

Segnalazione per trattamento INAIL ai deceduti sul lavoro nel crollo del Ponte Morandi.

Il giorno della tragedia più persone, per motivi lavorativi si trovavano sotto tutela INAIL, ebbene, per alcune di loro non è stata prevista, né riconosciuta alla famiglia con cui convivevano, una rendita da parte dello stesso istituto, poiché non è stato possibile stabilire se i soggetti (non sposati), conviventi con i genitori, contribuivano al bilancio.

Chiediamo che, come già in altre sedi, a noi promesso dal nostro Presidente Mattarella, si ponga mano al regolamento dell'istituto affinché non esistano più disparità fra i lavoratori.

Grazie molte.

Paola VICINI

Mamma di Mirko Vicini

Allegato

Nota illustrativa

I

L'autostrada: un servizio di interesse economico generale

Per comprendere il perché gli esponenti ritengono illecita la complessiva gestione della concessione di ASPI è necessario richiamare la natura giuridica del servizio autostradale da cui discendono una serie di regole e vincoli che sia ha il timore che siano stati violati. Si è ritenuto pertanto opportuno spendere alcuni passaggi per chiarire la natura dell'autostrada alla stregua di servizio economico di interesse generale.

La rete autostradale costituisce uno snodo fondamentale nell'organizzazione delle moderne società, divenuto ormai indispensabile per la vita sociale ed economica di tutti i paesi. Non a caso viene definita come un'infrastruttura critica, vale a dire una di quelle infrastrutture il cui indebolimento rappresenterebbe un problema tale da mettere in crisi un intero sistema.

Le strade, e tra esse le autostrade, rappresentano lo strumento operativo che garantisce una serie di diritti riconosciuti nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nella nostra costituzione e nei trattati e nella normativa comunitaria.

Per quanto riguarda l'autostrada, nel corso del tempo sono state formulate diverse definizioni¹. In questo quadro è di particolare interesse quella offerta dalla normativa comunitaria. L'articolo 1 della direttiva 2011/76, definisce espressamente l'autostrada come una “*strada appositamente progettata e costruita per il traffico motorizzato che non dà accesso alle proprietà adiacenti, la quale: i) è dotata, salvo in punti particolari o a titolo temporaneo, di carreggiate distinte per i due sensi di marcia, separate mediante una banda non destinata alla circolazione oppure, in via eccezionale, mediante altri mezzi; ii) non presenta intersezioni a raso con alcuna altra strada, linea ferroviaria o sede tranviaria, pista ciclabile o cammino pedonale; e infine iii) è espressamente classificata come autostrada*”.

¹ Tutte le definizioni convengono nel descrivere l'autostrada come un'infrastruttura con caratteristiche tali da permettere tempi di movimento ridotti rispetto a quelli cui andrebbe incontro con le normali strade che non garantiscono scorrimento veloce. La circolazione accelerata costituisce quindi l'elemento su cui poggia la definizione di autostrada, rappresentando la funzionalità primaria, che deve essere tralasciata attraverso una progettazione caratterizzata dall'esclusione di determinati tipi di traffico, dalla separazione materiale dalla rete stradale ordinaria, dalla particolarità del tracciato ottenute attraverso l'adozione di speciali criteri tecnici, quali una larghezza minima della carreggiata, l'esistenza di rettilinee congiunte con curve a largo raggio, la soppressione completa di incroci o attraversamenti a raso.

Queste caratteristiche tecniche rappresentano il presupposto progettuale idoneo a consentire quella che costituisce la funzione primaria dell'autostrada: garantire una circolazione accelerata che consenta tempi di trasporto ridotto e che per questo costituisce un servizio di interesse economico generale, in tutto e per tutto riconducibile ad un servizio pubblico di rilievo imprenditoriale.

Il legislatore comunitario si è più volte occupato del servizio di gestione della rete autostradale inquadrandolo nell'ambito dei servizi di interesse economico generali (d'ora in poi anche SIEG) ai sensi degli artt. 14² e 106³ TFUE, proprio in virtù degli obblighi di servizio pubblico di cui il concessionario è investito: *in primis* garantire all'utente l'accesso ad un servizio di adeguata qualità e sicurezza a fronte del pagamento di un pedaggio accessibile.

Le prime decisioni della Commissione che chiariscono questo concetto, presente sin dal 1957 nel Trattato sulla Comunità Economica Europea, risalgono al 2000 (Decisione della Commissione del 24 ottobre 2000 – Aide d'État N 540/2000 – *France – Réforme du régime d'exploitation des concessions autoroutières*) e al 2001 (Aide d'État N 321/2001).

La Commissione ha poi ribadito la qualificazione dell'autostrada alla stregua di SIEG in occasione di alcune decisioni relative alla proroga di alcune concessioni autostradali francesi: decisione dell'11 dicembre 2015 n. 42783; decisione del 28 ottobre 2014 n. 38271; decisione del 28 novembre 2005 n. 842.

La classificazione delle autostrade come servizio di interesse economico generale ha interessato recentemente la stessa ASPI, la cui attività è stata oggetto di analisi nella decisione n. 2435/2018, scaturita da un'iniziativa del Governo italiano che nel 2017, anche a

2 Articolo 14 TFUE (ex articolo 16 del TCE)

Fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

3 Articolo 106 (ex articolo 86 del TCE)

1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.

2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.

3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.

causa dell'inadeguatezza delle infrastrutture liguri⁴, ha notificato alla Commissione europea un progetto che consentiva, tra l'altro, la realizzazione della Gronda di Genova.

La Commissione europea, con l'indicata decisione n. 2435/2018, autorizzava il progetto notificato dal Governo italiano imponendo però condizioni ben precise che avevano quale presupposto l'inequivocabile conferma che la gestione della rete autostradale di cui è incaricata Autostrade per l'Italia è un servizio di interesse economico generale ai sensi del diritto europeo; qualificazione che impone il rispetto di alcune condizioni affinché tale servizio sia espletato legittimamente e nel rispetto del diritto dell'Unione.

4 soprattutto con riguardo alle esigenze di individuare arterie ulteriori per differenziare maggiormente il percorso dei mezzi pesanti da quello dei veicoli per evitare di sovraccaricare eccessivamente le tratte in entrata e in uscita da Genova

II.

La nascita di Autostrade per l'Italia S.p.A. (ASPI).

Il quadro dei principi così individuati costituisce il terreno in cui si inserisce la regolamentazione specifica che presiede al governo delle autostrade, che in Italia sono gestite principalmente attraverso concessioni a soggetti privati.

Il ruolo pubblico di concedente era rivestito dapprima da ANAS, quindi era trasferito in capo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito anche MIT).

Un importante ruolo di controllo, soprattutto nella genesi della concessione, era riservato al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, competenza cui, dopo la tragedia del Ponte Morandi, veniva affiancata quella dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (d'ora in poi anche ART).

La porzione principale dei circa 6.800 km di autostrade presenti nel nostro paese è assegnata in concessione, per complessivi 3.020 km, alla società Autostrade per l'Italia S.p.a. in forza della Convenzione Unica sottoscritta il 12 ottobre 2007 ed approvata per legge n. 101/2008, nonché dei successivi atti aggiuntivi del 24 dicembre 2013 e del 10 luglio 2017.

La convenzione oggi in atto costituisce il punto di arrivo di un percorso, il cui dato sorgivo può essere individuato nell'originaria concessione sottoscritta il 18 settembre 1968, quando concedente era l'ENTE ANAS e concessionario Autostrade Concessioni e Costruzioni SpA.

Negli anni '90, come noto, la rete autostradale, così come altre infrastrutture del nostro paese, è stata investita da una decisa azione di privatizzazione. Per quanto riguarda il settore autostradale la prima concessione successiva alla privatizzazione è stata sottoscritta il 4 agosto 1997. Il quadro normativo di riferimento è stato poi completato con quattro atti aggiuntivi (15 gennaio 1998, 29 marzo 1999, 21 maggio 1999, 23 dicembre 2002⁵).

Nella prima fase della privatizzazione, la società Edizione SpA (riconducibile alla famiglia Benetton), per il tramite della società-veicolo Schema 28 Spa, acquisiva il 30% delle azioni di Autostrade Concessioni e Costruzioni SpA da IRI che deteneva l'86% delle azioni, mentre il 14% era già quotato in borsa⁶. Il prezzo fu pari a 5.050 miliardi (cinquemila e cinquanta miliardi) di lire pari a circa 2,5 miliardi di euro.

5 Il IV atto aggiuntivo, quello del 2002, nell'ipotesi ricostruttiva che si propone, assume un rilievo centrale.

6 Il prezzo di acquisto risulterebbe pari a 2,5 mld, sostenuto con capitale proprio per 1,2 mld e con debito per 1,6. (fonti: R&S-Il Sole 24 Ore del 24 dicembre 2009, pagina dedicata ai conti delle società quotate e Convenzione Unica)

Successivamente IRI, attraverso offerta pubblica di vendita, collocava in borsa il restante 56% delle azioni guadagnando altri 8700 miliardi di lire (ottomila settecento miliardi di lire) pari a circa 4,5 miliardi di euro.

A quel punto Schema28, tramite una seconda società-veicolo denominata NewCo28 SpA acquisiva il restante un ulteriore 53,8% delle azioni di Autostrade Concessioni e Costruzioni SpA mediante il lancio di un'offerta pubblica di acquisto volontaria per un valore pari a 6,45 miliardi di euro, valore quasi interamente finanziato mediante ricorso all'indebitamento concesso da terzi⁷.

Il prezzo pagato dal gruppo Edizione Holding SpA per l'acquisto del controllo della società era quindi pari ad oltre 8 miliardi di euro.

A questo punto la proprietà di Autostrade Concessioni e Costruzioni SpA era detenuta al 30% da Schema28 e al 53,8% da NewCo28, entrambe interamente controllate da Edizione.

Successivamente, avveniva una fusione per incorporazione di Autostrade Concessioni e Costruzioni SpA e Schema28 SpA in Newco28 SpA, poi denominata Atlantia S.p.A., la quale costituiva, a sua volta, una nuova società che veniva denominata Autostrade per l'Italia SpA alla quale venne conferito il ramo d'azienda autostradale per un valore di circa 4,5 mld. Questa operazione avrebbe consentito di sostenere il debito per l'OPA (con oneri finanziari, al netto del capitale da restituire, pari a 450 milioni di euro).

Sulla strutturazione della suddetta operazione ci si riserva un ulteriore approfondimento.

La maggioranza relativa delle azioni di ASPI erano e sono di proprietà dalla società Atlantia, a sua volta controllata dalla società Edizione riferibile alla famiglia Benetton.

Sul fronte del soggetto pubblico concedente è utile ricordare come il 19 dicembre 2002 l'Ente ANAS sia stato trasformato per legge in ANAS SpA (d.l. 138/2002), società al 100% controllata dallo Stato e delegata dal MIT a esercitare la competenza di concedente.

⁷ Fonti di questa ricostruzione sono R&S-II Sole 24 Ore del 24 dicembre 2009, pagina dedicata ai conti delle società quotate e Convenzione Unica

III

La convenzione del 2003. Le azioni sulle componenti della tariffa e il loro collegamento con il capitale regolatorio.

La prima convenzione unica stipulata con Autostrade per l'Italia dopo l'operazione di fusione per incorporazione è stata sottoscritta il 24 novembre 2003.

La convenzione del 2003 ha come suo atto genetico la presentazione da parte di ASPI del Piano economico finanziario (d'ora in poi anche PEF) che costituisce il documento principale in forza del quale l'ente di riferimento (ANAS e successivamente il MIT) hanno assunto gli atti amministrativi che presiedono alla gestione della concessione, definendo (sulla base della prospettazione del PEF) i confini del capitale investito netto e individuando il sistema di calcolo e fissazione della tariffa.

È nelle pieghe di questo atto che, secondo gli esponenti⁸, si sarebbe annidata l'operazione - della cui liceità si dubita fortemente - di inserimento nel capitale investito di una posta che doveva rimanere irrilevante ai fini del calcolo della tariffa e cioè di valori che consentissero di servire il debito assunto per l'acquisto da parte di NewCo 28 delle azioni necessarie per conseguire il controllo della società Autostrade poi divenuta ASPI. Tale inserimento è stato - a giudizio degli scriventi - compiuto surrettiziamente attraverso un'operazione, di cui si dirà oltre, sulle componenti della tariffa.

Se, in sé e per sé considerata, l'operazione di *leveraged buy out*, cioè di fusione a seguito di acquisizione con indebitamento (sulla base del cui schema è stata strutturata l'operazione di acquisizione di Autostrade Concessioni e Costruzioni SpA), poteva ritenersi in qualche modo lecita (anche se sul punto la giurisprudenza non era univoca⁹), altrettanto non può dirsi per la successiva scelta di inserire nel PEF della Convenzione (che - come si è già detto e meglio si dirà ancora - deve comprendere unicamente i valori dei lavori e servizi prestati per l'erogazione del servizio) importi a servizio del debito assunto per l'acquisto delle azioni. Di riflesso dovrebbe ritenersi illecita l'individuazione di una componente della

8 Confermato anche da alcune fonti di approfondimento tecnico consultate, *ex multis* [△] Pierre Di Toro, [Scalata azionaria e OPA europea: Le contese per la conquista del potere nella società quotate](#), Biblioteca dell'Economia d'Azienda, [EGEA](#), 2008, p. 31, [ISBN 9788823812123](#), [OCLC 1106147865](#). URL consultato il 7 settembre 2019 ([archiviato](#) il 7 settembre 2019).

9 Con la riforma del diritto societario del 2003/2004 a è entrato in vigore l'art. 2501 bis C.C. che ha reso lecite, alle condizioni stabilite dallo stesso art. 2501 bis C.C., le operazioni di *leveraged buy out*. Prima dell'entrata in vigore di questa disposizione, sia in dottrina, sia in giurisprudenza ci si interrogava sulla legittimità di queste operazioni, specialmente nel caso in cui, a causa di una leva finanziaria (rapporto tra risorse prese a prestito per finanziare l'acquisizione e mezzi propri dell'acquirente) particolarmente elevata, l'indebitamento "scaricato" sulla società oggetto di acquisizione potesse ritenersi insostenibile. Al riguardo, si ricordano le due note sentenze del Tribunale di Milano del 14 maggio 1992, nel caso Carlo Erba-Farmitalia e del 13 maggio 1999, nel caso Trenno, che, dopo varie oscillazioni nella giurisprudenza, hanno poi sancito l'orientamento favorevole per questo tipo di operazioni poi recepito dal legislatore con l'art. 2501 bis, C.C..

tariffa non direttamente collegata ad investimenti infrastrutturali, né ai costi operativi sostenuti per l'erogazione del servizio.

La proposta di inserire nel piano economico finanziario tali valori (cioè debito per capitale e interessi che effettivamente rientrava nel patrimonio di ASPI) comporta come conseguenza che la tariffa sia determinata sulla base di componenti sganciate dagli investimenti ex art. 106 TFUE. Tale proposta ha, probabilmente, indotto in errore lo Stato¹⁰, che ha assunto un provvedimento che contrasta con la normativa europea e con le norme di principio che regolano la materia.

