo SpA	12,8
23	Strada dei Parchi SpA	281,4
24	Società Autostrada Asti – Cuneo SpA	55,7
25	CAV – Concessioni Autostradali Venete SpA	74,1
TOTALE		5.886,6

Fonte: Ministero delle infrastrutture e trasporti, Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali, *Relazione attività 2018*

ANAS S.p.A. inoltre gestisce **953,8 Km** di rete autostradale non a pedaggio.

La Relazione delle attività 2018 del MIT (2018) ci dice anche che “In ottemperanza alle norme di federalismo territoriale emanate nel 2006, sono state costituite società miste partecipate da ANAS S.p.A.”, le quali hanno in gestione **482,8 Km** di rete. Per concludere la panoramica riguardo i vari affidatari del sistema autostradale, bisogna menzionare anche le iniziative di diretta competenza regionale che coprono **220 Km** di rete (tra le quali figura ad esempio la superstrada a pedaggio “Pedemontana Veneta”).

1.2 La Disciplina delle concessioni

L’istituto delle concessioni autostradali trova le sue origini come derivato delle concessioni ferroviarie nate nel XIX secolo e successivamente abbandonate come modello giuridico-organizzativo. Fin dalla nascita delle autostrade, le concessioni autostradali rappresentano lo strumento giuridico sul quale il settore si sviluppa. Solo recentemente il Legislatore nazionale ha provveduto, su impulso dell’Ordinamento Europeo, a fornire un’adeguata definizione di “Istituto concessorio”, includendo un doveroso distinguo tra concessione vera e propria e appalto.¹

A seguito delle privatizzazioni degli anni ’90 e delle nuove concessioni degli anni 2006-2010 questo istituto può essere concettualmente e fattualmente considerato come “ un contratto tra una pubblica amministrazione ed un operatore economico privato [...] che ha ripreso i propri vestiti privatistici e si presenta per quello che è in realtà: un negozio giuridico a titolo oneroso tra una pubblica amministrazione ed un operatore privato” (Botto e Iannotta, 2013). Inoltre, secondo alcuni autori questa tipologia concessoria conterrebbe “tanto il profilo della costruzione delle nuove infrastrutture [...] quanto il momento della gestione di un servizio (passivo) di trasporti” (Saltari e Tonetti, 2017, p. 15) e quindi rappresenterebbe un ibrido; indi per cui le concessioni autostradali possono in ogni caso “ classificarsi come *species* del *genus* delle concessioni di lavori *tout court* considerate, a loro volta ricomprese all’interno della più ampia categoria del partenariato pubblico privato” (Pisanti, 2019); questo per consolidare per l’appunto “l’idea della natura ibrida delle concessioni autostradali, più privatistica che pubblicista perché in esse le competenze della realizzazione di lavori è preminente sulle attività di gestione” (Saltari e Tonetti, 2017, p. 83). Come ulteriore argomentazione a favore della concezione di una natura “ibrida” delle concessioni autostradali, vi è il fatto che in tali fattispecie vi è la convivenza di due opposte esigenze: la tutela degli interessi della collettività e la tutela del rapporto di scambio stesso tra

¹ La Direttiva 2014/23/UE distingue in maniera chiara i due istituti

concedente e concessionario. Il provvedimento concessorio tutela le prime esigenze elencate, mentre le seconde esigenze trovano rispondenza nella convenzione-contratto che accede alla concessione (Pisanti, 2019).

Il 2011 è stato un anno di svolta nel settore autostradale; in tale anno infatti non sono state più assegnate le cosiddette concessioni uniche² tra ANAS e le società concessionarie, le quali hanno caratterizzato il periodo 2006-2010 e che sono state oggetto di numerose rimostranze da parte dei concessionari (Pisanti, 2019).

Il 2011 inoltre rappresenta anche un cambiamento a livello istituzionale, in quanto è l'ultimo anno in cui l'ANAS mantiene la sua natura "ibrida" di concedente e concessionario alla quale subentrerà nel 2012 il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, il quale esercita anche il compito di vigilanza sulle concessioni, oltre ad una serie di competenze elencate espressamente nel D.M. 1 ottobre 2012 n.341.

I compiti attribuiti alla Direzione generale di Vigilanza in materia di concessioni autostradali sono:³

- la "selezione dei concessionari autostradali e relativa aggiudicazione" (lett. a);
- la "vigilanza e controllo dei concessionari autostradali, ivi compresa la vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione ed il controllo della gestione delle autostrade il cui esercizio è dato in concessione" (lett. b);
- la "approvazione dei progetti relativi ai lavori inerenti la rete autostradale di interesse nazionale" (lett. d);
- di formulare proposte per il "progressivo miglioramento ed adeguamento delle autostrade statali in concessione" (lett. e);⁴

L'anno 2016 rappresenta un ulteriore punto di svolta con l'approvazione del Nuovo Codice Appalti (D.lgs. N. 50/2016). Esso in primo luogo provvede all'aggiornamento della

² Previste dall'art.12, commi 82-89 del d.l. 3 ottobre 2006 n.262, il quale secondo i concessionari avrebbe alterato le pattuizioni già sottoscritte nel periodo 1997-2000.

³ Art. 2 comma 1 del D.M. 1 ottobre 2012 n.341

⁴ Elenco contenuto in Pisanti (2019), *Le concessioni autostradali: evoluzione normativa e regolamentare*. Dagli albori alla Delibera ART n.119/2017, Cap. 1.4 disponibile al link: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwirsdzC35HsAhVL3aQKHRHmD1kQFjAAegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fwww.sipotra.it%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F03%2FLe-concessioni-autostradali-evoluzione-normativa-e-regolamentare.-Dagli-albori-alla-Delibera-ART-n.1192017.pdf&usg=AOvVaw0EJSsEJc_dUtOd_U6X3Syx (29/09/2020)

precedente normativa.⁵ L'intento di un simile intervento da parte del legislatore comunitario è da leggersi nella volontà di superare l'incertezza giuridica che è stata caratterizzante di tale istituto (Pisanti, 2019).

La Direttiva Europea 2014/23/UE si pone infatti come obiettivo quello di uniformare il sistema delle concessioni a livello europeo livellando le differenze esistenti tra le discipline nazionali ed eliminando possibili distorsioni (Corte dei Conti, 2019). In secondo luogo, il nuovo codice appalti va ad incidere su quattro aspetti chiave in materia di concessioni autostradali.⁶

Da questo punto di vista lo studio di Pisanti (2019) è molto dettagliato per ognuna delle 4 fattispecie.

