

Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali

Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici (8^a) della Camera dei Deputati

Audizione del 5 maggio 2015

Andrea Camanzi, Presidente

Illustre Presidente, illustri Deputati, desidero innanzitutto ringraziarVi anche a nome dei colleghi Barbara Marinali e Mario Valducci per l'occasione che ci è data di essere ascoltati nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali. Vorrei, al riguardo, concentrare l'intervento su quattro aspetti.

1. Le valutazioni che ci apprestiamo a formulare sul settore autostradale muovono dall'art. 5 del decreto-legge n. 133 del 2014, cosiddetto "Sblocca-Italia" al cui proposito abbiamo avuto modo di esprimere dinanzi a questa Commissione la posizione dell'Autorità nel mese di settembre dello scorso anno, nel contesto dell'attività di conversione di quel decreto.

Come noto, tali disposizioni prevedono che i rapporti concessori in vigore possano essere aggiornati o revisionati anche attraverso la gestione unificata di tratte autostradali interconnesse, contigue o complementari. Ove trovassero applicazione, esse consentirebbero di modificare le concessioni esistenti senza procedere ad un nuovo affidamento alla scadenza e con l'effetto di continuare a sottrarre il settore autostradale alla regolazione *ex ante* da parte dell'Autorità, attualmente prevista solo per le nuove concessioni.

Al riguardo, nonostante i correttivi apportati al testo nel corso della procedura di conversione del d.l. 133/2014, la posizione dell'Autorità rimane oggi critica; condividiamo, quindi, quanto rappresentato da altri in questa ed altre sedi in ordine alla opportunità di un definitivo superamento delle norme in esame. Se l'art. 5 del d.l. 133/2014 costituisce un tentativo di dare risposta all'esigenza dei concessionari di poter gestire in modo più efficiente le tratte autostradali, si tratta di una risposta manchevole di una adeguata visione d'insieme e di medio-lungo periodo che il sistema richiede.

Per quanto di rilievo per il regolatore, ci limitiamo ad evidenziare che le concessioni in essere - per la quasi totalità assentite nell'ultima metà del secolo scorso e senza l'esperimento di

procedure concorsuali - sono il risultato di scelte effettuate con un'ottica scarsamente attenta all'efficienza strutturale del settore e delle gestioni. Ne risulta un quadro disomogeneo e non sufficientemente trasparente sotto il profilo dei criteri, dei modelli tariffari applicati e dei sistemi di ammortamento degli investimenti. Come noto, esistono ben sei differenti regimi tariffari e, dal punto di vista dell'ampiezza delle tratte oggetto di gestione, esse variano tra poche decine di chilometri, ad una o più centinaia di chilometri, ai quasi tremila chilometri gestiti dal principale concessionario.

Occorre anche tenere conto degli effetti della recessione economica e della concorrenza intermodale dei trasporti che, in siffatte condizioni della regolazione del settore, si sono tradotti in una significativa riduzione dei volumi di traffico, non compensata da adeguati meccanismi regolatori idonei ad assicurare recuperi di margini aggiuntivi di efficienza. In mancanza di "correttivi regolatori", gli effetti dei volumi di traffico impattano direttamente l'equilibrio economico finanziario del concessionario o il livello dei pedaggi per gli utenti.

Nel quadro sopra delineato condividiamo l'opinione che sia urgente e necessario un riassetto generale del settore incentrato su un recupero di efficienza strutturale e gestionale e una efficace regolazione di rischi, che riteniamo sia compito del regolatore *ex ante* indirizzare ed accompagnare.

Desideriamo, inoltre, attirare l'attenzione della Commissione sulla circostanza che il coinvolgimento dell'Autorità nella procedura di approvazione dell'atto aggiuntivo o della convenzione unitaria - previsto dall'art. 5 attraverso la formula del "sentita l'Autorità" - si discosta dal modello prefigurato nelle nostre norme istitutive secondo le quali il regolatore

- i) predispone lo schema di convenzione da inserire nel bando di gara;
- ii) applica il sistema tariffario basato sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività a cadenza quinquennale;
- iii) definisce gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali – tema sul quale mi appresto a tornare in prosieguo.

Ciò priva il settore degli effetti che possono derivare dall'intervento dell'Autorità ai fini, tra l'altro, del contenimento delle dinamiche tariffarie in progressivo aumento.

2. Vorremmo, in secondo luogo, sottolineare la centralità della funzione, posta in capo all'Autorità dalle norme istitutive, di definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali. Scopo della misura è di fornire una base oggettiva per la razionalizzazione del sistema

ed agevolare il superamento della frammentazione e disomogeneità di cui esso oggi soffre. Un ambito di gestione più efficiente, cui concorre la definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte, potrebbe, fra l'altro, consentire di prevenire la problematica derivante dalla presenza di elevati valori di subentro nelle concessioni - che, allo stato, incidono sulle condizioni economiche delle gare - e di migliorare le condizioni di "bancabilità" dei piani di investimento alla base delle concessioni, ossia della loro sostenibilità dal punto di vista finanziario.