Su questa base, la convenzione del 2003 prevedeva la scomposizione della tariffa in due valori:

- la **tariffa base** che “remunera” forfettariamente – con una somma fissa garantita per ogni chilometro di tratta affidato in concessione - tutti gli investimenti della concessione originaria;
- tra essi non viene però più ricompresa una serie di lavori di impatto ed importo molto significativo (almeno 8 miliardi di euro come si evince dalla Decisione della Commissione UE n. 2435/2018) che vengono indicati nel IV atto aggiuntivo del 2002¹¹ e poi disciplinati sotto il profilo tariffario nella convenzione unica del 24 novembre 2003. Non è chiara la motivazione di questo spostamento, in quanto molti dei lavori che in tale atto aggiuntivo figurano come nuovi erano in realtà già oggetto della concessione precedente. Tra essi vi era anche la Gronda di Genova, compresa nella precedente concessione con il diverso nome “Bretella Voltri-Rivarolo” (quantificata allora per euro 1,8 miliardi), nonché le opere ancillari alla stessa: la Strada a mare di Cornigliano, la ristrutturazione del Ponte Morandi e la messa in sicurezza della nuova tangenziale (attuale tratto cittadino della A10-A12)¹²;
- per tali lavori viene individuata una **ulteriore componente della tariffa** basata su di una remunerazione che avrebbe ristorato ASPI dei costi da progetto definitivo, oltre ad un rendimento del 7,18%;
- Si tratta di un passaggio di centrale importanza, poiché di fatto, mentre la tariffa base viene determinata forfettariamente (e, quindi, sganciata da effettivi investimenti), una parte importante di opere previste nella concessione originaria formano oggetto di un

10 se più o meno consapevolmente saranno le indagini a dirlo

11 approvato con decreto legge del 24 dicembre n. 355 convertito con legge 24 febbraio 2003 n. 47.

12 Il fatto che tali lavori fossero in realtà già presenti nella precedente concessione è riconosciuto anche dallo stesso Stato e dalla Commissione Europea nella decisione 2435/2018 di cui si dirà meglio nel successivo capitolo.

nuovo “pacchetto di lavori” e speculare nuova componente tariffaria che remunera l’investimento addirittura al 7,18%.

Il passaggio merita un approfondimento:

- la tariffa vigente al momento dell’acquisto di Autostrade Concessioni e Costruzioni S.p.A. (di cui alla convenzione del 1997) era ovviamente determinata sulla base del capitale investito a quel momento. Si trattava di una tariffa *flat* pari a circa 15 cents a km che fu ritenuta sufficiente in sede di gara per la privatizzazione al fine di gestire l’autostrada ed eseguire le opere previste in concessione;
- l’atto di regolazione allora vigente per la determinazione della tariffa (la delibera CIPE del 20 dicembre 1996) non prevedeva, tuttavia una verifica della base tariffaria *flat* ma soltanto una formula con cui calcolare le variazioni della stessa;
- la logica della formula prevista a tal fine consisteva nel c.d. *price cap*, ossia una formula in base alla quale la variazione consentita della tariffa non poteva mai andare oltre quanto necessario per remunerare il capitale investito netto e coprire i costi operativi;
- tuttavia, la formula tariffaria del *price cap* di cui alla delibera CIPE 20 dicembre 1996 non prevedeva la sua applicazione alla base tariffaria forfettaria. A onor del vero, tale applicazione non era neppure esclusa¹³;
- grazie a questa ambiguità, i piani economici finanziari presentati dal 2003 in poi e i relativi atti aggiuntivi hanno consentito di rendere la base tariffaria come una sorta di rendita perpetua e di compensare e remunerare gli investimenti esclusivamente sulla base di poste economiche aggiunte in un momento successivo (ossia in occasione dell’approvazione di ogni PEF/atto aggiuntivo).
- In questo modo una parte dei ricavi derivanti dalla tariffa base forfettaria (che abbiamo definito come una sorta di rendita), non essendo diretti a rimborsare e remunerare effettivi investimenti, poteva essere utilizzato per consentire agli azionisti, anche attraverso la valorizzazione del conferimento del ramo d’azienda post-fusione, di pagare il debito assunto per l’acquisto. Si noti inoltre che tale debito

13 Va specificato che in sede di gara era stato allegato un testo della Convenzione (la Convenzione del 1997) che includeva la tariffa base forfettaria ed un nucleo di investimenti da eseguire (tra cui, ad esempio, figurava il completamento del nodo di Genova), alcuni dei quali sono poi stati inseriti come “nuovi lavori” a partire dalla convenzione del 2003.

diventava surrettiziamente ed implicitamente una componente del capitale investito, dato che nel PEF esposto dal concessionario, tra i debiti, erano inclusi anche valori al servizio del debito assunto per l'acquisto. Gli effettivi investimenti infrastrutturali sono stati in parte significativa¹⁴ spostati in altre separate componenti di RAB, nelle quali sono stati inseriti anche i successivi investimenti, tutti remunerati con componenti tariffarie autonome.

- Ciò che emerge con chiarezza è che, in alcuni casi, gli investimenti inseriti nelle poste separate erano, in realtà, già previsti prima del 2002 e avrebbero dovuto essere pagati con la tariffa base forfettaria (ormai, però, secondo la nostra ricostruzione, impegnata per sostenere finanziariamente il debito assunto per l'acquisto).
- Infatti, proprio nel 2002 viene approvato l'atto aggiuntivo che, come emerge dalla Convenzione Unica vigente, ha condotto all'introduzione della componente denominata "X", ossia una nuova RAB aggiuntiva, subordinata alla presenza di risorse pubbliche o di tariffa aggiuntiva autorizzata (art. 21 Convenzione Unica), remunerata a parte che portava i relativi costi su una nuova RAB/CIN da calcolare a parte.
- L'effetto più rilevante di tale componente si è verificato proprio in Liguria e, in particolare, con il passaggio del c.d. Nodo di Genova sotto la RAB di cui alla componente X anziché sotto la componente tariffaria di base *flat*. Infatti, proprio i lavori su tali infrastrutture (inclusivi della messa in sicurezza, della Gronda di Genova e della Strada a Mare di Cornigliano) erano già previsti dal 1989 come espressamente si legge nella Decisione della Commissione europea n. 2435/2018.

* * *

Il successivo step dell'evoluzione della concessione si realizza nell'anno 2006 con il cosiddetto decreto Di Pietro, dal nome dell'allora ministro dei lavori pubblici. Con il d.l. 262/2006, viene assegnata al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) la competenza a stabilire i meccanismi per la fissazione della tariffa individuando i parametri dei nuovi PEF, sulla base di una remunerazione a consuntivo dei lavori effettuati con un tasso di mercato. I criteri in questione vengono inseriti nella Delibera CIPE 39/2007¹⁵.

14 Tra questi investimenti "spostati" in altre componenti di RAB e remunerati con nuove componenti di tariffa vi sono tutti quelli che interessano il nodo di Genova.

15 Questa modifica risultava necessaria considerato che il sistema tariffario previgente, con una quota fissa ed un'altra che prevedeva una remunerazione ad un tasso pari 7,18%, risultava contrastante con l'art. 106 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea che stabilisce un principio in forza del quale la remunerazione deve limitarsi al mero rimborso del capitale investito con l'aggiunta di un ragionevole e misurato margine di utile, considerato un premio

Con la riforma Di Pietro il ruolo di concedente viene trasferito dall'ANAS al MIT che crea al suo interno una specifica funzione di controllo¹⁶.

La riforma legislativa generava una forte resistenza da parte di ASPI che vedeva messi in discussione i margini di guadagno garantiti con il precedente sistema di tariffazione. Si dava vita ad una contestazione che trovava un punto di equilibrio nell'assetto della convenzione unica del 2007, in cui il concessionario riusciva ad ottenere la facoltà di poter applicare i criteri sopra indicati della delibera CIPE 39/2007, esclusivamente ai lavori inseriti in convenzione solo successivamente al 2007¹⁷.

Veniva così presentato un altro PEF che conduceva all'individuazione di una tariffa ripartita in tre componenti, le prime due restavano le medesime della precedente convenzione venendo inserita una terza componente con l'esito finale che così può essere sintetizzato:

1. una componente tariffaria di base, fissa e garantita, che, ai sensi dell'art. 18, copre tutte le manutenzioni sulla rete esistente (che costituiscono costi operativi non capitalizzabili all'attivo in base ai principi contabili, i cosiddetti OPEX) e alcuni limitati investimenti da includere nella RAB (vale a dire investimenti sul miglioramento dell'infrastruttura, cui corrispondono costi capitalizzabili, i cosiddetti CAPEX) previsti all'art. 2 lett. A, B e C;
2. specifici incrementi tariffari per gli investimenti capitalizzabili sull'infrastruttura (CAPEX) di cui alla lettera D dell'art. 2. Si tratta della cosiddetta componente X della tariffa remunerata al 7,18% netto (ex art. 21) relativa ai lavori del IV atto aggiuntivo del 2002;
3. specifici incrementi tariffari per ulteriori investimenti capitalizzabili sull'infrastruttura (CAPEX) individuati alla lettera E dell'art. 22. Si tratta di una nuova componente di tariffa definita "K", remunerata secondo i criteri della Delibera CIPE 29/2007, vale a dire secondo WACC¹⁸, cioè un parametro di

per il rischio, e parametrato sul cosiddetto Wacc, vale a dire, in buona sostanza (si perdonerà l'a-tecnicismo) il rendimento conseguibile nel mercato di riferimento.

16 al cui vertice amministrativo viene nominato il medesimo dirigente che svolgeva quel ruolo in ANAS

17 Veniva così presentato un altro PEF che conduceva all'individuazione di una tariffa ripartita in tre componenti:

- la remunerazione del debito iniziale con tariffa forfettaria (somma fissa per ogni chilometro di autostrada in concessione),
- la remunerazione al 7,18% dei lavori pattuiti nel 2002 con il IV atto aggiuntivo,
- la remunerazione a tasso di mercato (WACC) per i lavori successivi al 2007.

18 WACC, acronimo per Weighted Average Cost of Capital, costo medio ponderato del capitale

mercato (e non già secondo una tariffa fissa, né secondo una remunerazione predeterminata come quella del 7,18% ben superiore a quella offerta dal mercato).

Anche questo punto merita un approfondimento:

- sfruttando la medesima ambiguità che portò al IV atto aggiuntivo del 2002, si introduce un'ulteriore voce, il cosiddetto parametro K, sulla cui base venivano remunerati in modo separato e aggiuntivo, secondo le voci sopra indicate, esclusivamente i lavori previsti successivamente al 2007, come specificamente indicato nell'art. 15 della Convenzione Unica.
- Rimanevano così inalterate le voci precedenti: la RAB base che generava la tariffa *flat* e la RAB del parametro X.
- Veniva a generarsi un sistema basato su una RAB articolata in più componenti:
 - gli investimenti effettivi di cui al IV atto aggiuntivo del 2002 remunerati con la componente X della tariffa;
 - gli investimenti successivi al 2007, remunerati con la componente K della tariffa;
 - una quota parte di RAB non collegata ad investimenti diversi da quelli già compresi nel perimetro aziendale oggetto di conferimento in ASPI (e nella nostra ipotesi inclusiva di valori a servizio del debito assunto per l'acquisto delle azioni da parte dei soci), remunerata con la tariffa *flat*.
- Rimaneva pertanto intatto il “serbatoio” costituito dalla tariffa *flat* iniziale di cui all'art. 18 della Convenzione Unica.
- Va tenuto presente che, in questo arco di tempo, i lavori sul Nodo di Genova (già previsti in concessione fin dal 1989) non ebbero la copertura prevista dalla componente tariffaria X aggiuntiva, in quanto, in quel momento, il livello tariffario era già troppo alto e, quindi, non avrebbe potuto essere aumentato del 4% annuo, come peraltro stabilito dalla Decisione 2435/2018 della Commissione europea.
- Insomma, proprio il livello tariffario elevato costituiva l'elemento ostativo alla realizzazione di quegli interventi che avrebbero potuto contribuire alla messa in sicurezza della Liguria. A tale livello tariffario complessivamente elevato, si ricorda, si perveniva anche (forse in modo decisivo) a causa della tariffa base forfettaria che serviva anche a remunerare una componente di RAB surrettizia (costituita appunto da poste finanziarie a servizio del debito assunto per l'acquisto delle azioni) e che il concessionario non aveva alcun onere di giustificare, né ai sensi della Delibera CIPE del 1996 né ai sensi della Delibera CIPE del 2007¹⁹.

¹⁹ Va peraltro ricordato che la convenzione 2007 (sostitutiva della precedente) è stata approvata, comprensiva dell'allegato tariffe (All. A), con legge e nello specifico dall'art. 8 duodecies c. 2 della L. n. 101/2008 a tenore del quale

È questa la convenzione in vigore quando si è verificato il crollo del Ponte Morandi.

IV

Dopo il crollo del Ponte Morandi

A seguito del crollo del Ponte Morandi, l'attenzione mediatica ha condotto lo Stato a introdurre nell'approvazione del Piano Economico Finanziario la competenza dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti. L'istituzione di tale Authority era prevista nella legge sulle privatizzazioni sin dal 1995; istituita con una legge del 2011²⁰, ART aveva originariamente un ruolo del tutto marginale, essendo le sue competenze valevoli unicamente per le nuove concessioni, senza alcun compito rispetto a quelle già in essere. Solo con il Decreto Genova la competenza dell'autorità indipendente si è estesa anche alle convenzioni in essere.

In questo medesimo periodo il Ministero provvedeva alla pubblicazione della Convenzione di ASPI che, per un'anomalia da più parti sottolineata (in primis dalla Corte dei Conti²¹), non era mai stata resa pubblica.

La consultazione di tali atti svolta dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), dava vita ad un'iniziativa amministrativa che costringeva ASPI a fare più chiarezza sulla tariffa e sulle singole voci che la compongono.

Il d.l. 109/2018, infatti, prevede specificamente che le determinazioni dell'ART si applichino anche a tutte le concessioni in vigore al fine di rideterminare un equilibrio contrattuale.

È in questo frangente che emergeva un'anomalia nella ricostruzione dei dati contabili che lasciava presumere che la tariffa fosse stata gravata da componenti indebite necessarie a

"2. Sono approvati tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS S.p.a. già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data di entrata in vigore del presente decreto. Ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle convenzioni è approvata secondo le disposizioni di cui ai commi 82 e seguenti dell'art. 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e successive modificazioni».

20 L'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) è stata istituita ai sensi dell'[art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201](#) (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla [legge 14 novembre 1995, n. 481](#).

21 *Corte dei Conti - SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO* LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI Deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G <https://www.corteconti.it/Download?Id=145d14c4-8879-4244-a2b0-0f04606402bc>

remunerare elementi altrettanto indebiti (il debito per l'acquisto delle azioni) che non avrebbero dovuto essere ricomprese nel capitale regolatorio.