Il primo aspetto chiave è quello della “scelta del concessionario”. Le nuove modalità di affidamento mirano all'obiettivo di un mercato sempre più aperto alla concorrenza, determinando la conclusione dell'annoso problema delle proroghe. Il nuovo codice inoltre prevede una distinzione netta delle procedure di selezione da seguire in base al fatto se l'infrastruttura sia già stata realizzata o non ancora.

Il secondo aspetto chiave riguarda “l'allocatione del rischio operativo” (Pisanti, 2019); quest'ultimo si può definire come “l'incognita gravante sul concessionario di subire perdite economiche dirette o indirette, le quali possono essere causate da molteplici fattori riconducibili alle categorie delle risorse umane, dei processi di controllo interni, degli eventi esogeni e della tecnologia: esso tuttavia non deve essere scambiato per la normale alea che permea tutti i contratti posti in essere, ma rappresenta un *quid pluris* specifico delle concessioni.” (Pisanti, 2019, p. 39).

Il terzo aspetto riguarda “l'aggiornamento e la revisione del rapporto concessorio: il principio *pacta sunt servanda*” (Pisanti, 2019)

In casi di rapporti concessori di lungo periodo, è molto facile che possa sorgere il bisogno tra le parti di effettuare aggiornamenti o rivedere quanto pattuito. La modifica è ammessa qualora “si verifichino eventi non imputabili al concessionario che vadano ad incidere pesantemente sul piano economico finanziario (PEF), tanto che sia reputato necessario il ripristino delle condizioni di equilibrio venute meno” (Pisanti, 2019).

⁵ In quanto come accennato ad inizio capitolo ha recepito la Direttiva Europea 26 febbraio 2014 n.23, contenente la regolamentazione dei contratti di concessione.

⁶ Per l'esattezza i 14 articoli del nuovo codice che trattano le concessioni autostradali sono gli artt. 164-178.

In ultima istanza abbiamo “la cessazione del rapporto e la *vexata quaestio* della proroga” (Pisanti, 2019); nel caso delle cosiddette cessazioni “naturali”, ossia a seguito del termine prefissato, nel tempo e con l’esperienza si è stabilito che sia molto difficile decidere una durata “giusta” di una concessione se prima non se ne conosce il suo oggetto specifico. Seguendo tale ragionamento il nuovo codice degli appalti del 2016 non fissa una durata massima, ma include linee guida sulla determinazione di essa. Anche qui seguendo l’ordinamento europeo, il quale si sbilancia verso una tipologia di concessione temporalmente di corta-media durata. Si è giunti quindi ad un sistema “ibrido”, dove è stata fissata una durata di 5 anni ammettendo comunque concessioni temporalmente più lunghe.

Per quanto riguarda l’istituto della *prorogatio*, esso è espressamente vietato dal nuovo codice appalti del 2016, ma solo per le concessioni autostradali **già scadute** alla data di entrata in vigore del D. lgs n. 50/2016. Sarebbe quindi possibile utilizzare questo istituto per i titoli concessori ancora validi; tra l’altro sembra poi la misura ottimale in particolari circostanze in cui non sia possibile mettere subito a gara la concessione, perché la sua estensione è fuori dal raggio ritenuto ottimale. Cosa si fa quindi? Si accorpano due o più concessioni scadute fino al raggiungere l’estensione ottimale che va dai 180 ai 315 km.

1.3 Il sistema tariffario

Il pedaggio autostradale per l’utilizzo della rete è determinato secondo le disposizioni vigenti con un orientamento al costo, escludendo in tal modo eventuali autonomie o discrezionalità nella determinazione della tariffa di partenza da parte di ciascun concessionario (MIT, 2018). La relazione sulle Attività del MIT (2018) ci spiega inoltre che il pedaggio viene calcolato mediante la moltiplicazione tra la tariffa unitaria per la lunghezza in Km del percorso compiuto, applicando l’IVA ed arrotondando il risultato (che sia per eccesso o per difetto) ai 10 centesimi di euro.

Le tariffe vengono annualmente aggiornate in osservanza di molteplici regimi tariffari in adozione da parte delle Società Concessionarie (MIT, 2018).

Nel Giugno del 2019 l’Autorità competente ha provveduto a generare un sistema tariffario unico,⁷ il quale ha il fine di ridurre la remunerazione del capitale investito, introdurre margini di efficienza più limitativi, far restituire parte degli extra profitti, ed assegnare penali in caso

⁷ con delibb. dalla 64 a 79 del 19 giugno 2019

di ritardi negli investimenti. Questo sistema tariffario unico applicabile a tutte le concessioni porterà al progressivo superamento dei sei sistemi tariffari vigenti (Corte dei Conti, 2019).

I principi generali del sistema tariffario sono chiaramente esposti in un allegato dell'ART (Autorità di Regolazione dei Trasporti). Tra questi vi è l'assunto di base che il regime tariffario adottato all'interno del nostro paese si ispira al modello del *price cap*, con una determinazione dell'indicatore di produttività X ogni cinque anni. Inoltre, viene definito "un efficace meccanismo di salvaguardia, coerente con l'impostazione del modello incentrato sul metodo del price cap, finalizzato a trasferire direttamente, in termini di riduzione tariffaria, eventuali maggiori ricavi correlati al fatto che i volumi di traffico a consuntivo si rivelino eccessivamente superiori alle previsioni di traffico (potenzialmente sottostimate)" (ART, 2019).

Vi è inoltre presente la "definizione di un articolato meccanismo di penalità/premi per la qualità dei servizi offerti", seguita infine dalla "definizione di un meccanismo automatico di adeguamento tariffario correlato all'effettivo grado di attuazione degli investimenti, integrato da una penalità applicabile nel caso in cui il ritardo nell'effettuazione degli investimenti sia imputabile al concessionario" (ART, 2019).

Veniamo dunque alla composizione della **tariffa unitaria media**, ovvero il prezzo medio unitario (in euro) per veicolo*Km dei pedaggi ponderato con i volumi di traffico. Questa **tariffa unitaria media** è rappresentabile come la somma di due componenti:

- Componente tariffaria **di gestione** (T_G)
- Componente tariffaria **di costruzione** (T_K)

Questa tariffa per ciascun anno t è quindi: $T'_t = T_{G,t} + T_{K,t}$
La quale può essere eventualmente integrata da una componente tariffaria per oneri integrativi ($T_{OI,t}$).

La tariffa unitaria media integrata T'_t deve invece valere:

$$T'_t = \frac{\sum_{i=1}^n p_i^t q_i^t}{\sum_{i=1}^n q_i^t}$$

"dove p_i^t e q_i^t indicano, rispettivamente, le tariffe chilometriche ed i chilometri relativi ai veicoli appartenenti alla i -esima delle n classi tariffarie elementari, nell'anno t " (ART, 2019).