A tale riguardo, con il coinvolgimento dei singoli gestori e della loro principale Associazione, l'Autorità ha avviato nel marzo del 2014 una raccolta dei dati relativi a ciascuna società concessionaria secondo uno schema che la stessa Autorità ha elaborato al fine di sviluppare un modello di analisi che consenta di effettuare confronti di efficienza. Sulla base dei dati sinora raccolti, nella riunione del Consiglio dello scorso 23 aprile 2015, l'Autorità ha deliberato l'avvio del procedimento per la definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali che troverà conclusione prima dell'estate.

Nel ribadire che solo attraverso l'ausilio di una buona regolazione *ex ante* potrà verificarsi un miglioramento generale del settore in termini di efficienza, non ci nascondiamo la complessità della sfida da affrontare; e ciò, anche in considerazione dell'attuale assetto del sistema delle concessioni che, prevedendo scadenze differenziate, non agevola l'attuazione di forme di ottimizzazione attraverso affidamenti congiunti di tratte ad oggi gestite con separati affidamenti.

In proposito, la capacità dell'Autorità di predisporre modelli per la regolazione delle nuove concessioni sarebbe rafforzata dalla disponibilità di dati gestionali sulle concessioni oggi detenuti in via esclusiva dalla struttura organizzativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti cui è attribuita la vigilanza sui concessionari autostradali. Questi ultimi consentirebbero, fra l'altro, di distinguere correttamente gli investimenti aggiuntivi attribuiti da quelli già previsti nelle convenzioni in essere e non realizzati.

3. Un altro aspetto che riteniamo opportuno segnalare, anche in vista del recepimento nell'ordinamento nazionale della nuova direttiva europea 2014/23/UE in materia di concessioni, è il tema del c.d. *ius variandi*.

Tenendo presente che, come detto, sulla base della legge istitutiva dell'Autorità, la regolazione *ex ante* riguarderebbe solo le nuove concessioni, è quanto mai necessario adottare una disciplina rigorosa in materia ed assicurarne una applicazione altrettanto rigorosa che non

consenta di disporre modifiche sostanziali ai contratti in corso di validità senza ricorrere all'affidamento di una nuova concessione.

Come abbiamo avuto occasione di rilevare nella sede del “Gruppo di lavoro per la elaborazione della strategia nazionale di riforma degli appalti pubblici”, la nuova direttiva europea indica quali modifiche possono essere apportate alle concessioni in corso di esecuzione senza ricorrere ad una nuova procedura di aggiudicazione e quali, invece, in quanto “sostanziali”, comportano l’obbligo di procedere ad una nuova procedura di aggiudicazione.

Attraverso una accurata trasposizione di quelle disposizioni, il recepimento della direttiva costituisce, pertanto, l’opportunità per definire l’ambito dell’esercizio appropriato e legittimo dello *ius variandi* rispetto a quello delle modifiche sostanziali consistenti, di fatto, in nuove concessioni. Beninteso, quanto affermato riguardo alle concessioni che potremmo definire come “interamente nuove”, vale anche nel caso di atti aggiuntivi al contratto di concessione originario qualora, nella sostanza, ne alterino gli elementi essenziali.

4. Desideriamo, infine, soffermarci sul perimetro delle competenze attribuite all’Autorità in materia autostradale. E’ appena il caso di ricordare che tali competenze sono state definite in un contesto in cui, con riferimento al settore autostradale, era ancora attesa la istituzione della *Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali* di cui all'art. 36 del d.l. n. 98/2011 convertito dalla l. n. 111/2011, la cui costituzione, tuttavia, non è mai avvenuta. Detto perimetro riteniamo richieda una rilettura anche alla luce delle tendenze recenti degli assetti istituzionali della regolazione indipendente in altri Paesi europei.

E’ noto che l’Autorità di regolazione dei trasporti non costituisce più un *unicum* nel panorama europeo dei regolatori indipendenti investiti di competenze plurimodali, in particolare nel segmento del trasporto terrestre. Come noto, l’Autorità di regolazione ferroviaria inglese (ORR) ha assunto, a partire dallo scorso mese di aprile, competenze anche in materia di strade, consistente nella vigilanza sulla gestione della rete stradale strategica, delle autostrade e delle strade principali di categoria “A”. Inoltre, in Francia, un progetto di legge presentato a fine 2014 prevede l’estensione dei poteri e dei compiti dell’Autorità di regolazione ferroviaria (ARAF) alle strade e alle autostrade.

Entrambi i modelli citati prevedono che il regolatore eserciti, fra l’altro, funzioni di monitoraggio e controllo sui contratti di concessione in corso di validità, ivi compresa la vigilanza sulla applicazione del regime tariffario cui è riconducibile ogni singola concessione. Fatte salve le

prerogative del concedente, riteniamo che tali competenze dovrebbero essere espressamente attribuite anche alla Autorità di regolazione dei trasporti.

Esaurite le osservazioni che vorremmo sottoporre alla Commissione nell'ambito di questa indagine conoscitiva, desidero ringraziare, anche a nome dei Colleghi, il Presidente ed gli onorevoli componenti per l'attenzione che ci hanno riservato.