Compito di ART era dunque quello di addivenire ad una nuova delibera (poi assunta con il n. 16 del 2019) che fissasse per tutto il contratto (quindi anche per gli investimenti già realizzati) criteri di remunerazione compatibili con l'art. 106 TFUE e sintetizzabili nel principio di remunerazione dei costi sostenuti maggiorati di un ragionevole margine di utile parametrato sui rendimenti di mercato.

Tale esigenza risultava impellente non solo per la mutata sensibilità politica a seguito del crollo del Ponte Morandi, ma anche per l'assunzione da parte dell'Unione Europa di una posizione inequivocabile, consolidatasi nel tempo attraverso alcune decisioni, in cui è, come detto, stata affermata la natura delle autostrade quale Servizio di interesse economico generale (SIEG)²².

In questo contesto ASPI, come tutti i concessionari, avrebbe partecipato formalmente al processo di consultazione dalla quale non poteva che emergere un dato estremamente critico: l'applicazione dei criteri imposti dall'Unione Europea ai sensi dell'art. 106 TFUE (vale dire remunerazione dei costi più un ragionevole margine di utile parametrato sui rendimenti di mercato) non avrebbe permesso di procedere alla realizzazione delle infrastrutture che il concessionario si era impegnato a realizzare.

I calcoli contabili compiuti, applicando la disciplina prevista nell'atto regolatorio dell'ART (che non consente, almeno in parte, l'inserimento nel capitale investito dei valori sulla cui base è stato effettuato il conferimento del ramo di azienda in ASPI a seguito della fusione per incorporazione) condurrebbero a ritenere che per mantenere la remunerazione nei limiti di mercato sarebbe stato necessario un volume di investimenti nettamente superiore, che invece non risulta essere stato realizzato.

Anche questo passaggio del 2018 merita un approfondimento.

La delibera ART chiarisce che gli investimenti che possono essere inclusi nel CIN, devono riferirsi all'intero periodo concessorio e non solo al futuro, così come previsto dalla normativa comunitaria (art 106 TFUE).

In questo momento, quindi, Autostrade per l'Italia si è trovata di fronte, per la prima volta, a dover dimostrare la congruità della tariffa *flat* di base e delle componenti aggiunte nel 2002

²² La più recente di tali decisioni di cui si è già parlato (2435/2018), peraltro, ha riguardato proprio la situazione delle autostrade italiane con particolare riferimento anche, come è naturale, alla situazione di ASPI.

e nel 2007 rispetto ad una *RAB/CIN* complessiva che fino a quel momento non era mai stata specificamente calcolata ed analizzata.

Ritengono gli esponenti che proprio in questa occasione, grazie all'analisi specifica di cui alla delibera ART, sia emersa la discrepanza tra

- il CIN determinato da ASPI inclusivo della somma algebrica delle diverse basi *RAB* tariffarie succedutesi nel tempo (cioè costituito dalla somma degli investimenti ammissibili)
- e il CIN che avrebbe dovuto essere applicato in ragione della Delibera ART e dell'ordinamento dell'Unione europea.

Ciò avrebbe svelato una remunerazione eccessiva, in violazione dell'art. 106 TFUE, con conseguente sovracompensazione del concessionario e obbligo di recupero della relativa somma da parte dello Stato membro.

Tale elemento sarebbe stato surrettiziamente inserito in modo reiterato a partire dal 2003, ad ogni rinnovo del PEF e ciò ha condotto a “svincolare” la tariffa *flat* dagli investimenti e oneri di servizio autostradale.

Tale ipotesi potrebbe essere suffragata da un accesso agli atti conservati presso ART e presso il MIT e il MEF.

V

L'intervento della Corte dei Conti e la trattativa in corso.

La situazione di anomalia era peraltro rimarcata anche dalla Corte dei conti che, nel dicembre 2019, pubblicava una relazione²³ in cui denunciava tutte le criticità del sistema, segnalando l'esigenza di una riformulazione delle convenzioni nella medesima linea di intervento emersa con la decisione della Commissione Europea 2435 del 2019.

Questo squilibrio dava luogo ad un confronto serrato:

23 *Corte dei Conti - SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI* Deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G <https://www.corteconti.it/Download?Id=145d14c4-8879-4244-a2b0-0f04606402bc>

- da un lato l'esigenza, fatta propria da ART, di applicare i criteri imposti dalla normativa europea (secondo quanto indicato anche dalla Corte dei conti²⁴ e dalla Commissione Europea con la decisione 2435 del 2019),
- dall'altro l'esigenza dei concessionari di non vedere stravolto il sinallagma contrattuale.

In questo contesto si inserisce anche la trattativa attuale tra Governo e società Atlantia, che, proprio nel periodo in cui si è proceduto al deposito del presente esposto, pare orientata verso un epilogo, che sembra trascurare le distorsioni finanziarie che si rappresentano con il presente atto.

Sottoscrivono la presente nota i difensori degli esponenti

Prof. Avv. Ruggiero Cafari Panico

Prof. Avv. Andrea Pericu

Avv. Raffaele Caruso

Avv. Andrea Ganzer

Avv. Andrea Mortara

24 *Corte dei Conti - SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO* LE CONCESSIONI AUTOSTRADALI Deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G <https://www.corteconti.it/Download?Id=145d14c4-8879-4244-a2b0-0f04606402bc>

Crollo del Viadotto sul Polcevera

14 Agosto 2018

Proposte Ragionate

a cura di

Paolo Rugarli

Ingegnere Strutturista

Consulente Tecnico di Parte per le Persone Offese

Marcello Bellasio, Egle Possetti, Nadia Possetti

paolo.rugarli@castaliaweb.com

Milano 2/5/2021

Rev. 1.0

Proposte Ragionate

A cura di Ing. Paolo Rugarli – CTP per Marcello Bellasio, Nadia Possetti, Egle Possetti

Sommario

1. Introduzione	5
2. Proposta di introduzione di un nuovo ufficio centrale.....	6
3. Proposte in merito alla salvaguardia della incolumità pubblica.....	7
4. Proposte in merito alla trasparenza delle informazioni	8
5. Proposte in merito alla definizione delle competenze.....	8
6. Proposte in merito alle modifiche al regolamento deontologico degli Ingegneri e di altri professionisti tecnici	9
7. Regolamentazione della attività professionale delle Università	10
8. Riferimenti.....	11

Proposte Ragionate

A cura di Ing. Paolo Rugarli – CTP per Marcello Bellasio, Nadia Possetti, Egle Possetti

1. Introduzione

Il 15 Marzo 1986 l'Hotel New World a Singapore crollò senza preavviso uccidendo 30 persone. Vaste ed approfondite indagini a seguito del crollo fecero emergere numerosi problemi e criticità nell'ordinamento e nel sistema di controlli in vigore a Singapore. A seguito di questo fatto, furono applicate grandi riforme che resero le costruzioni a Singapore molto più sicure, e oggi Singapore è uno dei Paesi con la regolamentazione più stringente al mondo.

Noi non possiamo fare nulla per restituire alla vita le 43 persone che sono morte il 14 agosto 2018 a Genova. Abbiamo però il dovere di attivarci perché vengano applicati i necessari cambiamenti, in modo che tragedie come quella del Polcevera non possano più ripetersi nel nostro Paese.

Chi scrive, nell'ambito delle attività legate all'indagine sul crollo del Viadotto sul Polcevera (anche "Ponte Morandi")¹ ha seguito il secondo incidente probatorio in qualità di Consulente Tecnico di Parte per le persone offese Marcello Bellasio, Egle Possetti e Nadia Possetti, prendendo parte a tutte le riunioni collegiali a partire dal 3 dicembre 2019, sino alla chiusura delle attività peritali il 6 novembre 2020 e poi alla discussione in aula nel gennaio/febbraio 2021.

Inoltre, lo scrivente ha potuto prendere visione della ingente mole dei documenti tecnici e amministrativi, analizzando alcuni di loro in grande dettaglio, e redigendo una ampia consulenza tecnica scritta in modo da poter essere comprensibile a chiunque, che è oggi agli atti del procedimento giudiziario citato ([1]).

Queste note scaturiscono appunto dall'approfondito esame della documentazione. Esse non hanno evidentemente alcuna intenzione di entrare nella discussione delle responsabilità civili e penali che saranno stabilite, nel caso, dalla autorità giudiziaria, vogliono solo enumerare una serie di evidenti criticità, così come esse sono emerse dall'esame della sterminata documentazione, e proporre modifiche e integrazioni ai regolamenti vigenti, allo scopo di far sì che la terribile tragedia non possa ripetersi e di evitare che le criticità emerse restino altrove, in altri tempi e in altri luoghi. Questa infausta eventualità sembra quasi certa, se non ci saranno radicali modifiche in alcuni delicati ambiti, tesi a regolamentare le analisi tecniche in tema di sicurezza strutturale, e le attività professionali connesse.

Il documento è organizzato per punti, in cui dapprima si spiega la criticità o le criticità che sono state trovate, e poi si indica una possibile soluzione, lasciando che siano i Normatori a trovare, ove mai questi spunti di riflessione fossero condivisi, la strada più adatta a convertirli in leggi e regolamenti.

Prima di occuparsi della tragica vicenda del crollo del viadotto sul Polcevera, lo scrivente aveva già avuto modo di discutere in alcune pubblicazioni lo stato di pericolosa superficialità e faciloneria con le quali vengono gestite le strutture nel nostro Paese ([2] e [3]). Non si tratta quindi purtroppo di una situazione, quella del Polcevera, che giunga nuova o impreveduta, anche se essa assume un ruolo paradigmatico per la sua spaventosa gravità. Al contrario essa appare *anche* (non solo) come la conseguenza indiretta di una serie di diffuse male pratiche (professionali e amministrative), nonché di regolamenti che non hanno subito le necessarie modifiche e integrazioni, atte a tenerli al passo con i tempi.

¹ Procedimento Penale presso il Tribunale di Genova, N. 10468-18 G.G. N. R., e N. 7998-18 R.G. G.I.P.

Le strutture non sono eterne, ed in particolare le strutture costruite negli ultimi cento anni, in calcestruzzo armato o acciaio, hanno una durata nel tempo sensibilmente inferiore e richiedono una manutenzione sensibilmente superiore a quella delle strutture in muratura e pietra di epoca precedente che abbiamo ereditato, e che sono ancora lì.

Tale circostanza, di per sé, impone che vi sia una attenta attività di manutenzione e che vi sia, da parte dello Stato, una significativa azione di controllo e repressione degli abusi, che oggi non esiste. Da una parte le attività di controllo sono esigue, dall'altra le sanzioni sono modeste o inesistenti.

Poiché la iniziativa dei singoli tarda e tarderà a venire, è necessario a parere dello scrivente che lo Stato si doti, presumibilmente in una sezione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, di un apposito ufficio che permanentemente esegua attività di controllo e irroghi le necessarie forti sanzioni, al fine di spingere i proprietari delle strutture (o i concessionari) ad agire per mantenerle. A maggior ragione, per evidenti ragioni, tale attività di controllo dovrebbe essere esercitata per quelle infrastrutture di maggior importanza, o date in concessione, per le quale non sembra opportuno, a prescindere dalle tragiche evidenze emerse dopo il crollo del Morandi, che il Concessionario si esamini da solo, si scelga i consulenti tecnici, li paghi per dirgli se sta facendo bene e così via.

Prima del crollo, nella pubblicazione [2], lo scrivente aveva segnalato che controlli disincentivati sono peggio della assenza di alcun controllo. Se chi controlla è direttamente pagato da chi si deve controllare, e dopo il controllo c'è in attesa (forse) un'altra commessa, il controllore può essere disincentivato al controllo.

Quindi, è necessario che i controlli siano eseguiti su decisione dello Stato, in modo imprevisto e imprevedibile da chi viene controllato, e che nel caso emergano gravi mancanze vengano irrogate forti sanzioni pecuniarie, tali da rendere non più vantaggioso non eseguire le manutenzioni e i controlli per risparmiare denaro. Non è necessario, a parere dello scrivente, che lo Stato si prenda carico di fare materialmente i controlli: sarebbe sufficiente che lo Stato decidesse chi e quando e cosa controllare, e desse incarico a parte terza di eseguire il controllo, una volta elaborate chiare e pertinenti linee guida.

L'effetto di annuncio di un simile Ente di Controllo, produrrebbe da solo un drastico cambiamento. Nel giro di pochi anni, molte strutture oggi in stato di abbandono sarebbero prese in cura.

2. Proposta di introduzione di un nuovo ufficio centrale

La sicurezza delle strutture oggi in Italia è lasciata alla iniziativa dei singoli. Non esiste alcun Ufficio pubblico che abbia come scopo la indagine permanente, sistematica (pur se a campione) dell'insieme delle strutture e delle infrastrutture pubbliche e private.

Per chiarire a cosa ci si sta riferendo, si fanno i seguenti esempi: edifici civili e industriali, ponti, viadotti, tralicci, sottopassi, gallerie, masse di terreno sotto contenimento, capannoni industriali, silos, serbatoi, centrali e strutture di centrali, strutture di magazzinaggio ed altre ancora.

Tutte queste costruzioni hanno *strutture*, ovvero sistemi portanti, che sono responsabili della sicurezza statica e che sono sistematicamente soggetti:

- Alla progettazione originaria (che può essere giusta ma anche sbagliata).
- Alla costruzione che realizza il progetto (che può essere giusta o sbagliata).
- A ristrutturazioni, modifiche, ampliamenti o vere e proprie manomissioni.

- Alla manutenzione, che deve mantenere le prestazioni dell'opera prossime a quelle originarie, impedendo che i coefficienti di sicurezza scendano sotto le soglie di legge.

Non esiste al momento alcun Ufficio dello Stato Centrale che si occupi in modo sistematico di accertare che tutte le fasi precedenti, nessuna esclusa, siano state condotte appropriatamente.

Per loro natura, le costruzioni non crollano necessariamente subito anche in presenza di gravi mancanze. Il pericolo legato al possibile crollo di una struttura è spesso riscontrabile solo con attente analisi, e non si può affatto dire che se non vi sono segni evidenti di sofferenza, una struttura sia solida. Molto spesso, l'assenza di sofferenze evidenti da parte della struttura viene erroneamente scambiata per sicurezza. Anche in presenza di un cospicuo degrado, persone non competenti, o che credono di esserlo, possono credere che non sia necessario fare nulla.

Dato che il controllo di una simile mole di strutture è impossibile da parte di un pur agguerrito Ufficio dello Stato, esso dovrebbe procedere a campione, con Uffici Territoriali e demandando il compito a consulenti professionalmente qualificati e terzi rispetto alle strutture e ai soggetti da controllare.

3. Proposte in merito alla salvaguardia della incolumità pubblica

E' fuori discussione perché acclarato in modo inoppugnabile, che per anni dal Polcevera precipitassero gravi al suolo senza che succedesse nulla.

Al momento non esiste a quanto pare alcun regolamento che di fronte alla caduta di pezzi di strutture irroghi forti sanzioni ai proprietari e/o ai concessionari.