Concludendo, secondo l’Autorità di Regolazione dei Trasporti (2019) al concessionario spetta una remunerazione sul CIN (Capitale Investito Netto) determinata secondo il metodo del costo medio ponderato delle fonti di finanziamento, capitale di rischio ed indebitamento stimate attraverso il CAPM (Capital Asset Pricing Model) mediante la formula:

$$R = g \cdot \frac{R_d (1 - t)}{1 - T} + (1 - g) \cdot \frac{R_e}{1 - T}$$

dove: **R_d** è il costo del capitale di debito (debt)

R_e è il costo del capitale proprio (equity)

g rappresenta la quota di indebitamento finanziario (gearing)

(1 - g) è invece la quota di capitale proprio

t è lo “scudo fiscale”

T è l’aliquota fiscale (IRES+IRAP)

R è il WACC (Weighted Average Cost of Capital) nominale pre-tax

CAPITOLO 2- LE CRITICITÀ DELL'ATTUALE SISTEMA CONCESSIONARIO

2.1 La problematica dei piani di investimento non rispettati

Da un'indagine condotta per conto della Camera dei Deputati,⁸ per quanto riguarda gli accantonamenti per investimenti è emerso un quadro di assoluto non rispetto degli obblighi impartiti dal Ministero. In particolare, è stato ignorato l'obbligo di accantonare gli introiti percepiti al fine degli investimenti non ancora realizzati in un fondo rischi da destinarsi su richiesta del concedente (Corte dei Conti, 2019).

Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti dal canto suo ha garantito secondo la Corte dei Conti (2019) “di aver proceduto, nell'ambito delle attività di monitoraggio e dal raffronto con le previsioni di piano economico-finanziario, alla verifica degli accantonamenti dei benefici finanziari per ritardati o mancati investimenti, comunicati annualmente dalle società, riscontrando l'importo progressivo raggiunto dagli stessi”.

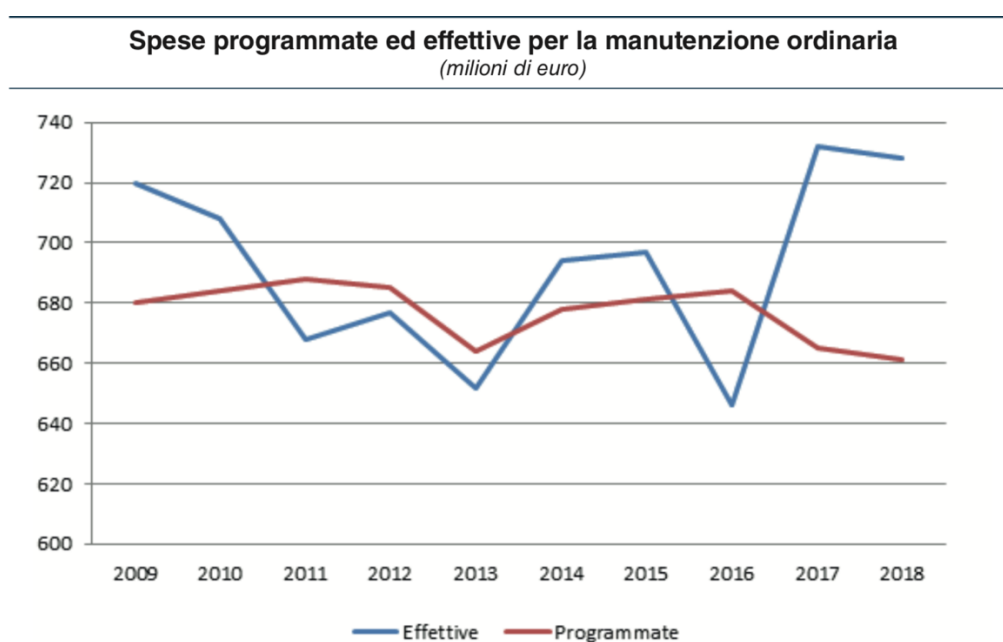
Gli accantonamenti per mancati o ritardati investimenti risultano a fine 2018 di poco meno di 191,5 milioni. Questo ha come causa il ridotto sviluppo della rete autostradale che è stato osservato negli ultimi anni.

Nel periodo 2009-2018 la spesa annua per investimenti è stata di 1,6 miliardi di euro, ed ha seguito in modo continuativo un trend decrescente (Balassone, 2020). La spesa è stata ripartita per il 60 per cento sul mantenimento ed il potenziamento della rete autostradale corrente e per il 40 per cento con il fine di realizzare nuove opere (Balassone, 2020). Sempre nel periodo 2009-2018 la percentuale di effettiva realizzazione degli investimenti in programma è stata del 66 per cento (Balassone, 2020).

A partire dal 2013 però il divario è ulteriormente aumentato, fino a raggiungere il suo apice nel 2015, con solo il 50 per cento degli investimenti effettivi su quelli programmati. Da questa data fino al 2018 il divario è andato via via riducendosi, soprattutto a seguito del calo degli investimenti programmati (i quali sono diminuiti nel periodo 2015-2018) come dimostra la tabella che segue (Figura 2): (Balassone, 2020).

⁸ Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali, seduta del 5 maggio 2015

Figura 2- Divario tra investimenti effettivi ed investimenti programmati



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

La relazione sulle attività del MIT attribuisce la colpa di questo divario tra investimenti effettivi e programmati alla lentezza della realizzazione di alcune opere; i ritardi delle quali sono frutto (un po' come succede nelle gare di affidamento, delle quali si parlerà nel paragrafo 2.3) a loro volta dei rallentamenti nelle fasi di approvazione dei progetti e rilascio delle rispettive autorizzazioni (Balassone, 2020).

2.2 La problematica degli affidamenti *in house*

Da anni l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'autorità di vigilanza sui lavori pubblici⁹ (2006) hanno constatato che “la fissazione di una percentuale minima ha tenuto conto del fatto che la stragrande maggioranza di tali concessioni – per lo più relative al settore autostradale e risalenti alla metà del secolo scorso – non è stata assentita a mezzo di procedure a evidenza pubblica, ma mediante trattativa privata, e la loro scadenza è stata procrastinata con apposite leggi successive: dunque, non si è mai avuto un effettivo confronto concorrenziale per la loro assegnazione”

La recente normativa sugli affidamenti *in house* alle società controllate ha in un primo momento ovviato al problema obbligando le concessionarie ad affidare a terzi una percentuale

⁹ Segnalazione congiunta al Parlamento e al Governo del 28 marzo 2006

di almeno il 40 per cento dei lavori, riconoscendo agli stessi concessionari la natura di “amministrazioni aggiudicatrici”¹⁰ (Corte dei Conti, 2019). Questa quota minima di lavori assegnati a terzi è stata estesa nel gennaio 2014¹¹ al 60 per cento; questa partizione però (60/40) non rispettava ancora le prescrizioni della comunità europea (ANCE, 2020). Successivamente nel 2016¹² è stato introdotto l’obbligo per i concessionari titolari di concessioni affidate senza gara di **allocare verso terzi l’80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture** che superino i 150.000 euro, mantenendo comunque la facoltà di eseguire *in house* il restante 20 per cento; questo in recepimento delle direttive UE in materia di appalti e concessioni (ANCE, 2020).

