



Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile

Direzione Generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali
e la vigilanza sui contratti concessori autostradali

AUTOSTRADATE A24 -A25 - STRADA DEI PARCHI GESTIONE DEL RAPPORTO CONCESSORIO

AUDIZIONE VIII COMMISSIONE DELLA CAMERA
AMBIENTE – TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI
26 APRILE 2022

La Società Strada dei Parchi è concessionaria del collegamento autostradale A24 Roma - L'Aquila – Teramo e del tronco A25 Torano – Pescara per un'estensione di 281 km, a seguito della procedura di gara esperita dal concedente pro tempore ANAS S.p.A. in data 1° ottobre 2001

La Convenzione sottoscritta il 20 dicembre 2001 tra Anas e l'ATI aggiudicataria, costituita da Autostrade S.p.A. e TOTO S.p.A. è divenuta efficace con Decreto Interministeriale n. 387/1/C.D.O.P. del 24 aprile 2002 registrato dalla Corte dei Conti il 18 luglio 2002;

In data 2 settembre 2002 è stata costituita la società di progetto Strada dei Parchi S.p.A, che è subentrata nel rapporto concessorio dell'ATI ai sensi di quanto previsto all'art. 37 quinquies, comma 1, della legge 11 febbraio 1994 n. 109

La Convenzione di concessione recepisce le seguenti condizioni: gestione delle tratte autostradali sino al 31 dicembre 2030, realizzazione di un piano d'investimenti per una spesa stimata di 131 milioni di euro, investimenti in manutenzione straordinaria per 179 milioni di euro, un programma di manutenzione ordinaria 768 milioni di euro, corrispondenti a 27 milioni di euro annui. Gli impegni del concessionario includono anche la corresponsione del corrispettivo al Concedente corrispondente al valore attuale di 749 milioni di euro, scontati al tasso del 6%, da erogare con rate fisse sino alla scadenza della concessione (54,4 milioni di euro annui).

L'art. 3 della Convenzione disciplina gli obblighi del concessionario che includono, tra l'altro, la gestione tecnica delle infrastrutture, il mantenimento della funzionalità delle tratte autostradali attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse, l'affidamento dei lavori, servizi e forniture a terzi nel rispetto della normativa vigente.

Ai sensi dell'art. 14 del D. Lgs. n. 285/1992 e s.m.i., è attribuito al concessionario l'esercizio dei poteri e dei compiti dell'ente proprietario della strada consistenti, tra l'altro: *a)* nella manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi; *b)* nel controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze; *c)* nella apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta.

Per gli aspetti di natura regolatoria l'art. 11 della Convenzione prevede che il Piano economico finanziario è aggiornato, al termine di ciascun quinquennio, in conformità a quanto previsto dall'articolo 2, commi 82 e seguenti, del decreto-legge 3 ottobre 2006 n.

262 nonché dalla Delibera CIPE n. 39 del 15 giugno 2007. In presenza di un nuovo programma di investimenti ovvero di eventi straordinari che determinino un'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario è contemplata la possibilità da parte del concedente e del concessionario di richiedere la revisione della Convenzione.

In osservanza alle previsioni normative, il rapporto concessorio di Strada dei Parchi è stato integrato con la sottoscrizione, in data 18 novembre 2009, della Convenzione Unica (C.U.) prevista ex lege n. 296/2006 e s.m.i. integrata con l'Atto di recepimento alla Delibera Cipe n. 20 del 13 maggio 2010 sottoscritto il 29 novembre 2010. La Convenzione Unica è divenuta efficace ai sensi della legge n. 101/2008 e s.m.i.

A seguito degli eventi sismici verificatesi nella regione Abruzzo nel 2009, l'Art. 1 comma 183 della legge n. 228/2012 ha previsto la possibilità, da parte del Governo, di procedere alla revisione della convenzione di Strada dei Parchi onde consentire l'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza sismica e le ulteriori opere rese obbligatorie dalla normativa tecnica intervenuta. La stessa norma annovera le autostrade A24/A25 tra le infrastrutture strategiche ai fini di protezione civile.