A parere dello scrivente si dovrebbero poter irrogare ai proprietari/concessionari forti sanzioni pecuniarie, atte, ancora una volta, a rendere più conveniente la cura della struttura piuttosto che il rischio della sanzione.

Attualmente, chi lascia decadere una struttura sino al punto in cui questa fa cadere pezzi sulla pubblica via non rischia nulla. Solo nel caso in cui ci siano feriti o morti, scatterebbe un qualche provvedimento.

Tale situazione mette a rischio la incolumità pubblica e dà un segnale del tutto errato, peraltro riscontrabile in molte altre situazioni nel Paese: se non ci sono feriti o morti, allora tutto bene.

Se le sanzioni fossero irrogate direttamente dallo Stato Centrale, a parere dello scrivente le attività di controllo professionale di cui si è detto al punto precedente potrebbero proprio essere finanziate con le sanzioni irrogate in questo ambito. Non è infatti necessario alcun calcolo o alcuna complessa procedura professionale, per constatare che una struttura sta perdendo o ha perso il coprifermo, o altre parti. Se le sanzioni fossero irrogate sistematicamente, lo Stato avrebbe un triplo vantaggio:

- tutelerebbe la pubblica incolumità;
- spingerebbe i proprietari e concessionari a mantenere le strutture per evitare le sanzioni;
- finanzierebbe le attività di controllo.

4. Proposte in merito alla trasparenza delle informazioni

Nell'esame della documentazione relativa al crollo del Polcevera emerge che sistematicamente il Concessionario faceva firmare ai consulenti interpellati, contratti che prevedevano la totale segretezza in merito ai risultati delle indagini.

A parere dello scrivente i contratti che prevedano clausole di riservatezza o di segretezza in merito alle risultanze di indagini tecniche che abbiano per oggetto la sicurezza strutturale, dovrebbero essere vietati per legge. In specie ai concessionari di opere pubbliche ma anche, più in generale, ai proprietari di strutture private civili, dato che le strutture civili, per definizione, coinvolgono la popolazione.

Al contrario, dovrebbe essere obbligatorio che ogni analisi strutturale o consulenza avente per oggetto la sicurezza strutturale di ogni struttura, sia inviata per conoscenza (in forma elettronica) all'ufficio di cui si è detto al punto precedente. La gestione dovrebbe essere informatizzata, e dovrebbe essere possibile, a richiesta, ottenere tutta la documentazione relativa a una certa struttura.

Nessuna indagine strutturale deve essere segreta. Tutte le consulenze strutturali devono essere accessibili agli organi preposti dello Stato, e da essi conservate in copia.

L'ufficio potrebbe eseguire, su queste consulenze, dei controlli a campione, tesi a stabilire la bontà delle attività svolte, e potrebbe chiedere spiegazioni e approfondimenti (validazione terza).

Dovrebbe altresì essere obbligatorio che il consulente X che esegue una indagine in un certo momento storico, abbia accesso a tutta la documentazione precedente relativa alla sicurezza strutturale della struttura in oggetto. La disponibilità di informazioni parziali non ha aiutato alcuni dei consulenti a produrre documenti tecnici appropriati. La sistematica compartimentazione della informazione, tale per cui quanto viene fatto da un consulente non è a conoscenza dell'altro, non aiuta a stabilire la verità sullo stato in cui si trova la struttura.

5. Proposte in merito alla definizione delle competenze.

Una delle piaghe che affliggono il settore della sicurezza strutturale in Italia, è legato al fatto che di sicurezza strutturale si occupano molte persone che non hanno le specifiche competenze.

Ben consapevole che un riordino del settore è molto complicato, lo scrivente segnala alcune palesi storture oggi in essere, lasciando che siano i Legislatori ad individuare le vie migliori per porre rimedio.

Per fare consulenze di calcolo o per decidere della bontà di consulenze di calcolo relative a complesse strutture in calcestruzzo armato o acciaio, non è necessario avere seguito studi specifici di ingegneria strutturale.

Mutatis mutandis, sarebbe come se un qualsiasi laureato in medicina potesse eseguire operazioni chirurgiche o curare tumori maligni al polmone, alle ossa o al cervello.

Non è chiaramente definito, nell'ambito del grande mare della Ingegneria Civile, un percorso di studi che in ogni facoltà possa essere chiaramente denotato come "ingegneria strutturale". Alcune Università ne dispongono, altre no. Gli ingegneri strutturisti propriamente detti in Italia sono pochissimi.

Così, molti ingegneri senza alcuna specifica preparazione in ingegneria strutturale si occupano, con esiti non sempre felici, di sicurezza strutturale. Per occuparsi di un ponte strallato non è necessario avere studiato ponti o aver fatto un percorso di studi di ingegneria strutturale.

Ma ciò non basta.

In realtà, questione a lungo discussa e spesso fonte di accese guerre di competenze, anche altre figure professionali (architetti, geometri, periti, geologi) si trovano talvolta, ed anche nel Ministero, ad avere ruoli decisionali in merito alla sicurezza strutturale di opere di grande importanza.

Sembra necessario che gradualmente il Paese promuova studi specifici in ingegneria strutturale e gradualmente imponga, per la esecuzione di un certo tipo di prestazioni professionali, competenze specifiche.

Non è ulteriormente possibile far credere che una laurea in ingegneria consenta, al tempo stesso, di occuparsi professionalmente ed indistintamente di ingegneria idraulica, ingegneria strutturale, ingegneria gestionale, ingegneria elettrotecnica ed elettronica, informatica, nucleare, chimica.

Occorre urgentemente una completa rivisitazione del settore delle professioni tecniche perché se tutti fanno tutto il risultato è il Caos.

6. Proposte in merito alle modifiche al regolamento deontologico degli Ingegneri e di altri professionisti tecnici

L'esame delle regole deontologiche degli ingegneri attualmente in vigore non consente di trovare chiara indicazione sul fatto che un professionista, incaricato o no, che abbia contezza di una situazione di potenziale pericolo di una struttura in esercizio, abbia come preminente obbligo la segnalazione di tale situazione alla autorità competente (che dovrebbe essere, nella presente proposta, l'Ufficio Centrale per la sicurezza strutturale citato in precedenza).

Nella vicenda del crollo del Morandi si ha la sensazione che alcuni professionisti avessero timori che non espressero forse per timore di ritorsioni o perché aziendali posti nella situazione di dover accettare una linea che magari, in ipotesi, consideravano pericolosa.

A parere dello scrivente chi segnala potenziali situazioni di pericolo deve essere *incentivato* e non *disincentivato*. Se rischia di avere ritorsioni aziendali, o se addirittura rischia di violare le regole deontologiche, è disincentivato.

Recitano alcuni punti dell'attuale regolamento deontologico degli ingegneri:

L'ingegnere sostiene e difende il decoro e la reputazione della propria professione.

L'ingegnere deve mantenere il segreto professionale sulle informazioni assunte nell'esecuzione dell'incarico professionale.

L'ingegnere è tenuto a garantire le condizioni per il rispetto del dovere di riservatezza a coloro che hanno collaborato alla prestazione professionale

L'incarico professionale deve essere svolto compiutamente, con espletamento di tutte le prestazioni pattuite, tenendo conto degli interessi del committente.

L'ingegnere deve astenersi dal porre in essere azioni che possano ledere, con critiche denigratorie o in qualsiasi altro modo, la reputazione di colleghi o di altri professionisti.

In caso di subentro ad altri professionisti in un incarico l'ingegnere subentrante deve fare in modo di non arrecare danni alla committenza ed al collega a cui subentra.

Le regole deontologiche degli Ordini degli Ingegneri, Architetti, Geologi, Geometri, Periti ecc, ovvero di tutte le professioni che possano occuparsi direttamente o indirettamente della sicurezza strutturale, dovrebbero invece essere modificate a termini di legge includendo i seguenti obblighi, ed adeguate sanzioni in caso di violazione degli obblighi indicati, inclusa la radiazione.

- Obbligo di segnalare all'Ufficio Centrale già menzionato, qualsiasi situazione che possa essere stata motivatamente riconosciuta come potenzialmente pericolosa per la incolumità pubblica. Tale obbligo deve sussistere anche nel caso in cui si debbano segnalare erronee attività di colleghi (il contrario di quanto oggi prescritto). La sicurezza delle persone deve essere preminente rispetto agli interessi della categoria, e ciò deve essere chiaramente detto.
- Divieto esplicito di sottoscrivere contratti con obbligo di riservatezza se sono in questione opere la valutazione di sicurezza delle quali possa essere coperta da segreto (il contrario di quanto oggi prescritto).
- Obbligo di segnalare alla autorità giudiziaria procedure tese alla contraffazione o adulterazione di risultati di indagini diagnostiche, sperimentali o analitiche, quando riscontrate nel corso della attività professionale.
- Divieto di occultare qualsiasi informazione relativa all'esito di precedenti indagini professionali a nuovi consulenti.
- Divieto esplicito di utilizzare tecniche di "copia e incolla" nelle relazioni tecniche senza segnalare con le virgolette l'avvenuto trasferimento di testi altrui presi altrove e non di propria fattura, e senza citare la fonte.

Società di ingegneria (sas, srl, spa) che operino nel settore della sicurezza strutturale devono essere assoggettate ai medesimi obblighi, introducendo opportune sanzioni tese a disincentivare procedure scorrette.

7. Regolamentazione della attività professionale delle Università

A motivato parere di chi scrive, l'analisi dello stato di salute, il monitoraggio, o le consulenze ingegneristiche relative a qualsiasi opera costruita e in esercizio, non possono essere oggetto di "contratti di ricerca" stipulati con le Università, e men che meno, tali contratti, come detto in sezione precedente, possono includere clausole di segretezza o di riservatezza (come invece si verificò nella vicenda del Ponte Morandi, pochi mesi prima del crollo). Tale sistema di contratti di ricerca, in questi casi, infatti, si configura come una prestazione professionale mascherata, erogata in assenza delle tipiche garanzie della attività professionale propriamente detta (anche in termini di responsabilità civile).

Incarichi professionali conferiti alle Università devono apparire come tali e come tali soggiacere a tutte le regole proprie degli incarichi professionali.

Inoltre, perché la consulenza possa essere erogata come fatta "della Università X" essa dovrebbe essere redatta da almeno tre professori ordinari distinti, che abbiano raggiunto la piena unanimità sui contenuti della relazione. Non appare corretto che lavori fatti da singoli professori universitari, e vidimati dal direttore di dipartimento, vengano presentati o appaiano *sic et simpliciter* come fatti "dalla università X".

Il risultato distorsivo è che queste consulenze professionali vengono fatte apparire come “della università”, anche se magari, essendo fatte da un singolo che può commettere più probabilmente errori di un gruppo, esse non risultano completamente condivisibili.

Inoltre, mentre chi le fa può dire formalmente di aver fatto una “ricerca”, senza alcuna ricaduta professionale, la “ricerca” viene invece utilizzata dal committente come consulenza professionale erogata da una intera università.

8. Riferimenti

[1] Rugarli P., “Considerazioni sul Crollo”, 5 Ottobre 2020 agli atti del procedimento giudiziario

[2] Rugarli P., “Validazione Strutturale”, EPC Libri 2014

[3] Crolli, in <https://www.castaliaweb.com/ita/pubblicazioni/crolli.asp>

Ill.mo Signor

Procuratore della Repubblica

Presso il Tribunale di Genova

PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE GENOVA
28 MAG. 2020
DEPOSITATO

RISCOSSA MARCA
EURO 3107
PER ATTESTAZIONE
DI DEPOSITO

Esposto

IL CANCELLIERE
Assnta DI ROSA

Sporto nell'interesse delle seguenti associazioni di categoria e comitati

- **Comitato Zona Arancione Ponte Morandi** (C.F. 95208510107) con sede in Genova alla Via Canepari 93 r, in persona del Presidente Massimiliano Braibanti, nato a Genova (GE) il 29/09/1969;
- **CNA Genova** (C.F. 80030590105) con sede in Via San Vincenzo 2, in persona del legale rappresentante pro tempore Paola Noli, nata a Busalla (GE) il 13/1/1966;
- **CNA Liguria** (CF 80104440104) con sede in Genova alla Via San Vincenzo 2, in persona del legale rappresentante pro tempore Achille Giacchetta, nato a Genova (GE) il 13/03/1956, residente in Ovada (AL) alla Strada Faiello 1B/10;
- **USARCI SPARCI – UNIONE SINDACATI AGENTI E RAPPRESENTANTI DI COMMERCIO ITALIANI** (P. IVA 03166160105) con sede in Genova alla Piazza Brignole 3/7, in persona del Presidente del Consiglio Direttivo Davide Caropreso, nato a Genova (GE) il 11/08/1938;
- **Trasporto Unito** (C.F. 95122940109) con sede in Genova alla Via Sampierdarena 68 r, in persona del legale rappresentante pro tempore Salvatore De Caro, nato a Pisticci (MT) il 28/05/1953;
- **Assiterminal** (CF 95066500109) con sede in Genova alla Via Felice Romani 8, in persona del legale rappresentante Luca Becce, nato a Cairo Montenotte (SV) il 23/12/1959;

i cui legali rappresentanti, per il tramite dei rispettivi difensori nominati ed espressamente delegati con atto allegato,

si rivolgono all'attenzione del Procuratore per rappresentare i fatti *ut infra* descritti che si legano alla più drammatica vicenda della storia recente della città e della Regione, vale a dire il crollo del Ponte Morandi.

L'esposizione verrà condotta nel rispetto del seguente indice

- CAPITOLO I
 - L'iniziativa che si pone all'attenzione della Procura
- CAPITOLO II
 - Le criticità emerse nel divenire del servizio pubblico;
 - i profili della sovracompensazione tariffaria;
 - le diffuse problematiche di manutenzione delle tratte autostradali;
 - la costruzione di un capitale regolatorio in violazione dell'art. 106 TFUR (e del contratto) con le connesse azioni sulla composizione della tariffa.
- CAPITOLO III
 - I possibili profili di illecito penale.
- CAPITOLO IV
 - Le responsabilità sotto il profilo soggettivo

- CONCLUSIONI

A corredo dell'esposto viene allegata una nota illustrativa da ritenersi parte integrante del presente atto.

CAPITOLO 1

L'iniziativa che si pone all'attenzione della Procura

Il 14 agosto del 2018 crollava il Ponte Morandi, infrastruttura centrale nello snodo viario di Genova, della Liguria e di tutto il Nord Ovest del Paese. Il crollo determinava la morte di 43 persone e generava danni immediati e riflessi di notevoli proporzioni su tutta la Val Polcevera, il quartiere di Sampierdarena e in generale nel Ponente della città.

Il valore infrastrutturale del Ponte Morandi determinava uno stravolgimento della viabilità cittadina e autostradale con riflessi impressionanti sulle attività economiche e sulla vita quotidiana di moltissime persone, in città, nella regione e nelle zone limitrofe.