Ciononostante, la ripartizione 80/20 non è ancora in conformità con quanto dettato dai principi comunitari, che nella eventualità della presenza di una concessione rilasciata senza gara a monte obbligherebbero l’esternalizzazione verso terzi del 100 per cento dei lavori oggetto della concessione mediante gara (ANCE, 2020). La ripartizione 80/20 rappresenta quindi una misura di compromesso che in combinazione con l’introduzione della clausola sociale (la quale garantisce continuità occupazionale e le stesse condizioni contrattuali nel caso di un passaggio di consegne tra concessionari) ci porta più vicini a quelle che sono le prescrizioni comunitarie, mantenendo i livelli occupazionali inalterati.

Con la **Legge di Bilancio del 2018**¹³ queste criticità si sono in modo ulteriore acuite in quanto la percentuale è stata riportata indietro al 60 per cento; e ciò considerando il fatto che la maggior parte delle concessioni autostradali assentite non è stata affidata con gara rende lo scostamento ancora più importante (ANCE, 2020).

In ultima analisi è opportuno menzionare il fatto che Il Consiglio di Stato abbia espresso un parere favorevole¹⁴ verso una logica di allargamento dei mercati, prevedendo l’affidamento con gara che includa una procedura ad evidenza pubblica non solo dei lavori straordinari rispetto a quelli programmati, ma di tutti i lavori (ANCE, 2020).

¹⁰ Art. 253, comma 25 del d. lgs. n. 163/2006

¹¹ L.n. 134/2012

¹² Art.177 d. lgs. n.50/2016 in recepimento delle direttive UE in materia di appalti e concessioni 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE.

¹³ Legge n.205 del 2017

¹⁴ Parere n.001582/2018, del 20 giugno 2018

2.3 Lentezza nelle gare di affidamento e concessioni scadute

La Corte dei Conti(2019) evidenzia l'esistenza di 7 concessioni scadute. Esse riguardano le seguenti tratte:¹⁵

- A21, Piacenza-Cremona-Brescia e diramazione per Fiorenzuola d'Arda, dal 30 settembre 2011;
- A3, Napoli-Pompei-Salerno, dal 31 dicembre 2012;
- A4, Brescia-Verona-Vicenza-Padova, dal 30 giugno 2013;
- A22, Brennero-Modena, dal 30 aprile 2014;
- A4, Venezia-Trieste; A23, Palmanova-Udine; A28, Portogruaro-Conegliano; A57, Tangenziale di Mestre; A34, raccordo Villesse-Gorizia, dal 31 marzo 2017;
- A5, Torino-Ivrea-Quincinetto; A4/A5, Ivrea-Santhià, Sistema tangenziale di Torino e diramazione Torino-Pinerolo, dal 31 agosto 2016;
- A21, Torino-Alessandria-Piacenza, dal 30 giugno 2017.

(Corte dei Conti, 2019)

La Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza delle infrastrutture stradali ha manifestato la propensione a favore di un accordo di programma per l'affidamento *in house* (Corte dei Conti, 2019) per queste concessioni scadute.

Le procedure per determinare le nuove assegnazioni sono lunghe e farraginose ma nonostante la lentezza di questo processo, vengono sempre intraprese dopo la scadenza delle vecchie concessioni, e non in prossimità di essa. La lentezza del processo dei nuovi affidamenti è controproducente, in quanto non solo ha come risultato il blocco degli investimenti (che ha come effetto la sospensione delle opere in divenire ed il mancato avvio degli interventi da intraprendere *ex novo*), ma è anche la causa di costi sopravvenuti assolutamente non giustificati.

Il MIT si propone di scongiurare tale evenienza direttamente in sede di quantificazione del valore di subentro, mediante la decurtazione dei benefici finanziari conseguiti dalla data di inizio della concessione alla data di subentro (Corte dei Conti, 2019).

¹⁵ Elenco contenuto nel documento Corte dei Conti (2019), Le concessioni autostradali, Deliberazione 18 dicembre 2019, n.18/2019/G, capitolo V, consultabile al link:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi4zNHp_KrsAhXpsaQKHR3AD8cQFjAEegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.corteconti.it%2FDownload%3Fid%3D145d14c4-8879-4244-a2b0-0f04606402bc&usq=AOvVaw1DnqCaSxS7jY9HI0uZe2Al

Secondo il giudizio del Dipartimento per la programmazione il coordinamento della politica economica¹⁶ (Dipe, 2019) “(le) amministrazioni sono impegnate per ridurre al minimo i periodi transitori fra vecchia e nuova concessione e riportare a un livello adeguato le remunerazioni delle concessionarie e la sostenibilità delle tariffe per l’utenza. (...) Casi critici si sono susseguiti alla scadenza delle concessioni, con periodi di stallo fino al nuovo affidamento, periodi che, spesso, venivano considerati come una proroga tacita, con vantaggio delle concessionarie scadute, e la stasi degli investimenti. La posizione della Commissione europea è stata sempre di netta opposizione al regime di proroga, per la quale è spesso scattata la procedura d’infrazione.”

Analizzando nel dettaglio i singoli casi elencati all’inizio del paragrafo 2.3, osserviamo che tutte le tratte gestite da Autostrade centropadane sono state riassegnate ad una nuova concessionaria, chiamata “Autovia padana” mediante gara. Essa è subentrata solamente nel febbraio 2018 (Corte dei Conti, 2019).

Il bando di Autostrade meridionali invece è stato oggetto di ricorso giurisdizionale, per cui la procedura di riaffidamento è ancora in corso (Corte dei Conti, 2019).

Per Autostrada del Brennero, Ativa, Autovie venete, Satap A21 e Autostrade meridionali sono in corso di predisposizione le convenzioni volte a regolare il periodo di transizione tra la scadenza delle vecchie concessioni e la data di subentro delle nuove convenzioni, in modo tale da dare una definizione del trattamento economico all’interno del periodo di transizione, tenendo in debito conto lo status giuridico decorrente dalla scadenza e la configurazione effettiva del rischio (Corte dei Conti, 2019).