Alla scadenza del I° periodo regolatorio, intervenuta in data 31 dicembre 2013, Strada dei Parchi ha presentato al Concedente una proposta di aggiornamento del Piano economico finanziario che assumeva parametri divergenti rispetto a quelli definiti in sede di gara. Tale proposta si caratterizzava per la previsione di un programma di riqualificazione dell'intero tracciato autostradale, con modifiche delle geometrie, attraverso anche esecuzione di tratte in variante. L'intero piano d'investimenti assumeva una spesa stimata di 6,9 miliardi di euro. Stante l'entità della spesa e la limitata capacità di autofinanziamento, le condizioni di equilibrio di tale Piano risultavano assicurate esclusivamente mediante, una estensione della scadenza della concessione (10 anni), il ricorso alla contribuzione pubblica ed altre misure compensative.

A seguito delle attività istruttorie l'Amministrazione ha rappresentato l'impossibilità di valutare favorevolmente tale proposta stante la sussistenza di criticità di natura tecnica, economica e giuridica.

Nell'ambito del prolungato confronto che ne è seguito l'Amministrazione ha reiteratamente richiesto alla Società di procedere alla riformulazione della proposta assumendo ipotesi

maggiormente realistiche e circoscritte all'esecuzione dei soli investimenti riconducibili dalla Legge n. 228/2012, anche mediante una programmazione suddivisa in fasi.

Nel mese di novembre 2016, Strada dei Parchi ha sviluppato una ulteriore proposta articolata in due fasi operative di cui il primo stralcio per una spesa di 1,488 miliardi di euro costituiva parte integrante di un programma di adeguamento interamente in sede, per una spesa stimata di 2,971 miliardi di euro, poi aggiornati a 3,150 miliardi di euro. In tale circostanza la società ha comunque precisato che l'invio della proposta è avvenuto al solo fine di riscontrare una richiesta del Concedente e di ritenere comunque valida l'ipotesi originaria di adeguamento dell'autostrada "fuori sede".

Coerentemente alle previsioni della citata legge n. 228/2012 l'Amministrazione ha avviato un primo confronto con gli Uffici della Commissione Europea per accertare la compatibilità alle norme comunitarie, delle proposte acquisite. Nell'ambito di tali interlocuzioni informali è stato anche convenuto di avanzare una richiesta di Parere al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici sulla proposta datata novembre 2016.

Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nell'Adunanza del 22 settembre 2017, si è espressa con il Parere n. 35, che, in ordine ai quesiti sottoposti sull'adeguatezza dei criteri per l'adeguamento delle autostrade A24/A25, evidenziava tra l'altro:

“Il tipo e la natura degli interventi previsti non possono che essere attuati secondo un programma improntato a gradualità.

In merito alla congruità dei costi, data anche la segnalata carenza e incoerenza della documentazione trasmessa, non si esprimono considerazioni di dettaglio, salvo riconoscere una stima prudenziale connessa alle soluzioni tecniche proposte ed alle ipotesi conservative assunte nel progetto preliminare, che dovranno essere giustificate, sviluppate ed approfondite.”

Tenuto anche conto delle ulteriori valutazioni fatte con le Amministrazioni concertanti e analiticamente richiamate nell'informativa al Cipe del 22 dicembre 2017 questo Ministero con nota del 5 gennaio 2018 ha formalmente rappresentato alla Società l'inammissibilità della proposta di Piano economico finanziario del 24 novembre 2016 anticipando che si sarebbe proceduto ad un ulteriore confronto rivolto a verificare ipotesi operative alternative.

Per cercare di superare le criticità rilevate nelle proposte del concessionario, in data 5 gennaio 2018 il ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti *pro tempore* ha istituito un *Tavolo di Lavoro* con in coinvolgimento delle Amministrazioni, della Società e dei rappresentanti degli Enti territoriali, questi ultimi in ragione dell'esigenza, costantemente espressa, di escludere ulteriori incrementi tariffari, ritenuti non sostenibili per l'utenza in considerazione del già elevato livello tariffario. Gli esiti di tale confronto hanno confermato la permanenza di valutazioni differenti tra le Amministrazioni e la Società.

Il quadro di riferimento è ulteriormente mutato a seguito dell'emanazione del decreto-legge n. 109/2018 (decreto Genova) convertito in legge n. 130/1018 che all'art. 16 ha demandato all'Autorità di regolazione dei trasporti la competenza per l'adozione di un nuovo regime tariffario anche per le società in vigenza di contratto, tra cui Strada dei Parchi S.p.A.