Nell'autunno del 2019 si verificavano numerosi disservizi che paralizzavano diversi tratti della rete autostradale ligure. In relazione ad alcuni di essi comparivano sulla stampa notizie relative ad una serie di procedimenti penali pendenti presso la Procura di Genova, tra cui il Proc. Pen. n. 314/2019 RGNR nel cui ambito venivano applicate anche misure cautelari.

Questo l'elenco (incompleto) dei disservizi riscontrati:

- la chiusura del tratto della A26 compreso tra l'allacciamento con l'autostrada A10 e lo svincolo di Masone in entrambe le direzioni, lo scorso 25 novembre, a causa degli accertamenti sulla tenuta del viadotto in prossimità dei ponti Fado e Pecetti;
- il restringimento di carreggiata per lavori nel tratto della A10 tra Genova Prà ed Arenzano in direzione Savona lo scorso dicembre 2019;
- il restringimento di carreggiata tutt'ora in corso per lavori nel tratto della A10 tra Varazze e Albissola;
- il restringimento di carreggiata per lavori sulla A26 tra Masone e Genova Prà in seguito al crollo di una ondulina e parti di intonaco della galleria Bertè lo scorso 30 dicembre 2019;
- il restringimento di carreggiata per motivi di sicurezza sulla A7 Genova-Serravalle in direzione Milano, tra Bolzaneto e Busalla in corrispondenza del viadotto della Coppetta;
- i restringimenti di carreggiata, divieto di passaggio di carichi straordinari e divieti di sorpasso sui cinque ponti Campodonico della A12 Genova-Livorno;
- il divieto a carichi straordinari e divieto di sorpasso ai tir con obbligo di distanza di 100 metri sulla A10 Genova-Ventimiglia, per il viadotto Voltri;

- il divieto di trasporto eccezionale e divieto di sorpasso con distanza di 50 metri tra mezzi pesanti in A12, per il viadotto Recco, nonché il restringimento di carreggiata e divieto di trasporti eccezionali disposto nella rampa dello svincolo di Chiavari.

All'art. 2 della Convenzione unica sono elencate le tratte in gestione, tra cui figurano quelle che attraversano il territorio ligure e in particolare:

- i) A10 Genova – Savona (45,5 Km);
- ii) A12 Genova – Sestri Levante (48,7 Km);
- iii) A7 Genova – Serravalle (50 Km);
- iv) A26 Genova Voltri (ora Genova Prà) – Gravellona Toce (244,9 Km).

Buona parte della rete autostradale del territorio ligure è gestita da Autostrade per l'Italia, che viene ad essere addirittura l'unico gestore dei tratti che collegano Genova con i territori circostanti.

I fatti *ut supra* sinteticamente esposti hanno determinato un infarto delle infrastrutture a servizio della città di Genova con riflessi diretti su tutta la Liguria (e probabilmente su tutto il Nord Ovest e la Pianura Padana).

Le imprese associate agli enti che sottoscrivono il presente atto hanno subito le conseguenze di tale interruzione di servizio pubblico essendo costrette ad un incremento dei tempi di trasporto che si è riverberato su di un calo di fatturato e su di un aumento dei costi, generando, in taluni casi un arresto della crescita, in altri un vero e proprio impoverimento.

Rispetto a tale freno allo sviluppo, il crollo del Ponte Morandi si pone come uno degli eventi (il più tragico sotto molteplici aspetti) che hanno determinato il collasso della rete autostradale a servizio della città, affiancandosi alle altre interruzioni del servizio individuate in premessa, cui fanno da corollario i quotidiani disservizi che caratterizzavano, prima dell'emergenza pandemica, la gestione delle autostrade intorno a Genova e la cui attualità si ripropone anche nei giorni in cui viene depositato il presente esposto.

È legittima (e in un certo senso doverosa) l'esigenza di fare chiarezza sulle ragioni che hanno condotto a tale "infarto" e che ruotano attorno alla società Autostrade per l'Italia¹ (d'ora in poi anche solo ASPI o Autostrade), al suo gruppo di controllo ed al loro rapporto con le autorità pubbliche di regolazione che merita di essere approfondito.

¹ Si tratta della concessionaria di oltre la metà di tutta la rete autostradale italiana e gestore di tutti i nodi che collegano Genova ai territori circostanti

Il quadro di vasto e diffuso, per non dire sistematico, disservizio che interessa la Liguria è già oggetto di attenzione della Procura e troverà conferma con l'acquisizione dei tabulati relativi allo stato delle infrastrutture autostradali che servono la città nel periodo fra il mese di ottobre 2019 e il mese di febbraio 2020.

La concomitanza di questi dati e riflessioni dà corpo all'ipotesi che il crollo del ponte non sia stato un tragico ed imprevedibile evento inseritosi per mala sorte su di un terreno di conduzione virtuosa, ma l'ordinaria, prevedibile e accettata conseguenza di una gestione viziosa del servizio autostradale che si è palesata con effetti disastrosi nell'infrastruttura più fragile, vale a dire il Ponte Morandi.

Il carattere sistemico di tale patologico indirizzo aziendale sembra trovare una conferma (e al tempo stesso un effetto) nei gravi ed intollerabili disservizi registrati tra il novembre 2019 e il gennaio 2020, che hanno comportato il gravissimo sostanziale isolamento della Liguria nella direttrice nord (Masone sulla A26, Vignole sulla A7), nella direttrice Est (Albenga sulla A 10) e nella direttrice Ovest (Rapallo/Sestri/Deiva), fatti che peraltro, stando alle notizie giornalistiche, sono oggetto di altre indagini della procura.

Le domande che, con molta semplicità, si pongono gli esponenti, ed in genere l'opinione pubblica, sono dunque le seguenti: a monte di questa tragedia e dei successivi disservizi qualcuno ci ha guadagnato? Dietro i problemi di degrado e mancata implementazione dell'infrastruttura, così diffusi e allarmanti, è possibile che vi fosse un disegno sistematico con obiettivi finanziari? Fino a che livello si estendono le responsabilità in seno al gruppo che controlla la società Autostrade per l'Italia? Come è stato possibile che le autorità deputate al controllo abbiano permesso tutto questo? Quali sono stati e che natura hanno avuto i rapporti tra concedente e concessionario?

Queste sono le ipotesi di lavoro su cui si è mosso in prima battuta un gruppo di cittadini del quartiere di Certosa, riunitisi nel Comitato Zona Arancione Ponte Morandi.

È noto come il crollo del ponte abbia impresso una diretta e lacerante ferita alla Val Polcevera ed in particolare al quartiere di Certosa ove i membri del Comitato Zona Arancione Ponte Morandi hanno residenza, domicilio o la propria attività lavorativa. Proprio per la particolare sensibilità su tutte le questioni inerenti il crollo del ponte, il Comitato dava mandato, stimolava e favoriva l'opera di un gruppo di legali e tecnici che analizzassero origini e sviluppo della concessione ad ASPI al fine di verificare eventuali profili di responsabilità in capo all'amministrazione concedente, alla società concessionaria e ai suoi azionisti.

Nel momento in cui si dava avvio a questo lavoro, il Comitato - avendo intuito che le proporzioni del problema andavano oltre il crollo del Ponte Morandi, ma abbracciavano la generale fruizione del servizio autostradale nella regione - coinvolgeva nel percorso alcune

associazioni di categoria con cui esistevano consolidati contatti e che si valutava potessero essere interessate ad un approfondimento, in ragione della fruizione frequente dell'autostrada per l'esercizio delle attività commerciali:

- CNA Genova, che ha tra i suoi soci diverse aziende di trasporto ed ha al suo interno una divisione che si occupa proprio di autotrasporto denominata FITA;
- USARCI SPARCI Liguria, importante sindacato degli agenti di commercio.

Durante l'approfondimento dello studio emergeva che all'origine della concessione, nella sua prosecuzione e financo negli ultimi e recenti passaggi, erano state poste in essere iniziative di carattere finanziario in cui si sospetta possano essere ravvisabili elementi di illiceità anche di carattere penale, ragione per cui se ne chiede la verifica da parte della Procura.

Venivano quindi coinvolti i rappresentanti di diverse categorie produttive della città, fino ad abbracciare una fetta consistente della società civile genovese e ligure che ha fatto propria la presente iniziativa, considerato che, laddove l'ipotesi prospettata venisse confermata dalle indagini della Procura, tutti gli aderenti alle associazioni di categoria risulterebbero persone offese e danneggiati.

Si tratta, oltre al comitato e alle associazioni già menzionate, degli altri soggetti che propongono il presente esposto e vale a dire Assiterminal e Trasporto Unito.

CAPITOLO II.

Le criticità emerse nel divenire del servizio pubblico;

i profili della sovracompensazione tariffaria;

le diffuse problematiche di manutenzione delle tratte autostradali;

la costruzione di un capitale regolatorio in violazione dell'art. 106 TFUR (e del contratto) con le connesse azioni sulla composizione della tariffa.

All'esito dello studio preliminarmente condotto, l'ipotesi che si sottopone all'attenzione della Procura è che le problematiche infrastrutturali che si sono manifestate con il crollo del Ponte Morandi e con i disservizi del dicembre 2019 abbiano origine in una specifica scelta di gestione aziendale tesa ad ottenere precisi obiettivi finanziari a scapito dell'interesse pubblico.

In particolare si ha il timore che Aspi - non solo in violazione dello standard generale di prudenza ma in violazione di precise disposizioni europee (artt. 14 e 106 TFUE) - sia stata sistematicamente gestita con un'organizzazione tale da determinare una contrazione dei costi necessari per la corretta ed adeguata manutenzione dell'infrastruttura ricevuta in concessione e, più in generale, per l'erogazione del servizio secondo standard di qualità e quantità minimi, come prescritto dall'art. 14 TFUE. Ciò in ragione di un indirizzo gestionale di carattere prevalentemente finanziario.

Tale impostazione amministrativo/finanziaria, inosservante degli obblighi di servizio pubblico del concessionario, connotata dalla confusione fra obiettivi industriali ed obiettivi pubblicistici,

- (a) ha condotto allo spostamento del tempo degli interventi strutturali sul nodo di Genova, previsti sin dal 1989, che sarebbero stati finalizzati a ridurre il flusso veicolare sulle arterie già presenti (a cominciare proprio dal Ponte Morandi, per giungere ai tratti investiti dai disservizi dell'autunno 2019), favorendone il degrado, senza che venissero attivate misure di adeguata manutenzione o surroga, per le quali erano peraltro disponibili le risorse tariffarie;
- (b) ha favorito remunerazioni sproporzionate rispetto al servizio erogato, in violazione dell'art. 106 TFUE, conseguite anche e soprattutto attraverso le tariffe sostenute dai cittadini,
- (c) si è saldata con un diffuso degrado dell'infrastruttura, con conseguente esposizione al pericolo di tutti gli utenti e con l'emersione di frequenti disservizi (inquadabili come vere e proprie interruzioni) nel corso degli ultimi anni,

culminati con il crollo del Ponte Morandi del 14 agosto 2018 e seguito dagli eventi dell'autunno 2019.

L'insieme di questi dati pone una correlata problematica ove si ponga mente al ruolo della pubblica amministrazione deputata a gestire il rapporto con il concessionario. Quale è stato l'atteggiamento di fronte a queste anomalie? Quali erano i rapporti tra concessionario e soggetto deputato al suo controllo? Nel caso le ipotesi avanzate fossero confermate, emergerebbe un fallimento e forse addirittura un'abdicazione da parte del soggetto pubblico rispetto ai suoi obblighi di regolazione e controllo, di fatto validando le scelte di un concessionario di oggettiva forza economica, con cui è venuto a maturare un rapporto che pare presentare ombre su cui si ritiene sia giusto fare luce.

In particolare, il sospetto che si nutre, la cui valutazione si rimette alla Procura, è che tale sistematica contrazione dei costi di intervento sull'infrastruttura possa essere stata il frutto di una deliberata scelta, che avrebbe avuto quale snodo la composizione degli elementi posti alla base dei piani economico finanziari nel tempo allegati alla concessione di gestione autostradale e la correlata individuazione della tariffa che lo Stato autorizza il concessionario ad applicare e che i cittadini e le imprese pagano.

Per comprendere il significato e la portata di questa affermazione può risultare utile richiamare il concetto di “compensazione degli oneri di servizio pubblico”, ai sensi dell'art. 106 TFUE², ossia dell'insieme delle risorse necessarie nel tempo per remunerare il capitale utile per erogare il servizio di interesse generale.

Questo insieme verrà definito nel corso dell'esposto con gli altri termini con cui viene normalmente chiamato anche, in modo atecnico:

- RAB - acronimo di regulatory asset base,
- CIN – acronimo di capitale investito netto,
- capitale regolatorio.

2 Articolo 106 (ex articolo 86 del TCE)

1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.

2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.

3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.

Punto di riferimento per l'individuazione dei principi che presiedono alla materia delle concessioni autostradali è la sentenza *Altmark*³, cui di recente si è affiancata la Decisione della Commissione n. 2435/2018/UE.

Alla luce di questi pronunce, per i servizi di interesse economico generale di carattere autostradale la “compensazione degli oneri” copre tutti i lavori ossia la manutenzione, l'implementazione e la valorizzazione dei beni demaniali ricevuti in concessione. E ciò è strumentale a consentire la fruizione del servizio da parte degli utenti secondo determinati standard di sicurezza e qualità. D'altro canto, il concessionario riceve in gestione un bene demaniale, la rete autostradale, che alla scadenza della concessione dovrà restituire al concedente, cioè lo Stato.

In ragione di questo è necessario, per il tempo in cui vige la convenzione, specificare quale sia l'ammontare degli investimenti che nel corso del tempo il concessionario ha compiuto a vantaggio dell'infrastruttura, anche perché tali investimenti determinano un valore che (al netto degli ammortamenti) con la fine della concessione rientra nella disponibilità del soggetto pubblico concedente.

Lo Stato, in base al diritto europeo, per consentire e favorire tali investimenti prevede che il denaro utilizzato per finanziarli sia rimborsato e remunerato, cioè che sia versato al concessionario un premio che si aggiunga ai costi previsti⁴.

Al di là delle definizioni, lo stesso ordinamento europeo prevede che il servizio autostradale - inquadrabile come servizio di interesse economico generale (categoria individuata e

3 Sentenza della Corte del 24 luglio 2003.

Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, in presenza di Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht.

Domanda di pronuncia pregiudiziale: Bundesverwaltungsgericht - Germania.

Regolamento (CEE) n.1191/69 - Fornitura di servizi di linea urbani, extraurbani e regionali - Sovvenzioni pubbliche -

Nozione di aiuto concesso da uno Stato - Compensazione costituente la contropartita di obblighi di servizio pubblico. Causa C-280/00.

European Court Reports 2003 I-07747

ECLI identifier: ECLI:EU:C:2003:415

4 Tale remunerazione ha una sua *ratio*: il concessionario, infatti, non solo – come detto – al termine della concessione retrocede allo Stato un bene che riflette anche (al netto degli ammortamenti) il valore capitalizzato degli investimenti effettuati, ma sopporta anche sia i costi connessi al reperimento delle risorse necessarie per finanziarli e sia il rischio “di mercato” connesso alla gestione della concessione e di questi investimenti. Tali elementi giustificano il fatto che al concessionario sia riconosciuto un premio finanziario che si aggiunge al rimborso (finanziario) dei costi sostenuti.