¹⁶ Nota n. 4896 del 17 settembre 2019

CAPITOLO 3- UNA PROSPETTIVA EUROPEA

3.1 Una visione generale

La rete europea delle autostrade presenta caratteristiche eterogenee per quanto riguarda l'estensione, come vengono gestite e per le modalità tariffarie che presentano. Rispetto al sistema italiano, la maggior parte dei paesi europei presentano un sistema delle infrastrutture molto meno articolato in fatto di gestione e dispongono inoltre di un sistema di pedaggio unitario (come precedentemente visto, dal 2019 questo sistema esiste anche in Italia; bisogna però attendere un periodo di tempo fisiologico affinché tutti i concessionari si adeguino) (MIT, 2018). I principali paesi hanno visto col passare del tempo un sensibile incremento delle infrastrutture autostradali rispetto agli anni '90; questo è avvenuto grazie alle numerose misure di sostegno finanziario a favore delle opere infrastrutturali da parte dell'Unione Europea (MIT, 2018).

Figura 3- Estensione della rete autostradale Europea

Rete autostradale europea

STATO	ANNO		PERCENTUALE AUMENTO RETE
	1990	2018	Var. 2018 – 1990 (%)
AUSTRIA	254,00	2.223,00	775%
SPAGNA	1.894,70	3.404,01	80%
FRANCIA	5.489,00	9.173,70	67%
GRECIA	871,00	2.133,20	145%
ITALIA	5.317,40	5.886,60	11%
PORTOGALLO	291,30	3.568,80	1.125%

Fonte: dati ASECAP

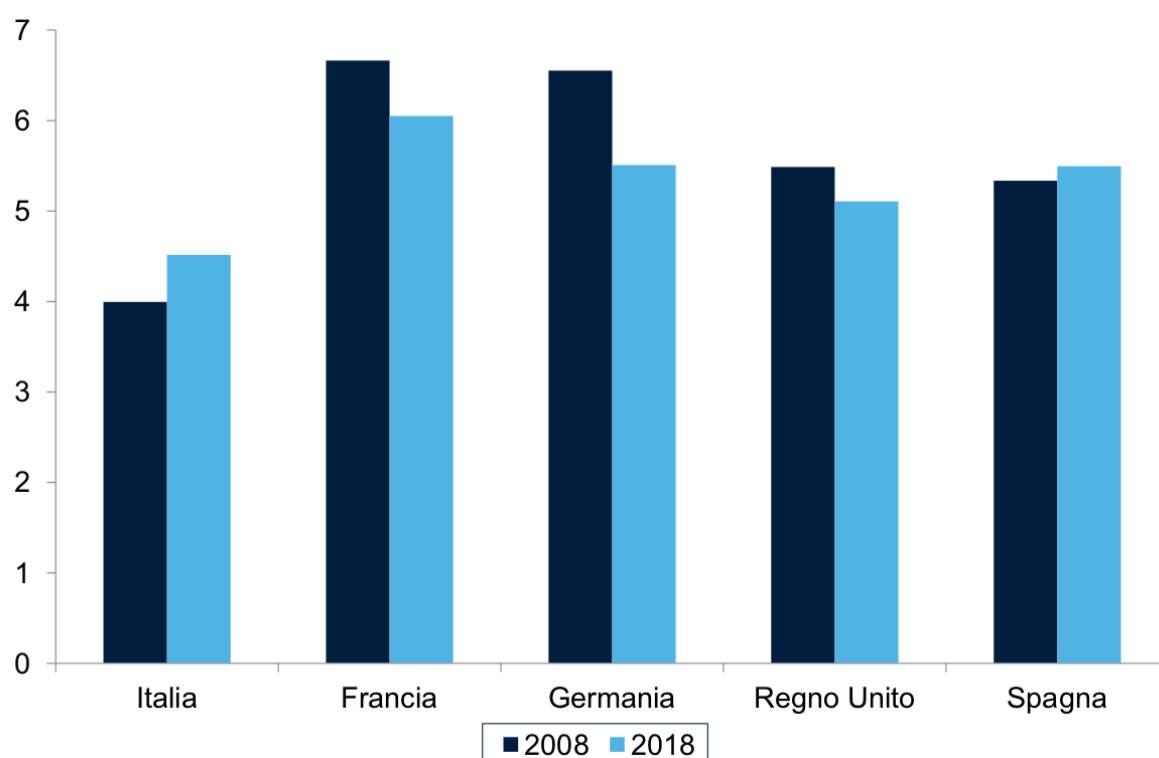
Analizzando ora più nel dettaglio le strategie di espansione dei vari paesi, vi è la possibilità di adottare diverse soluzioni nell'espansione di tratte preesistenti (*brownfield projects*) o nell'eventualità di nuovi progetti (*greenfield projects*) (Oxera, 2019).

Nel caso dei *brownfield projects*, una scelta opportuna potrebbe essere quella di lasciare il rischio di traffico in capo al concessionario; questo avviene in paesi che dispongono di una rete autostradale non ancora satura (Oxera, 2019).

Per i *greenfield projects*, ovvero nei paesi con una rete molto sviluppata e prossima alla saturazione, invece il modello rilevante potrebbe contenere una forma di condivisione del rischio volume di traffico fra concedente e concessionario (Oxera, 2019).

Passando alla “qualità” delle infrastrutture, è necessario accennare al fatto che nella difficoltà esistente di una comparazione fatta in modo corretto, una *proxy* valida a tal fine è l’indice del *World Economic Forum (WEF) Quality of Roads*, il quale in una scala da 1 a 7 assegna una valutazione percepita della rete da parte del settore *business* (Oxera, 2019).

Figura 4- Indice WEF Quality of Roads per 5 paesi europei nel periodo 2008-2018



Fonte: elaborazioni Oxera su dati WEF

Come si evince dal grafico l’Italia si attesta all’ultima posizione in termini assoluti rispetto ai principali partner europei, anche se mostra una dinamica crescente nel corso del periodo 2008-2018 (Oxera, 2019).

Nonostante questo confronto sembri dare conferma all’ipotesi che l’Italia soffrirebbe di un deficit infrastrutturale rispetto ai principali partner europei, alcuni studi basati sul grado di accessibilità delle province europee in relazione ai tempi di percorrenza mostrano invece che la dotazione stradale italiana misurata con questo metro di giudizio sia la migliore d’Europa (Alampi e Messina, 2011).

Inoltre, la Figura 4 evidenzia un trend negativo nel periodo 2008-2018 della qualità percepita, il quale è un probabile segnale della diminuzione degli investimenti e la presenza di ritardi nelle opere di manutenzione anche a livello europeo.

Per quanto riguarda la spesa per manutenzione dell'infrastruttura rapportate ai Km, nel periodo 2008-2018 notiamo una marcata eterogeneità tra i vari paesi, la quale si può parzialmente spiegare con l'età della rete (Osservatorio CPI, 2020).