Al fine di recepire il nuovo regime regolatorio, Strada dei Parchi nel mese di giugno 2019 ha presentato una proposta aggiornata di revisione del rapporto concessorio che assume le seguenti condizioni: *a)* programma d'investimenti: 3.140 milioni di euro *b)* contributi pubblici pari a 2.000 milioni di euro *c)* autofinanziamento 1.140 milioni di euro *d)* indennizzo da subentro pari a 1.007 euro/milioni (valore nominale) *e)* proroga della concessione di 10 anni (dal 2030 al 2040) *f)* estinzione del credito verso il concedente (ANAS) per 650 euro/milioni apporto di capitale proprio per 257 euro/milioni *g)* incremento tariffario annuo medio pari a +2,5% per il periodo 2020 – 2022; +3,27% a decorrere dal 2023 sino a scadenza della concessione

La Direzione Generale del Ministero ha, quindi, formulato istanza di iscrizione dell'argomento al Cipe, evidenziando al contempo le criticità rilevate nell'istruttoria del Piano economico finanziario che si sintetizzano nei seguenti aspetti:

- la modalità di quantificazione del credito da poste figurative che determina un credito non riconosciuto formalmente dall'Amministrazione;
- la sostenibilità delle “misure compensative” ed, in particolare, l'incompatibilità della condizione consistente nell'annullamento del prezzo di concessione con la sentenza n. 181/2019 della Corte Costituzionale (Decisione del 5 giugno 2019 – Depositata il 16 luglio 2019);

- le variazioni tariffarie annue previste a decorrere dall'anno 2023 (+ 3,27%) non sostenibili sotto il profilo sociale tenuto conto, in particolare, del livello tariffario iniziale già elevato e delle istanze avanzate dai rappresentanti degli Enti territoriali;
- il rischio connesso al trasferimento del traffico su viabilità alternative per effetto del rilevante livello tariffario;
- la compatibilità della modifica contrattuale con i limiti imposti dal diritto comunitario e segnatamente dall'art. 43 della Direttiva 2014/23/UE. in materia di modifica dei contratti.

Il Cipe, nella seduta del 1° agosto 2019, ha preso esclusivamente atto della proposta di PEF e ha disposto al Ministero delle Infrastrutture di rimettere tutta la documentazione alla Commissione Europea per la preventiva verifica di tutti i profili di compatibilità con le norme comunitarie.

In osservanza alla disposizione del Cipe il MIT in data 27 settembre 2019, ha inoltrato agli Uffici della Commissione Europea la documentazione di riferimento corredata dalla proposta di Piano economico finanziario, dalla proposta di "*primo Piano finanziario di convalida*", dal Parere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, e dalle valutazioni di merito della Scrivente Direzione Generale.

Con nota del 28 ottobre 2019 gli Uffici della Commissione Europea hanno rappresentato di aver proceduto all'analisi degli elementi messi a disposizione dalle Autorità Italiane e, con riferimento alla proposta di PEF, hanno rilevato gli aspetti che di seguito si sintetizzano:

- la proroga di 10 anni della concessione appare essere una misura in grado di incidere negativamente sulla concorrenza per l'accesso alla gestione dell'infrastruttura, nonché una modifica sostanziale al contratto di concessione;
- l'esborso di una somma pari a 2.000 Milioni di euro da parte delle Autorità Italiane, pur nella forma stralciata, configura ad una prima analisi, un aiuto di stato la cui compatibilità con il mercato interno andrebbe valutata alla luce della normativa europea, nonché una modifica sostanziale al contratto di concessione;
- relativamente all'impatto dei lavori aggiuntivi sul valore della concessione (art. 43 Direttiva 2014/23/UE) la Commissione segnala di non poter tenere in considerazione

lo “studio” predisposto per conto di codesta società poiché “le autorità italiane non ne hanno mai fatto proprie le risultanze”. Allo stesso tempo esso risulta inconciliabile con i dati forniti dalle autorità italiane.

In considerazione delle richiamate circostanze, la proposta di PEF presentava elementi di criticità, rilevati dal Ministero concedente e dalle Autorità europee, riferibili *a)* alla incompatibilità con l’art. 43 della Direttiva 23/2014/UE, *b)* alle norme in materia di aiuti di Stato, *c)* alla sostenibilità delle variazioni tariffarie riportate, *d)* alla applicabilità delle misure compensative, ivi incluso l’annullamento del corrispettivo di concessione.