- Peraltro, i costi sostenuti da concessionario si distinguono (in termini di larga massima) tra
- costi operativi (correnti) che non sono capitalizzati all'attivo patrimoniale e sono finanziati mediante la tariffa, e
- costi per investimenti capitalizzati all'attivo, secondo le ordinarie regole contabili, che sono in parte finanziati mediante la tariffa e in parte, per il valore residuo al netto degli ammortamenti, rimborsati finanziariamente al termine della concessione, vale dire nel momento in cui il concessionario retrocede al concedente i beni ricevuti in concessione.

disciplinata all'art.106 del TFUE e che può accostarsi a quello che nell'ordinamento interno è il servizio pubblico) - debba essere remunerato considerando i costi sostenuti per lo svolgimento del servizio, maggiorati di un utile ragionevole.

Il principio così sintetizzato ha trovato una compiuta definizione nella citata "storica" sentenza Altmark (C-280/00 del 24 luglio 2003) che ha fornito i criteri che devono guidare la corretta interpretazione delle norme nazionali e soprattutto degli atti concessori: nel caso di servizi di interesse economico generale (tanto più quelli affidati senza l'esperienza di una gara come è il caso della concessione ad Aspi), i ricavi riconosciuti al concessionario non devono andare oltre quanto necessario per la restituzione dei costi sostenuti, maggiorati di un utile ragionevole.

Il costo del capitale regolatorio (leggasi i costi capitalizzabili sostenuti e da sostenere) costituisce, unitamente ai costi operativi non capitalizzabili, la base di calcolo per l'individuazione della tariffa autostradale che lo Stato permette al concessionario di applicare.

Tuttavia la tariffa non è incrementabile all'infinito ma deve mantenere un livello socialmente sostenibile (definizione rinvenibile nella decisione della Commissione Europa 2435/2018) con alcune conseguenze:

1. se i ricavi hanno un limite, anche gli oneri imposti sul concessionario (in termini di lavori e servizio) hanno un limite correlato. In altri termini, gli investimenti e le manutenzioni non possono essere incrementati all'infinito, perché ciò comporterebbe aumenti della tariffa non sostenibili socialmente e quindi non tollerabili;
2. quel che poi si ipotizza nel caso di ASPI (e che potrebbe avere un collegamento con quanto emerso nelle indagini sulle manutenzioni autostradali, così come riportate dai giornali) è che gli investimenti già previsti nel nodo di Genova (la c.d. Gronda o Bretella Voltri-Rivarolo), per 1,8 miliardi di euro, non siano stati effettuati ma, la tariffa, che presupponeva ex ante tali investimenti (art. 18 Convenzione Unica, espressamente ricognitivo della tariffa della Convenzione del 1997), sia rimasta invariata;
3. di conseguenza i ricavi conseguiti, che dovrebbero riflettere gli investimenti e le manutenzioni sull'infrastruttura, sarebbero stati impiegati anche per compensare costi non correlati alla compensazione degli oneri ex art. 106 TFUE, ma per favorire, a vario titolo, la società controllante, con il risultato che la tariffa anziché essere utilizzata per lavori sulle opere potrebbe essere stata utilizzata, almeno in parte, per rimborsare altre poste economiche, comunque non legate all'erogazione del servizio, bensì a beneficio degli azionisti di controllo;

4. è evidente che tale ipotesi dovrebbe trovare ulteriori riscontri tecnico-contabili cui la Procura potrà procedere e che gli stessi esponenti si riservano di individuare. Si può sin d'ora specificare che l'utilizzo dei ricavi sia avvenuto in modo contrastante con quanto consentito dall'art. 106 TFUE.

Quel che si ipotizza sia accaduto è che la società, sotto gli occhi delle amministrazioni concedenti, abbia utilizzato – in violazione dell'art. 106 TFUE - una parte dei proventi della tariffa (quindi una parte dei ricavi di esercizio, e non degli utili) per rimborsare e remunerare costi relativi al debito originariamente contratto dagli acquirenti di Autostrade (la società Newco28 emanazione del Gruppo Benetton che era proprietaria delle quote per il tramite della società Edizione) per acquistare il 53,8% delle azioni di Autostrade reperibili sul mercato.

Tali azioni, comprate a seguito del lancio di un'offerta pubblica di acquisto volontaria (cosiddetta OPA), si andavano ad aggiungere al 30% già originariamente acquistato dalla società Schema 28 (anch'essa riferibile al Gruppo Benetton per il tramite della società Edizione) direttamente dal precedente proprietario, vale a dire lo Stato in persona dell'IRI, all'esito della privatizzazione di Autostrade.

Tale acquisto è stato il frutto di un'operazione societaria complessa (che si ricostruirà nell'allegato 1, che costituisce parte integrante del presente esposto e che sarà integrato con ulteriori relazioni di carattere tecnico sotto il profilo contabile, societario ed amministrativo), che ha condotto alla nascita della Società Autostrade per l'Italia.

L'inserimento indebito di questa posta si collega, in direzione biunivoca, con il meccanismo di calcolo della tariffa, che deve sempre essere “agganciata” ai costi o agli investimenti, nel senso che la tariffa si giustifica, almeno in parte, in quanto destinata a rimborsare e remunerare, durante la vita della concessione, il capitale investito nell'infrastruttura e riconosciuto come tale. Nel momento in cui alcune componenti della tariffa vengono sganciate dal capitale investito, non trovano giustificazione alcuna e finiscono per essere ingiustamente poste sulle spalle dei cittadini e delle imprese che fruiscono del servizio: la tariffa dovrebbe essere calcolata solo sulla base di costi e investimenti effettivi, cioè dell'insieme delle risorse necessarie all'erogazione del servizio.

Nel caso di ASPI quel che si ipotizza sia avvenuto è proprio un'operazione sulla composizione della tariffa e sul suo collegamento con i lavori da eseguire.

In particolare, nella convenzione del 1997 la componente principale della tariffa era basata su una quota forfettaria garantita per ogni chilometro di tratta autostradale. Tale tariffa faceva, tra l'altro, riferimento ad un programma di investimenti (corrispondenti ad un capitale da investire, anche se tecnicamente in allora non ancora definibile RAB) che prevedeva importanti e costosi interventi tra cui la Gronda di Genova (allora Bretella Voltri

Rivarolo) e le opere collaterali, per un valore di 1,8 miliardi di euro. Questo era il terreno su cui venne progettata la privatizzazione e costituiva il quadro economico di riferimento sulla cui base veniva acquistata da Schema28 la prima tranche pari al 30% di azioni che venivano vendute da IRI.

Una volta entrata nella proprietà di Autostrade, Schema 28 otteneva l'approvazione nel 2002 di un atto aggiuntivo che prevedeva lo "spostamento" di una serie di opere, tra cui i lavori del nodo di Genova (Gronda o Bretella Voltri-Rivarolo, per euro 1,8 mld).

Tali opere erano originariamente destinate ad essere finanziate con i proventi della tariffa forfettaria, ma, proprio con tale atto aggiuntivo, venivano a costituire la base per il calcolo di una nuova ed ulteriore componente di tariffa che prevedeva, oltre al rimborso dei costi, una quota di remunerazione del capitale pari al 7,18%.

Questa nuova componente tariffaria non si andava però a sostituire alla tariffa base, ma si affiancava ad essa, con il risultato che la tariffa forfettaria (originariamente destinata a finanziare quelle opere successivamente incluse nel IV atto aggiuntivo del 2002 e "coperte" con la nuova componente tariffaria) risultava sganciata da investimenti e quindi dal capitale regolatorio⁵.

Tale componente finiva per rappresentare una sorta di "serbatoio" continuamente alimentato dai pedaggi e che si trovava a disposizione di ASPI senza un diretto collegamento con i lavori eseguiti e i costi del servizio, come, invece, l'art. 106 TFUE imporrebbe.

Secondo l'ipotesi degli esponenti, con tale "serbatoio" è stata garantita una remunerazione agli azionisti sicuramente superiore a quella prevista dalla Convenzione e dall'art. 106 TFUE. Si ipotizza che la forma con cui tale remunerazione è stata garantita non sia esclusivamente quella della distribuzione degli utili, ma vada ricercata anche nell'ammortamento del debito assunto a fronte del conferimento del ramo d'azienda autostradale da parte della controllante (prima Newco 28 S.p.A, oggi Atlantia S.p.A.) a seguito dell'acquisto del restante 53,8% delle azioni (su questi punti si rinvia all'atto allegato).

Tale "sganciamento" della tariffa forfettaria base dagli obblighi di investimento si sarebbe protratta nel tempo in tutti i rinnovi di concessione, sino alla trattativa attualmente in corso, in cui il problema pare essere emerso senza che però si abbia conoscenza degli esiti di tale presa d'atto, proprio nel momento in cui viene adottato il nuovo atto regolatorio da parte

5 Quanto meno per la parte di investimenti spostata nel IV atto aggiuntivo e valorizzata all'importo della convenzione del 1997 che comprendeva gli 1,8 miliardi di euro per la gronda di Genova (in allora definita bretella Voltri-Rivarolo)

Tali importi avrebbero dovuto essere tolti dalla base di calcolo della tariffa flat e altrettanto avrebbe dovuto essere fatto per altri eventuali costi spostati dalla Convenzione del 1997 al IV Atto Aggiuntivo.-

dell'Autorità di regolazione dei trasporti che impone di applicare il legame tra investimenti e tariffa a tutta la vita della concessione, come imposto dal d.l. 109/2018.

Gli esponenti auspicano che la Procura possa verificare la fondatezza della seguente ipotesi:

- successivamente al 2002 (dopo l'approvazione del IV atto aggiuntivo con lo "spostamento" di una serie di opere in un nuova componente tariffaria), nel corso degli anni, sarebbe entrata nel patrimonio di Autostrade, tramite la tariffa base forfettaria, una somma oltremodo significativa che, provenendo dalla tariffa stessa, avrebbe invece dovuto essere utilizzata per attività strettamente connesse all'erogazione del servizio autostradale a cominciare dalla custodia dell'infrastruttura.
- Occorre quindi accertare se, nel momento in cui il fabbisogno manutentivo ha fatto emergere drammatiche necessità di ulteriori investimenti - per conservazione o rinnovamento di tratte autostradali che si trovavano in condizioni inidonee all'erogazione del servizio -, quelle risorse provenienti dalla tariffa base (ormai sganciate da specifici investimenti ma comunque destinate all'infrastruttura secondo i principi dell'art. 106 TFUE) avrebbero potuto essere utilizzate proprio per tali interventi straordinari e al tempo stesso necessari ed urgenti, così come la vicenda del Ponte Morandi ha plasticamente dimostrato.
- Quei denari (pubblici in quanto provento di tariffa) potrebbero invece avere percorso altre strade e trovato diverse destinazioni, con il risultato che le risorse per le manutenzioni si sono rivelate inferiori all'effettivo fabbisogno.

A latere di questa ricostruzione è naturale chiedersi come sia stato possibile che per anni il concessionario abbia realizzato - e le istituzioni preposte al controllo abbiano avallato - una gestione che ha sortito diversi effetti:

- consentire un margine di remunerazione che, secondo alcuni calcoli che ci si riserva di illustrare dal punto di vista contabile, potrebbe avere raggiunto il 25% annuo rispetto ai costi degli investimenti effettivamente sostenuti e programmati⁶;
- mettere a rischio la regolare manutenzione della rete; e ciò in quanto le tariffe dovevano servire per remunerare un capitale che, non essendo corrispondente agli effettivi lavori, ma includendo anche una indebita posta di restituzione di un debito (quello per l'acquisto delle azioni) risultava sproporzionato.

⁶ E ciò a fronte di un dato normativo comunitario e nazionale che prevederebbe una remunerazione basata su tassi di mercato e che, a tutta voler concedere, avrebbe al massimo potuto toccare, in relazione ad una serie di lavori specifici contenuti nel IV atto aggiuntivo del 2002, la misura del 7,18% del capitale investito

Solo nel 2019, nell'ambito della nuova negoziazione della convenzione, il problema sarebbe emerso a seguito dei rilievi mossi dai dirigenti dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e del Ministero dell'economia. Sarà agevole per la Procura accertare gli elementi emersi a seguito di tale verifica.

Ciò che si chiede alla Procura è proprio di valutare se lo sfruttamento di una componente di tariffa non "agganciata" agli oneri ed investimenti per erogare il servizio possa aver dato luogo ad illeciti di carattere penale, come gli esponenti temono.

Se l'ipotesi fosse confermata, la gestione del servizio pubblico di cui trattasi (art. 106, Tfu) sarebbe stata inquinata da diverse anomalie:

1. l'operazione che ha portato alla nascita di ASPI⁷, lecita sul piano del diritto societario (secondo lo schema delle operazioni di c.d. *leveraged buy out*⁸), produce effetti illeciti nel momento in cui il debito o i relativi oneri finanziari sono usati ed imputati alla stregua di capitale investito nella infrastruttura;
2. influisce direttamente sulla tariffa con ulteriori conseguenze:
 - 2.1. la tariffa pagata dai fruitori dell'autostrada è, almeno in parte, sganciata dai lavori eseguiti e utilizzata da Autostrade per rimborsare e remunerare una posta che non dovrebbe essere rimborsata, con il paradosso che di fatto i fruitori dell'autostrada stanno pagando ad ASPI il costo sostenuto dai suoi azionisti per acquistare la società⁹;
 - 2.2. se così è, consegue il sospetto che l'operazione abbia influenzato (per non dire inquinato) la complessiva gestione della società, riverberandosi in maniera significativa soprattutto in ragione dello spostamento, dalla Convenzione del 1997 all'Atto aggiuntivo del 2002, degli investimenti sul nodo di Genova mai realizzati. Ciò potrebbe introdurre un collegamento con il crollo del Ponte Morandi e con i disservizi sulla rete (connessi ai diversi danni all'infrastruttura emersi nel 2019)¹⁰.

7 Una fusione per incorporazione a seguito di acquisizione con indebitamento, da parte della società incorporante, delle azioni della società incorporata.

8 di cui all'art. 2501-*bis* del Codice Civile, così come introdotto con la riforma del diritto societario del 2003/2004

9 Viene da chiedersi (e gli esponenti cercheranno di verificarlo) se, addirittura, la quota destinata alla restituzione del debito contratto per l'acquisto (e/o al pagamento dei relativi interessi), essendo stata inserita nel piano economico finanziario come se fosse un investimento, possa avere portato ad ASPI una remunerazione aggiuntiva, con l'ulteriore eventuale paradosso che il prezzo pagato dagli azionisti di ASPI non solo sarebbe stato pagato dai consumatori, ma ad ASPI, oltre alla somma spesa, potrebbe essere stato riconosciuto un "premio" corrispondente alla remunerazione del capitale investito.