Ad esempio, in quasi tutti i paesi dell'Europa dell'Est (Ungheria, Lituania, Polonia, Slovenia) le spese manutentive sono molto contenute, molto probabilmente perché sono per la maggior parte nuove o comunque di recente costruzione (Osservatorio CPI, 2020).

Per i concessionari italiani invece la spesa è di molto superiore a quella dei concessionari francesi, però è comunque inferiore rispetto a Svizzera, Austria e Regno Unito; come riportato nella tabella sottostante (Figura 5)(Osservatorio CPI).

Questo ci mostra come in generale non si possa dire che la spesa italiana per Km di infrastruttura sia minore rispetto agli altri paesi europei (Osservatorio CPI).

Figura 5- Spesa per investimenti e manutenzione rapportata ai Km di rete (media 2008-2018)

Paese	Spesa investimenti al chilometro (migliaia di euro/km)	Spesa manutenzione ordinaria al chilometro (migliaia di euro /km)
Austria	278,2	347,7
Francia	152,9	16,4*
Ungheria	231,1	48,0
Italia	277,3*	120,4*
Lituania	105,8	29,1
Lussemburgo	410,9	72,4
Polonia	1.034,1	58,0
Portogallo	205,6*	
Slovenia	203,8	46,3
Svizzera	1.049,6	178,7
Regno Unito	765,7	430,2

Fonte: Osservatorio CPI su dati Eurostat, AISCAT, ASFA e APCAP per l'estensione della rete; OCSE, MIT, ASFA, APCAP per spesa per investimenti e spesa per manutenzione ordinaria.

3.2 I modelli di gestione autostradale in Europa

Dal primo decennio del Novecento, fino ad arrivare ad oggi le scelte dei Paesi dell'Unione Europea in ambito autostradale sono state diverse, come già anticipato nel capitolo precedente. Si va da un'impostazione per la quasi totalità pubblica come quella della Germania ad un modello interamente privato come quello spagnolo; passando però per molti sistemi misti, dove vi è una convivenza tra pubblico e privato (Il Sole 24ore, 2020).

Come si vede nella Figura 6, estratta da uno studio dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (2020), i modelli delle concessioni con una maggiore presenza dei privati sono quelli di 8 nazioni (Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Portogallo, Spagna, Ungheria); mentre negli altri paesi è osservabile una prevalenza **parziale** o **totale e diretta** del pubblico sul privato (Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Regno Unito e Austria).

Figura 6- Modelli di gestione in Europa

Paese	Modello di gestione principale	Modello di gestione residuale
Austria	Affidamento ad impresa pubblica	
Danimarca	Gestione pubblica diretta	
Francia	Concessioni ad imprese private	Concessioni ad imprese pubbliche
Germania	Gestione pubblica diretta	
Grecia	Concessioni ad imprese private	Concessioni ad imprese pubbliche
Irlanda	Concessioni ad imprese private	
Italia	Concessioni ad imprese private	Affidamento ad impresa pubblica
Paesi Bassi	Gestione pubblica diretta	
Polonia	Concessioni ad imprese private	
Portogallo	Concessioni ad imprese private	Concessioni ad imprese pubbliche
Regno Unito	Affidamento ad impresa pubblica	Concessioni ad imprese pubbliche
Slovacchia	Gestione pubblica diretta	
Slovenia	Gestione pubblica diretta	
Spagna	Concessioni ad imprese private	Concessioni ad imprese pubbliche
Svezia	Gestione pubblica diretta	
Svizzera	Gestione pubblica diretta	
Ungheria	Concessioni ad imprese private	Concessioni ad imprese pubbliche

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI sui dati Oxera (2019), op. cit.

In aggiunta alla questione degli affidamenti in mano pubblica, privata o in modalità mista, vi è anche la questione delle modalità di finanziamento delle infrastrutture autostradali. Le alternative attualmente presenti sono tre: **fiscalità generale**, **tariffe** e **imposte di scopo**. Ciascuna di queste alternative ha una ricaduta più o meno importante sul bilancio pubblico,

sulla domanda del servizio ed ha anche implicazioni dal punto di vista dell'allocazione ottimale delle risorse disponibili (Oxera, 2019).

Considerando ad esempio da un sistema di gestione pubblica dell'infrastruttura con assenza di pedaggio, come avviene seppur in modo parziale nel Regno Unito ed in Germania; questo sistema di finanziamento può essere implementato in due modi: il primo modo è il modello del “pedaggio ombra”, dove lo Stato concede una remunerazione al concedente in base ai livelli di traffico effettivi nei confini dell'infrastruttura gestita (Oxera, 2019).

Il secondo metodo è quello dell'*availability*; nel quale, come si evince dal nome stesso, viene erogato un corrispettivo al gestore in base ai livelli di disponibilità dell'infrastruttura verso l'utenza (Oxera, 2019).

La seconda modalità di finanziamento è costituita dal ricorso ad una “imposizione scopo”, la quale può essere ad esempio una tassa sul carburante erogato o sulla immatricolazione dei veicoli (Oxera, 2019).

Questo è l'esempio del Regno Unito, il quale ha introdotto a partire dal 2020/21 un fondo vincolato al mantenimento ed al potenziamento della rete stradale chiamato *Vehicle Excise Duty* (VED); ovvero un prelievo effettuato al momento dell'immatricolazione dei veicoli a seconda della tipologia e delle caratteristiche tecniche (Oxera, 2019). Il difetto principale di questa imposta è la sua tenue correlazione con l'utilizzo dell'infrastruttura (Oxera, 2019).

Un sistema che segue in maniera affine la tassa di “scopo” è il sistema a tariffazione fissa valido per un determinato periodo di tempo; conosciuto ai più come *vignetta*. Esso non permette in alcun modo la differenziazione di costo sulla base della frequenza di utilizzo dell'infrastruttura; sbilanciando in modo netto la propria convenienza verso gli utilizzatori assidui (i quali acquistano *vignette* di lunghezze temporali più estese), facendo pagare in modo sproporzionatamente più elevato gli utilizzatori occasionali¹⁷, primi fra tutti gli utenti diretti in un paese terzo, i quali sono solo di passaggio (Oxera, 2019).

In ogni modo, generalmente più i sistemi di finanziamento si allontanano dallo *user pay principle*, più viene massimizzato il surplus di coloro che utilizzano in modo frequente

¹⁷ Questa dissimetria è confermata dallo studio della Commissione Europea (2017), Support study for the impact assessment accompanying the revision of the Eurovignette directive, maggio.

l'infrastruttura, il costo dei quali viene fatto gravare sui contribuenti che non utilizzano le autostrade (Oxera, 2019).