Va anche rilevato che in considerazione del progressivo allungamento dei tempi per il perfezionamento della procedura di aggiornamento del Piano economico finanziario, *Strada dei Parchi* ha presentato ricorso amministrativo contro l’Amministrazione richiedendo l’accertamento dell’inerzia del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l’emissione del provvedimento di chiusura del procedimento in questione.

Con sentenza n. 3537/2018 il TAR Lazio ha ritenuto che la disposizione della competente Direzione Generale del 5 gennaio 2018, con la quale si rigettava definitivamente la proposta della società formulata nel novembre 2016, risultasse idonea a concludere il procedimento. Tale valutazione è stata confermata con sentenza del TAR Lazio n. 1692/2019 su motivi aggiunti.

A seguito dell’appello presentato da Strada dei Parchi, il Consiglio di Stato, con sentenza del 17 luglio 2019, n. 5022, in discontinuità con le precedenti pronunce, ha affermato “*l’obbligo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di adottare un provvedimento espresso che compiutamente concluda il procedimento di aggiornamento/revisione del P.E.F. entro il termine [...] fissato nella data del 30 ottobre 2019*”.

Per conformarsi alla suindicata Ordinanza la Direzione Generale del Ministero delle Infrastrutture con nota del 19 febbraio 2020 (prot. 4976), ha comunicato alla Società che anche la proposta di Piano economico finanziario datata luglio 2019 “*presenta allo stato attuale elementi di criticità, rilevati dalle Autorità italiane ed europee, tali da precluderne la favorevole valutazione*” e che “*il rigetto della proposta di PEF determina la conclusione del relativo procedimento amministrativo*”;

Suddetta determinazione è stata considerata non idonea alla conclusione della procedura da parte del Consiglio di Stato che ordinanza n. 2413/2020, in esecuzione della sentenza n. 5330/2018 ha nominato un Commissario ad acta nella persona del Capo del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

Al *Commissario ad acta* è stato assegnato l'incarico di portare a compimento il procedimento di approvazione del nuovo Piano economico finanziario (PEF).

A seguito del confronto succeduto tra il *Commissario ad acta* e la Società, in data 5 maggio 2021 è stata elaborata una nuova proposta di PEF che è stata sottoposta, per le valutazioni tecniche, alle Amministrazioni (MEF- Mims- Dipe). La Proposta contempla, tra l'altro, l'esecuzione di interventi da parte della stessa Società per complessivi € 2,8 miliardi considerati quota parte del Piano generale predisposto dal Commissario straordinario ex art 206 del d.l. 34/2020 di cui si riferirà in seguito.

Tenuto conto delle valutazioni formulate dalle Amministrazioni, anche nel corso di appositi incontri, il *Commissario ad acta* ha rappresentato alla società l'assenza dei presupposti per l'ammissibilità della proposta del 5 maggio 2021. Nell'ambito delle successive interlocuzioni il *Commissario ad acta* ha altresì comunicato alla Società le condizioni entro cui poter procedere alla valutazione di una proposta di Piano economico finanziario esplicitando la necessità di assumere parametri coerenti con il quadro regolatorio e normativo di riferimento.

Tenuto conto delle ulteriori interlocuzioni, in data 16 dicembre 2021 la Società ha inoltrato al *Commissario ad acta* una nuova proposta che, in coerenza con il precitato art. 206 del D.L. n. 34/2020 non prevede investimenti a carico del concessionario e contempla la sola gestione ordinaria dell'autostrada sino all'attuale termine del contratto (2030).

Anche per tale ultima proposta la Direzione Generale del Ministero delle Infrastrutture con nota del 29 dicembre 2021, esprimendosi per gli ambiti di competenza, ha rappresentato al *Commissario ad acta*, la sussistenza di evidenti limiti di sostenibilità. Stante la ridotta capacità di autofinanziamento, le condizioni di equilibrio economico della sola gestione sono infatti assicurate, in assenza di ulteriori misure compensative, attraverso un incremento tariffario del +15,81% annuo sino al 2030.

Con successiva nota del 13 aprile 2022 questo Ministero ha segnalato al *Commissario ad acta*, nel rispetto delle proprie prerogative, l'esigenza di pervenire alla definizione della procedura in questione in tempi celeri previa la pronuncia degli Organi di indirizzo politico in sede CIPRESS. La formale pronuncia del Cipress sull'ultima proposta di PEF presentata dalla Società potrà consentire l'espletamento del mandato da parte del *Commissario ad acta* e l'ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato in ordine al perfezionamento del procedimento.