10 Interessante in questo senso è la conferma indiretta di questo meccanismo insita nella richiesta che è stata avanzata da Autostrade di poter ottenere una proroga della concessione che lo Stato Italiano si è vista autorizzare dalla Commissione Europea con la decisione n. 2435/2018/UE.

Rispetto ai passaggi *ut supra* esposti, si potrà rinvenire nella relazione allegata una traccia di ricostruzione che giustifica la presentazione del presente esposto e la richiesta di un approfondimento da parte della Procura.

Capitolo III

I possibili profili di illecito penale.

Come si sarà compreso il presente esposto si pone al convergere di due quadri di fatto:

- da un lato le evidenze circa i diffusi problemi di manutenzione che hanno condotto al crollo del Ponte Morandi e ai disservizi sopra elencati e che costituiscono oggetto di approfondimenti della Procura;
- dall'altro la ricostruzione degli eventi che hanno caratterizzato la gestione della convenzione da un punto di vista economico finanziario.

È evidente che, laddove i due quadri di fatto trovassero conferme e collegamenti, emergerebbe un complesso di eventi inquietante che deve essere approfondito in quanto di sicuro rilievo penale. In questo senso si offrono di seguito alcune osservazioni che investono le posizioni di chi ha costruito questo sistema di gestione e di chi lo ha permesso:

- 1) in relazione alla determinazione del piano economico e finanziario, al calcolo della tariffa e al suo impiego, si configurerebbe un comportamento del concedente sostanzialmente volto a generare una remunerazione non consentita dall'ordinamento europeo (e neanche dalla normativa nazionale e dalla stessa convenzione), nonché un utilizzo dei proventi della tariffa al di fuori della destinazione prevista per legge. La fattispecie potrebbe dare luogo ad una pluralità di violazioni sotto il profilo dello schema della frode ai danni dello Stato o della malversazione o addirittura del peculato, intesi come utilizzo in termini non dovuti di una risorsa pubblica quale sono i proventi delle tariffe;
 - a) i pedaggi autostradali, in quanto approvati dallo Stato, sono pacificamente considerati risorse pubbliche ai sensi dell'art. 107 TFUE. Tra le molteplici decisioni della Commissione europea in merito si può riprendere la decisione n. 2435/2018 in cui si legge ai paragrafi 61 e 62 che *“in linea con la casistica consolidata, l'attribuzione, senza indizione di gara, di autorizzazioni per l'occupazione o l'utilizzo di suolo pubblico, o di altri diritti speciali o esclusivi aventi valore economico, può*

Autostrade ha riconosciuto di non avere risorse per la realizzazione della Gronda per la quale, pure, ha recepito notevoli proventi nel corso degli anni ottenendo diversi aumenti di tariffa. Proprio tali aumenti di tariffa si sono rivelati così significativi da impedire un ulteriore aumento (perché non più socialmente sostenibile, come prevede la normativa europea), sostituito da una proroga della concessione.

implicare una rinuncia a risorse Statali” e nel caso delle autostrade ciò avviene con certezza in quanto la fruizione dei pedaggi implica “l’attribuzione di un diritto esclusivo esteso alla riscossione dei proventi derivanti dai pedaggi da parte degli operatori coinvolti” con la conseguenza che “lo Stato membro, proprietario dell’infrastruttura, rinuncia a riscuotere direttamente i proventi derivanti dai pedaggi”¹¹. I denari che vengono stornati ai privati quali pedaggi sono dunque risorse pubbliche. Se così è, le manovre del concessionario rispetto alla determinazione della tariffa, alla sua riscossione e al suo impiego, devono essere analizzate alla stregua dell’utilizzo di denari pubblici. Ne discende che:

a.i) laddove si ritenga illecito il modo in cui le tariffe sono state determinate e incassate ci troveremmo di fronte ad una truffa ai danni dello Stato consumata con l’introito dei pedaggi;

a.ii) laddove invece si ritenga illecito l’utilizzo dei denari, ci troveremmo di fronte ad una malversazione o addirittura ad un peculato;

b) in secondo luogo, devono essere poste ad un attento vaglio le condotte del soggetto pubblico che ha permesso il concretizzarsi di tale modalità di gestione della concessione con un atteggiamento che potrebbe essere connotato da inconsapevolezza (che amplificherebbe la natura frodatoria della condotta del concessionario), connivenza o complicità;

2) in relazione alla concreta gestione dell’infrastruttura, discenderebbe che l’effettiva quota destinata ai lavori di manutenzione e implementazione sarebbe stata sempre fortemente limitata¹², con l’esito dei gravi disservizi dai quali prende le mosse il presente esposto (che dovrebbero essere analizzati sotto la lente del delitto di cui all’art. 331 c.p.¹³) e con la messa in pericolo della sicurezza dei trasporti, che potrebbe trovare un collegamento anche con lo stesso crollo del Ponte Morandi (art.432, c. 3 c.p.);

11 Analogo ragionamento si trova in altre decisioni della Commissione citate nel provvedimento indicato. Si segnalano quelle ritenute più rilevanti

a) *Sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom / Commissione e a., Cause riunite C-399/10 P e C-401/10 P, ECLI: EU: C: 2013: 175, punti 101, 104, 105 e 111;*

b) *Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2000, Francia contro Ladbroke Racing Ltd e Commissione, C-83/98 P, ECLI: UE: C: 2000: 248, paragrafi 48-51.*

c) *Sentenza della Corte di giustizia dell’8 settembre 2011, Commissione contro Paesi Bassi, C- 279/08 P, ECLI: EU: C: 2011: 551, paragrafi 88 e segg.*

12 L’origine dei ritardi nelle manutenzioni, delle falsificazioni già accertate dalla Procura, dei mancati interventi sulle infrastrutture più critiche come il Ponte Morandi, potrebbero non essere semplicemente il frutto di estemporanei errori o di una ordinaria politica di contenimento dei costi, ma il portato di una sistematica gestione industriale totalmente condizionata da una originaria scelta finanziaria che si è protratta negli anni sino ai giorni nostri.

13 L’infrastruttura autostradale è definita, in base al diritto eurounitario, come un servizio di interesse economico generale, inquadrabile alla stregua di un servizio pubblico, consistente nella messa a disposizione di una strada a scorrimento veloce. La gestione delle manutenzioni da parte di ASPI nei termini sopra descritti ha determinato plurime interruzioni del servizio pubblico tali da interrompere e turbare la regolarità del servizio stesso.

- a) è logico infatti ipotizzare che la società sarebbe intervenuta in maniera inadeguata su tutti i costi di manutenzione e ristrutturazione dei manufatti esistenti, financo rinviando la creazione delle nuove infrastrutture. Tale intervento potrebbe non avere necessariamente assunto le forme di una riduzione nel tempo dei costi di manutenzione. Quel che rileva, infatti, è che la gestione dell'infrastruttura ha fatto emergere un complessivo fabbisogno di interventi che, indipendente dal previsto e da quanto stanziato, non è stato soddisfatto. La mole delle attività di ASPI in questo senso si è rilevata inadeguata rispetto alle effettive esigenze, tanto da fare emergere le drammatiche problematiche manutentive;
- b) agli occhi degli esponenti questa osservazione parrebbe trovare punti di coerenza con le inchieste aperte dalla Procura di Genova,
- b.i) sia quella riferita al crollo del Ponte Morandi (che secondo le notizie di stampa parrebbe avere alla sua origine una serie di gravi negligenze manutentive);
- b.ii) sia quelle relative ad altri tratti autostradali, alcune di esse definite nei giornali come “indagini sui falsi report” e relative allo stato di conservazione delle opere autostradali (si è a conoscenza in particolare dell'esistenza del Proc. Pen. n. 314/2019).
- 3) I rilievi penalistici però non si arrestano all'inquadramento degli esiti finali delle condotte. È possibile che, per conseguire gli scopi di cui sopra, siano stati posti in essere comportamenti che, a loro volta, integrano dei reati. In particolare, versando in tema di una concessione pubblica, il profilo principale attiene il rapporto con l'autorità deputata al controllo della gestione della concessione nell'interesse dei cittadini. Nel caso di specie potrebbe essersi verificato quel fenomeno definito nell'ambito del diritto dell'economia come “cattura del controllore”: dal punto di vista economico il soggetto controllato, vale a dire il concessionario, diviene talmente forte da condizionare il controllore rispetto alla gestione della concessione. Se tale “cattura” si traduce in violazioni di legge o atti frodatori ecco che tali condotte potrebbero avere rilievo penale ed in particolare:
- nel caso di comportamenti di dissimulazione del vero, si avranno delle possibili truffe ai danni dello Stato, mediante la produzione di falsi;
 - nel caso invece in cui i comportamenti siano apertamente contrari alle norme vigenti ed il relativo controllo da parte di chi era deputato a farlo sia stato omesso in violazione di legge, ci troveremmo di fronte ad atti di abuso di ufficio da parte del controllore. Ove poi fosse che, a fronte di tali abusi, i funzionari addetti ai controlli abbiano ricevuto dei vantaggi economici, ci troveremmo di fronte a dei fatti di corruzione.

Non vi è dubbio, tuttavia, che, al di là dei profili penalistici, si è assistito ad una costante e devastante violazione delle regole essenziali di trasparenza e buona amministrazione, accompagnata dall'azione di un soggetto pubblico che ha di fatto rinunciato all'esercizio del potere di controllo ed ha delegato al concessionario ogni aspetto della gestione.

Utile in questo senso sarebbe la ricostruzione degli organigrammi della società ASPI e dei suoi soci, nonché degli uffici pubblici preposti al controllo del servizio, al fine di verificare se, come potrebbe apparire ad un primo esame, sia maturato tra concedente e concessionario un rapporto malato.

Gli scriventi intendono valutare l'opportunità di esperire sul punto indagini difensive nonché avanzare un'istanza di accesso agli atti presso l'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Capitolo IV

Le responsabilità sotto il profilo soggettivo

L'operazione descritta nelle pagine precedenti postula un'area di responsabilità piuttosto ampia.

A. ASPI e i suoi controllori: il gruppo Benetton

- a. Il sospetto degli esponenti è che il centro decisionale delle scelte di gestione sia stato (e sia ancora) esterno ad ASPI o, per meglio dire, vi sia stata una commistione fortissima che ha determinato un tipo di organizzazione aziendale che può definirsi - prendendo a prestito la categoria dal diritto commerciale - come una sistematica e preordinata ingerenza (una vera e propria c.d. "tirannia") del socio di controllo sulle scelte di gestione degli amministratori della società controllata, compiuta in possibile violazione delle norme che presiedono al corretto governo societario. Se questa ipotesi fosse corretta, il rilievo penale sarebbe evidente sotto il profilo dell'amministrazione di fatto: l'ingerenza della controllante (in questo caso Atlantia) sulla controllata (ASPI) conduce ad una concentrazione sul socio (Atlantia) della gestione del soggetto industriale (ASPI), con il risultato che possono ricondursi alla holding le scelte operative compiute da Autostrade. È quindi possibile che, mediante una "abusiva" attività di direzione e coordinamento, le esigenze finanziarie della controllante abbiano sistematicamente prevalso su quelle della controllata;
- b. il gruppo Benetton (di cui è espressione la società Edizione proprietaria del pacchetto di controllo di Atlantia) costituisce una impresa industriale (art. 101

TFUE) presente nelle infrastrutture attraverso aeroporti, autostrade e servizi connessi. Ipotizzano gli esponenti che le decisioni di Aspi siano state adottate nel contesto del gruppo industriale, fortemente integrato, con obiettivi non coincidenti con l'erogazione di un servizio pubblico.

c. Le linee di approfondimento che gli esponenti intendono coltivare attengono ai seguenti profili:

i. l'analisi della gestione anche sul piano finanziario:

1. pare di poter affermare che la struttura del gruppo fosse fortemente accentrata sotto il controllo di Edizione s.r.l di cui, secondo quanto emerge dai quotidiani economici, avrebbe avuto la guida Gilberto Benetton ed un ruolo preminente il suo consigliere dott. Gianni Mion;

ii. l'analisi delle relazioni organiche con la politica e in particolare con l'amministrazione concedente.

B. La gestione del rapporto con la politica e l'amministrazione pubblica. L'abuso dei rapporti politici e con le amministrazioni pubbliche

a. Il gruppo Benetton ha costantemente intrattenuto rapporti con una politica ed una amministrazione che, laddove venisse confermata la ricostruzione prospettata, risulterebbe essere stata totalmente inadeguata.

b. L'amministrazione italiana parrebbe essere stata debole (per non dire succube) nei confronti del gruppo Benetton. Al di là di considerazioni di segno politico, si rimette alla Procura il quesito su come sia stata possibile per anni una lettura della concessione che avrebbe innalzato la remunerazione del concessionario con le modalità citate e ridotto i presidi di sicurezza e di servizio pubblico.

c. I dirigenti del ministero delle infrastrutture e dei trasporti hanno svolto un ruolo decisivo che va esplorato.

d. Peraltro proprio questa debolezza del soggetto pubblico nei confronti del concessionario emerge dagli esiti dell'indagine che la Corte dei Conti ha sviluppato nel dicembre del 2019 e che molto ha influito nello sviluppo dello studio che ha condotto alla redazione del presente esposto che gli esponenti intendono completare con ulteriori approfondimenti anche in sede di indagini difensive.

CONCLUSIONI

Per tutte le ragioni sopra esposte si chiede che, nel caso in cui nei fatti esposti siano ravvisati estremi di reato, la Procura proceda nei confronti dei responsabili considerando gli esponenti alla stregua di persone offese in quanto portatori di interessi direttamente lesi dalle condotte descritte.

Allegato al presente esposto, di cui costituisce parte integrate, è un documento suddiviso per capitoli che ci si riserva di integrare con gli esiti delle attività di verifica che questa difesa intende avviare.

In ragione della procedibilità di ufficio dei reati che si adombrano dietro i fatti esposti, il deposito del presente atto non richiede le formalità proprie della querela.

In ragione dell'emergenza pandemica che rende difficili e inopportuni i contatti tra persone, il presente atto viene sottoscritto dai legali dei diversi soggetti esponenti che hanno ricevuto in tal senso incarico che si allega.

In particolare, sottoscrivono l'atto

il Prof. Avv. Ruggiero Cafari Panico per conto dell'associazione Trasporto Unito;

il Prof. Avv. Andrea Pericu per conto di CNA Genova,

l'Avv. Raffaele Caruso per conto del Comitato Zona Arancione Ponte Morandi e dell'associazione Assiterminal;

l'Avv. Andrea Ganzer per conto di CNA Liguria,

l'Avv. Andrea Mortara per conto di USARCI SPARCI.

Con le deleghe allegate gli avvocati che sottoscrivono sono stati nominati anche difensori delle persone offese.

Visto il disposto degli artt. 406 e 408 comma 2 C.p.p., gli esponenti chiedono che, qualora la S.V. Ill.ma ritenesse di rivolgere al G.I.P. competente istanza di concessione di proroga dei termini per le indagini preliminari o di archiviazione del presente procedimento, ne dia comunicazione agli esponenti.