Figura 7- Modelli di tariffazione delle autostrade in Europa

Paese	Sistema di pagamento per i veicoli leggeri	Sistema di pagamento per i veicoli pesanti (>12 tonnellate)
Austria	Vignette	Pedaggio valido per l'intera rete
Danimarca	Pedaggio solo per i ponti	Vignette
Francia	Pedaggio	Pedaggio
Germania	Pedaggio solo per i tunnel	Pedaggio valido per l'intera rete
Grecia	Pedaggio	Pedaggio
Irlanda	Pedaggio	Pedaggio
Italia	Pedaggio sulle tratte in concessione	Pedaggio sulle tratte in concessione
Paesi Bassi	Pedaggio solo per i tunnel	Vignette
Polonia	Nessuno	Pedaggio valido per l'intera rete
Portogallo	Pedaggio	Pedaggio
Regno Unito	Pedaggio solo per tunnel, ponti e M6 toll	Vignette
Slovacchia	Vignette	Pedaggio valido per l'intera rete
Slovenia	Vignette	Pedaggio
Spagna	Pedaggio sulle tratte in concessione	Pedaggio sulle tratte in concessione
Svezia	Pedaggio solo per i tunnel	Vignette
Ungheria	Vignette	Pedaggio valido per l'intera rete

Fonte: elaborazione Oxera su Commissione Europea (2017), Support study for the impact assessment accompanying the revision of the Eurovignette directive, maggio 2017, e Albalade, D. (2014), The privatisation and nationalisation of European roads. Success and Failure in Public Private Partnerships, Edward Elgar.

3.3 Alcune esperienze europee

In **Spagna** le autostrade fondano le proprie radici tra gli anni '60 e '70, con lo Stato che interviene come figura di garante sui prestiti, ma la realizzazione avviene tramite concessionari privati selezionati mediante una procedura competitiva (Il Sole 24ore, 2020).

Per quanto concerne gli investimenti invece, il fallimento di numerosi gestori a seguito della crisi economica avvenuta a fine anni '70 in aggiunta ai vari aggiustamenti fisiologici verificatisi col trascorrere del tempo hanno portato al risultato nel quale il 20% delle autostrade spagnole sono attualmente a pedaggio, mentre la restante parte della rete è gestita direttamente dallo Stato o dalle regioni spagnole o attraverso l'affidamento a concessionari

che sono remunerati con il principio del “pedaggio ombra” di cui si parlava nel sottocapitolo 3.2, in base ai volumi di traffico sulle tratte¹⁸ (Oxera, 2019).

Una importante criticità del sistema spagnolo è l'estensione estremamente contenuta delle tratte a pedaggio in paragone alle tratte in gestione statale, le quali sono esenti dal pagamento; questo non solo reindirizza il traffico verso le tratte alternative non a pagamento, ma crea anche una distribuzione sbilanciata delle autostrade pubbliche nelle diverse regioni del paese (Oxera, 2019).

Nel caso del **Regno Unito** invece, l'onere della gestione, manutenzione e dello sviluppo di tutta la rete autostradale è data in affidamento a *Highways England*, la quale è per la sua interezza detenuta dal governo inglese (Oxera, 2019).

Fatto salvo alcuni casi eccezionali,¹⁹ le tratte autostradali inglesi non prevedono la corresponsione di alcun pedaggio, in quanto *Highways England* era finanziata tramite la fiscalità generale fino al 2019, mentre dal 2020 la sua maggior fonte di finanziamento proviene dalla precedentemente citata *Vehicle Excise Duty* (VED) (Oxera, 2019).

Il Dipartimento dei Trasporti del governo inglese fissa attraverso la *Road Investment Strategy* (RIS), i livelli delle performance di *Highways England* in un'ottica di medio-termine al fine di destinare i fondi ad essa. Questo rappresenta una sorta di contratto tra *Highways England* ed il Dipartimento dei Trasporti del governo inglese, il quale ha il fine di identificare tutti gli investimenti che verranno implementati nell'arco di tempo programmato ed i loro rispettivi costi (Oxera, 2019). Concludendo questa breve analisi, secondo l'Oxera (2019), la Road Investment Strategy inglese copre quattro macroaree:

- la visione di lungo termine per lo sviluppo della rete;
- i progetti da realizzare nel corso di cinque anni;
- gli standard di performance che *Highways England* deve soddisfare, misurati da una gamma di *key performance indicators* (KPI);

¹⁸ Circa 1000 Km di strade sono gestite secondo questo modello secondo Albalade, D. (2014), *The privatisation and nationalisation of European roads.. Success and Failure in Public Private Partnerships*, Edward Elgar.

¹⁹ Eccezione importante è l'autostrada M6 toll Birmingham-Cannock gestita dalla multinazionale australiana Macquarie Atlas Roads

- il livello dei finanziamenti concessi ad *Highways England* per realizzare efficacemente le attività richieste (Oxera, 2019).

Passando alla **Francia**, il modello di gestione dell'infrastruttura attualmente vigente è costruito attorno alla *convention de délégation*, il quale è un contratto di diritto amministrativo che contiene al suo interno gli obblighi per la costruzione, manutenzione e programmi di sviluppo di ogni tratta autostradale che viene affidata in concessione (Oxera, 2019).

Alla *convention* sono allegati due ulteriori documenti: il *cahier des charges*, all'interno del quale vi sono gli investimenti che devono essere realizzati dal concessionario, le tariffe e tutto l'inquadramento giuridico. Esso costituisce il nucleo economico del rapporto concessorio (Oxera, 2019).

Il secondo documento è il *contrat de plan*, il quale in aggiunta al precedente documento prevede le ulteriori opere da realizzare e l'adeguamento tariffario che ne consegue. Entrambi hanno solitamente una durata di cinque anni (Oxera, 2019).

Nel paese operano 18 concessionari autostradali, due dei quali sono pubblici, mentre i restanti fanno parte di grandi gruppi industriali (Eiffage e Vinci) (Oxera, 2019).

La criticità più evidente del sistema di concessioni francese è l'esistenza di un potere negoziale tra Stato e concessionari sbilanciato nettamente verso gli ultimi, i quali hanno conseguito notevoli profitti grazie alla formulazione delle tariffe secondo il modello del *price cap* ed a previsioni di rischio traffico e costruzione molto favorevoli.

Per porre un freno a questa criticità, ed in seguito ad un acceso dibattito, i concessionari hanno inserito una clausola che pone un limite ai benefici conseguiti in caso di sovracompensazione degli investimenti con supporto finanziario del nuovo *Plan de relance Autoroutier* (Oxera, 2019).

Infine, per quanto riguarda la **Germania**, la rete autostradale si estende per ben 13 mila Km realizzata per la sua totalità con fondi pubblici (Il Sole 24ore); il governo federale tedesco detiene le infrastrutture, ed inoltre possiede il potere di delegarne la costruzione e la gestione ai singoli stati (*Länder*) (Oxera, 2019).