Anche ai sensi dell'art. 337 c. 2 C.p.p. i sottoscrittori dell'atto conferiscono espresso incarico all'Avv. Raffaele Caruso affinché, personalmente o a mezzo sostituti da lui stesso individuati, provveda al deposito del presente esposto nanti le competenti autorità.

Con osservanza.

Prof. Avv. Ruggiero Cafari Panico

nell'interesse di Trasporto Unito

Prof. Avv. Andrea Pericu

nell'interesse di CNA Genova

Avv. Raffaele Caruso

nell'interesse del Comitato Zona Arancione Ponte Morandi e dell'Associazione Assiterminal

Avv. Andrea Ganzer

nell'interesse di CNA Liguria

Avv. Andrea Mortara

nell'interesse di USARCI SPARCI

Buongiorno a tutti, ringraziamo con emozione i Presidenti delle Commissioni Riunite, tutti i Commissari ed Onorevoli intervenuti per il privilegio che ci è stato concesso di essere qui oggi.

Noi non siamo qui per parlare del nostro dolore che potrete già percepire nei nostri sguardi e dalla nostra voce, siamo qui perché anche come cittadini riteniamo necessario tentare di essere propositivi in questa drammatica vicenda che ha colpito le nostre famiglie e tutto il paese, non vogliamo solo piangerci addosso, vogliamo convogliare il nostro dolore nel tentativo di migliorare questo sistema, vorremmo provare a trasformare il nostro dolore in qualcosa di positivo per tutti, non cadendo nella trappola del risentimento fine a sé stesso.

Siamo piccoli granelli di sabbia che tentano di fermare alcuni oleati ingranaggi che hanno causato la nostra disperazione.

Il nostro comitato si è costituito pochi mesi dopo la tragedia ed oltre al ricordo delle vittime della tragedia lavora per la ricerca della verità e la prevenzione di eventi tragici come il crollo del Ponte Morandi, la difesa della sicurezza, della salute dell'ambiente come beni e diritti inviolabili ed irrinunciabili e la giustizia per la ricerca dei colpevoli.

Nella vicenda del Ponte Morandi purtroppo stanno emergendo con forza degli elementi gravissimi che non sono degni di un paese civile, non siamo tecnici, non siamo economisti e quindi oggi non avremo la pretesa di rappresentare con dati puntuali la situazione, noi siamo semplici cittadini e possiamo solo parlarVi con il cuore e con la ragione e tentare di dare dei suggerimenti.

La nostra rete autostradale è stata costruita con i fondi dei cittadini, risultato del lavoro e sacrificio di tante persone.

Nei decenni passati è emersa la necessità di consegnare in gestione questo patrimonio ad aziende private firmando delle concessioni, la scelta nel tempo è stata confermata da varie compagini governative con i successivi rinnovi del contratto.

La tariffa che i cittadini hanno pagato per anni per usufruire di questo servizio, oltre alla giusta remunerazione del capitale investito,

definisce criteri ed individua anche capitoli di spesa per la gestione delle manutenzioni ordinarie e straordinarie.

E' chiaro ed anche logico che con il passare degli anni tutte le infrastrutture abbiano necessità di sempre maggiori interventi di manutenzione, è anche palese per chi non sia un tecnico, rientra nel naturale degrado di tutti i materiali, lo vediamo anche nelle nostre abitazioni, più passano gli anni più gli interventi devono essere corposi.

Dopo la privatizzazione della gestione e con il passare degli anni paradossalmente gli interventi sono diminuiti in modo drastico e l'infrastruttura del Ponte Morandi, con le sue evidenti particolarità, non ha ricevuto in vari decenni nessun intervento strutturale di consolidamento ed ha continuato a deperire senza alcuna inversione di rotta.

Dagli elementi che stanno emergendo era noto dal 2015 che questa infrastruttura fosse a **rischio crollo** e nessuno fece interventi degni di nota.

Questo è allucinante, pensare che per ben tre anni ci fossero persone informate della gravità della situazione che non hanno mosso un dito, vengono i brividi solo al pensiero di tutte quelle persone transitate ignare su questa infrastruttura, fiduciose che un ponte di questa importanza fosse monitorato e costantemente controllato.

E' sconvolgente che questo sistema omertoso non abbia avuto falle, tutte le persone a conoscenza della situazione non hanno mai parlato, sarebbe stato sufficiente bloccare il ponte il giorno precedente per salvare tutte queste vite.

Furono anche fatte interrogazioni parlamentari a suo tempo sulle condizioni di questa infrastruttura, rimaste senza risposta.

Emergono anche report di controllo della struttura eseguiti con il copia ed incolla e sono emerse registrazioni di persone che firmarono i controlli non avendo mai visto questo ponte.

Se non fossimo assolutamente certi della realtà, perché purtroppo non vedremo più i sorrisi dei nostri cari, penseremmo di essere in un film perché quanto avvenuto è talmente assurdo da sembrare surreale.

Da queste nostre riflessioni Vi comuniciamo le nostre idee.

La prima proposta per il futuro riguarda l'assistenza immediata in eventi di questa tragicità, infatti la prima grande carenza da noi riscontrata dopo l'evento è stato il sentirsi abbandonati, tutte le nostre famiglie, dopo il primo accoglimento presso gli ospedali per le tristi comunicazioni ed il rito del riconoscimento sono state abbandonate. Molte persone si sono trovate da sole ad affrontare un calvario immane, alcuni di noi non si erano mai confrontati con un avvocato, non avevano mai pensato ad un processo, ad uno psicologo, come immaginerete le nostre forze erano allo stremo, la vita ci sembrava ormai inutile e mancava l'energia di gestire la burocrazia necessaria, in alcuni casi venne a mancare anche il sostentamento economico. Da questo deriva il bisogno essenziale che in tragedie come questa sia prevista **un'unità di crisi snella** che possa seguire i parenti rimasti accompagnandoli nel loro iter con imparzialità e supporto e con lo spirito del buon padre di famiglia come solo un servizio pubblico efficiente può fare, non vogliamo un altro ente baraccone certamente, vorremmo solo un'organizzazione che si riunisca al volo e che non lasci più nessuno da solo, come purtroppo è avvenuto nella nostra ed in molte altre tragedie.

Per le situazioni di necessità potrebbe anche essere erogata un'anticipazione economica, da restituire allo stato all'atto dell'avvenuto risarcimento al termine del processo.

Dopo il crollo in tutto il mondo molte persone sono rimaste senza parole, sbigottimento ed incredulità hanno accompagnato le settimane successive, le indagini sono iniziate ed ora giunte al termine, pur dovendo ancora iniziare il processo, abbiamo già davanti a noi un quadro desolante, le imputazioni emerse sono estremamente gravi ed in questi mesi si è scoperto il vaso di Pandora, con altre gravi mancanze, gallerie pericolanti, barriere fonoassorbenti non idonee, che per puro caso non hanno causato altre tragedie.

In questo quadro ormai da quasi tre anni la società concessionaria, che agisce in forza di un contratto che ha sollevato molte perplessità, continua ad incassare utili e nonostante le previsioni iniziali di estromissione al momento nulla è stato fatto.

Noi crediamo che sia molto importante la ricerca della verità tramite iter processuale che speriamo possa essere breve e possa giungere al termine senza prescrizione dei reati, ma non è per noi sufficiente.

Pensiamo che in questi anni i rendimenti economici dei capitali investiti siano stati esorbitanti e pare non siano neanche stati in linea con la media di altre aziende con il medesimo business.

Pensiamo che la mancanza di sicurezza sia ormai palese, dato il crollo di un ponte, e sia di una gravità inaudita.

Pensiamo che sia necessario un approfondimento tecnico - economico sui bilanci della società concessionaria al fine di appurare come siano state spese le risorse dedicate alle manutenzioni.

Pensiamo che sia necessario ripensare ai controlli di tutti i concessionari tramite figure terze che agiscano da subito con grande imparzialità ed assunzione di responsabilità per i controlli effettuati.

Pensiamo che sia necessario riguadagnare la fiducia dei cittadini e dare loro speranza.

Pensiamo sia il caso di ripensare alle concessioni date ai privati con un'ottica diversa e di maggior tutela pubblica, in fondo abbiamo questo esempio lampante, il ponte Morandi consegnato al concessionario usato ma funzionante, certamente da tenere sotto controllo e mantenere, è **crollato** nel 2018 uccidendo 43 persone ed un cane, e di questo non ci dovremo mai dimenticare.

Quando da bambini alle elementari ci spiegavano che il guadagno è il risultato della sottrazione tra ricavi e spese sembrava tutto semplice, ed è per questo che noi chiediamo che venga fatta in maniera ufficiale un'operazione molto semplice.

Si prendano i ricavi della rete autostradale che sono le tariffe. Le tariffe sono i soldi nostri, di noi cittadini, delle nostre famiglie, delle nostre imprese che per lavorare utilizzano l'autostrada. Questi sono i ricavi che oltretutto, in sostanza, sono soldi pubblici. Si calcolino dunque i ricavi che il concessionario ha incassato durante la vigenza della concessione.

Poi si prendano le spese. Le spese vere. Quelle che devono essere utilizzate per il funzionamento dell'infrastruttura: per pagare gli stipendi a chi lavora, per le nuove opere, per le manutenzioni.

Poi facciamo la sottrazione.

Che risultato uscirà? Molti nel nostro paese sanno che questo sarebbe un risultato scandaloso.

Noi sappiamo che l'Unione Europea pone dei limiti a questi guadagni, non possono essere del tutto liberi perché non è possibile consentire guadagni enormi a chi utilizza un bene di tutti. Ci hanno spiegato che questa è la tematica degli aiuti di Stato.

Quali sono stati dunque questi guadagni?

Perché è così difficile fare quest'operazione?

Chiediamo che questa operazione - semplice e complessa al tempo stesso - venga fatta da un'autorità autonoma indipendente con risultati trasparenti e, se fosse ritenuto necessario, anche in contraddittorio con il concessionario e con associazioni di cittadini.

Una volta che avremo il risultato rendiamolo pubblico in modo che ciascuno possa farsi la sua idea.

Ma se quei guadagni risultassero enormi e ingiustificati - come alcuni frammenti dell'indagine e alcuni studi lasciano pensare - mettiamo i cittadini e la politica nelle condizioni di fare una riflessione su quale sia la scelta più giusta.

Senza queste risposte, per noi la scelta di procedere con l'acquisto da parte di CDP alle condizioni che riportano i giornali, pare prematura e avventata.

Chiediamo di riflettere, chiediamo di studiare e, chiediamo di prendere in considerazione le domande che come noi si fanno decine di associazioni su tutto il territorio e migliaia di cittadini.

Da quanto espresso noi pensiamo quindi che la trattativa di CDP ed altri investitori con la società concessionaria parta da un base errata, dal nostro punto di vista la remunerazione della concessione deve essere fatta solo dopo avere dedotto tutte le manutenzioni non effettuate, tutti i danni conosciuti e prevedibili, tutto quanto tecnicamente accertabile.

Non abbiamo le soluzioni ma chiediamo alla politica di trovarle perché pensiamo che con la buona volontà e l'impegno tutto sia possibile, salvo far ritornare a casa chi non c'è più.

Non possiamo premiare l'arroganza, il potere accumulato negli anni, unito alla presunzione che gli azionisti possano pretendere tutto e sempre, in fondo l'investimento azionario è rischioso per antonomasia e le scelte fatte sono state come una roulette russa e sono state perdenti, soprattutto per tutti noi.

La nostra richiesta sarebbe quindi di congelare ogni contrattazione con la società in attesa delle risultanze processuali e trovare una soluzione idonea da un punto di vista normativo/procedurale che congeli gli utili accumulati in questo tempo e l'amministrazione pro tempore possa essere gestita da un'autorità terza.

Per noi e per tanti cittadini non esiste più la fiducia nel gestore e con grande dispiacere manca anche la fiducia in chi avrebbe dovuto vigilare sul loro operato per la salvaguardia della nostra salute.

Nostro malgrado siamo diventati collettore di tante speranze, di tante proteste, di tanta rabbia e molte persone ci scrivono invitandoci a lottare, noi non abbiamo mai avuto intenzione di arrenderci ma ci sentiamo addosso anche la responsabilità di raccogliere le sollecitazioni provenienti dalla società civile, quindi Vi portiamo anche alcuni elementi propositivi e di riflessione aggiuntivi ai nostri pensieri:

- la copia di un esposto presentato da associazioni di cittadini ed imprenditori genovesi, attualmente in esame presso la Procura di Roma, al quale anche come comitato abbiamo deciso di associarci, inerente la gestione finanziaria del concessionario che merita a mio giudizio una lettura approfondita per Vostra opportuna conoscenza;
- Una relazione tecnica di uno dei consulenti di parte nel processo che propone ipotesi di miglioramento e riforma.
- Una riflessione sulla gestione Inail in merito ai morti sul lavoro nella tragedia del Ponte Morandi.

Abbiamo anche presentato negli scorsi mesi tramite la Prefettura di Genova un disegno di legge denominato:

“Norme a favore delle vittime dell’incuria nella gestione dei beni strumentali all’erogazione di servizi pubblici e di interesse economico generale” di cui al momento non abbiamo riscontro.

Noi abbiamo ancora fiducia nelle istituzioni, voi siete la nostra rappresentanza ed il Vostro compito è di portare avanti gli interessi della maggioranza dei cittadini che delegandoVi hanno messo la loro vita ed il loro futuro nelle Vostre mani, noi Vi invitiamo a riflettere, non abbiamo certo la verità in tasca, ma non possiamo accettare che dopo quanto avvenuto nulla possa cambiare.

Pensiamo anche all’orgoglio di governare un paese che non può essere sotto il diktat anche di azionisti stranieri, dobbiamo avere coraggio perché se in un contratto viene a mancare la fiducia non ha più senso la sua esistenza, certo dobbiamo anche porre le condizioni economiche per attrarre capitali, ma non possiamo farlo ignorando la sicurezza ed il benessere dei cittadini.

Molte tragedie si sono consumate negli anni nel nostro paese, troppe e non possiamo archiviarle nei cassetti della memoria collettiva permettendo che continuino ad accaderne altre per incuria e sete di denaro, oltre ogni accettabile limite.

In questa sede istituzionale è per noi importante ricordare un’amica cara che ha lottato per tanti anni per la verità in un’altra grave tragedia come il terremoto in Abruzzo, Antonietta Centofanti che è venuta a mancare in questi giorni Lei è stata per noi un grande esempio di tenacia e di amore che molti cittadini dovrebbero imitare.

Tutti noi abbiamo percepito la mancanza di uno Stato che ci protegga e non possiamo permettere che altri cittadini debbano subire il nostro stesso calvario, dobbiamo lottare con tutte le nostre forze lo dobbiamo ai nostri cari, alla loro dignità, all’amore che proviamo per loro, ma anche all’orgoglio di essere cittadini italiani e di andarne ancora fieri, nonostante tutto.

Non lasciateci soli ancora una volta.

Possetti Egle

Per il Comitato Ricordo Vittime Ponte Morandi