In Germania sono attualmente adottate tre principali forme di finanziamento ai fini manutentivi e dello sviluppo della rete autostradale: il primo è il classico metodo che si appoggia sulla fiscalità generale (Oxera, 2019).

Nel secondo caso vi è l'esistenza di un sistema a pedaggi verso i veicoli pesanti, in base alla distanza percorsa e le specifiche tecniche in termini di emissioni prodotte (Oxera, 2019). Questo sistema si appoggia su un sistema di rilevazione satellitare, che riconosce i veicoli con massa a pieno carico superiore alle 12 tonnellate in modo automatico (Il Sole 24ore).

I proventi derivanti dal pedaggio dei mezzi pesanti confluiscono nella cassa VIFG,²⁰ la quale serve a finanziare i lavori di manutenzione della rete (Oxera, 2019). Questa discriminazione di prezzo ha però come esternalità negativa il fatto che molti mezzi pesanti evitino le autostrade, andando ad intasare le arterie minori.

Per concludere, il terzo metodo è rappresentato da alcune tipologie di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) quali l'*F-modell*, l'*A-modell* e il *V-modell*, che però rappresentano una netta minoranza rispetto alle due modalità precedenti largamente più utilizzate (Oxera, 2019).

²⁰ Agenzia istituita nel 2004

CONSIDERAZIONI FINALI

Nelle pagine precedenti abbiamo descritto le attuali modalità di gestione della rete autostradale italiana, evidenziando alcune criticità dell'attuale sistema concessorio. Inoltre, abbiamo proposto alcuni raffronti con altri paesi europei.

In primo luogo, abbiamo evidenziato l'esistenza la molteplicità dei rapporti concessori lungo i quasi 6 mila Km di estensione della rete a pedaggio italiana.

Come si è visto, dal numero elevato di concessioni scaturisce anche un numero estremamente elevato di transazioni complesse tra ente concessionario e concessionario. Questo numero di transazioni si può declinare in molteplici accezioni che non riguardano solamente la sfera puramente relazionale tra le due parti, ma che includono anche la sfera economica, giuridico-normativa e sociale di attori terzi, le quali sono sempre in evoluzione e necessitano costantemente di essere aggiornate, modificate nelle proprie criticità al fine di migliorarle.

Tra le criticità evidenziate vi sono quelle relative alla pianificazione degli investimenti e la lentezza delle gare di affidamento, che potrebbe essere ridotto probabilmente attraverso uno snellimento della macchina burocratica, la quale in molti casi risulta ingessata, e genera costi non solo esorbitanti, ma specialmente ingiustificati. Un buon modo per cercare di smuovere il sistema della burocrazia ed anche del controllo è quello di standardizzare i processi e le norme; come ad esempio si è fatto per la questione della tariffazione. Certo, ci vorrà un po' di tempo affinché entri a pieno regime, però ci pare un passo positivo.

L'ultima parte dell'elaborato è stata dedicata al confronto con i nostri partner europei in particolare per quanto riguarda la gestione e le modalità di tariffazione verso l'utenza.

Per quanto riguarda il pedaggio infine, molte nazioni adottano sistemi di finanziamento come *vignette* o accise a monte che sono molto sfavorevoli agli utenti occasionali della rete, mentre nazioni come Italia e Francia adottano pedaggi che aumentano all'aumentare dei Km percorsi e sono assegnati in base alla tipologia di veicolo.

Anche qui la differenza sta nelle scelte ponderate dalle varie amministrazioni nazionali sulla base di studi sull'andamento dei flussi di traffico e analisi delle esternalità.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Audizione ANCE nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali presso l'VIII Commissione del Senato della Repubblica (2020), Cap. 3.

Autorità di Regolazione dei Trasporti (2019), Allegato A alla delibera n. 71/2019 del 19 giugno 2019, Cap. 1, 5, 16, disponibile al link:

https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwidhquU96zsAhWNfMAKHQ03BUQQFjAHegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.autorita-trasporti.it%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F06%2Fdelibera-n.-71_All.-A.pdf&usg=AOvVaw1DO2Nobs4VzZnalEia30RL

Autostrade per l'Italia, Chi siamo/Storia disponibile al link: <https://www.autostrade.it/de/chi-siamo/storia> [Data di accesso: 1/10/2020]

Balassone, F. (2019), Indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali, testimonianza del Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia del 7 luglio 2019, pp. 6-8.

Botto, A., Iannotta, L., (2013), “La concessione di lavori pubblici nella sua oscillazione pendolare: dal privato al pubblico e ritorno”. In: Pisanti, G. (2019), Le concessioni autostradali: evoluzione normativa e regolamentare. Dagli albori alla Delibera ART n.119/2017, Cap 1, 2.

Corte dei Conti (2019), Le concessioni autostradali, Deliberazione 18 dicembre 2019, n.18/2019/G, Cap. I, IV, V, VI.

Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali (2018), Settore autostradale in concessione, Relazione Attività 2018, Cap. 1, 2, 3, 6 disponibile al link <https://www.mit.gov.it/node/12287> [Data di accesso: 29/09/2020]

Galvagni, L. (2019), Autostrade, gruppo Gavio secondo al mondo dopo Atlantia Abertis disponibile al link: <https://www.ilsole24ore.com/art/autostrade-gruppo-gavio-secondo-mondo-atlantia-abertis-ACxdwbn> [Data di accesso: 1/10/2020]

Oxera (2019), La regolazione delle autostrade: caso italiano e confronto internazionale, febbraio, Cap. 2, 3, 4, 5 disponibile al link: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/03/La-regolazione-delle-autostrade-caso-italiano-e-confronto-internazionale.pdf>

Pisanti, G. (2019), Le concessioni autostradali: evoluzione normativa e regolamentare. Dagli albori alla Delibera ART n.119/2017, Cap 1, 2.

Reggio, R. (2020), Autostrade pubbliche o private? Chi le gestisce e come funzionano in Europa, disponibile al link: <https://www.ilsole24ore.com/art/pubbliche-o-private-chi-gestisce-autostrade-europa-AEipEfbF> [Data di accesso: 30/09/2020]

Saltari, L., e Tonetti, A., (2019) in “Il regime giuridico delle autostrade in Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere”, Giuffrè, Milano, 2017. In: Pisanti, G. (2019), Le concessioni autostradali: evoluzione normativa e regolamentare. Dagli albori alla Delibera ART n.119/2017, Cap 1, 2.

Tucci, F. (2020), La gestione delle autostrade: un confronto europeo, disponibile al link: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-la-gestione-delle-autostrade-un-confronto-europeo> [Data di accesso: 30/09/2020]