

# Considerazioni sulle concessioni di infrastrutture dei trasporti<sup>1</sup>

Mario Sebastiani

In occasione della pubblicazione del Rapporto 2017 SIPoTra rilevava che la politica industriale nei trasporti è una collezione di *cahier de doléances* che si tramanda da vari decenni, se non addirittura di generazione in generazione come le leggende popolari. Con alcuni promettenti input va riconosciuto, specie a cavallo del passaggio del secolo<sup>2</sup>, che i cicli politici seguenti hanno solo sporadicamente raccolto e in definitiva disperso.

Quel Rapporto additava una serie di problematiche: dall'inclinazione per opere pubbliche - purché «grandi» - decise senza seri studi di fattibilità e senza effettiva e sostenibile copertura finanziaria, quasi sempre soggette a onerose varianti, spesso rimaste incomplete o monche; a una concezione delle imprese pubbliche come ammortizzatori sociali ed erogatori di ultima istanza di aiuti di Stato ai propri stakeholder; a concessioni di gestione di infrastrutture e di servizi più finalizzate a fare cassa immediata che a promuovere lo sviluppo del sistema; a una interpretazione più che estensiva dei perimetri di servizio universale; all'incertezza del sistema regolatorio, fatto di regole instabili e di una pleora di soggetti competenti nel suo *enforcement*, spesso combattuti fra rivendicazioni di competenze e rimpalli di responsabilità; alla volubilità di scelte pubbliche troppo spesso governate dalla volontà lasciare un segno visibile, ma spesso effimero, da parte di governi consapevoli della propria precarietà. Si riconosceva tuttavia che non sono mancate in passato intuizioni importanti e di lungo respiro, ma non infrequentemente è stata la loro implementazione a essere stata carente. Questo coacervo di storici deficit, si argomentava, ha frenato in misura determinante la competitività del Paese, non ultimo l'attrazione degli investitori nel settore dei trasporti, con un gap che diventa di anno in anno più grave e difficile da recuperare. Su questo quadro di fondo, perdurante seppure con qualche sprazzo, si fa rinvio al Rapporto citato.

Il successivo *Rapporto* del 2018 ha messo a fattor comune, con riferimento ai trasporti, i tanti fronti oggetto di innovazioni tecnologiche, organizzative e negli stili di mobilità, le tante sinergie e le tante possibili ricadute di esse, le tante problematiche di impatto sul benessere, la necessità di governare questi processi. Si è argomentato

---

<sup>1</sup> Il contributo costituisce le considerazioni conclusive del volume della Società Italiana di Politica dei Trasporti, *Le concessioni di infrastrutture dei trasporti. Fra fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato*, Maggioli, marzo 2020.

<sup>2</sup> Basti ricordare qui il Piano generale dei trasporti e il “decreto Burlando” sul trasporto pubblico regionale e locale, la normativa di apertura del trasporto ferroviario avviata da Bersani, la “direttiva Prodi” sul riassetto di Ferrovie dello Stato, la regolamentazione dei diritti aeroportuali di Treu e Bersani; in altri settori il “decreto Bersani” sul mercato dell'energia e quello “Letta” sul gas.

che alla storica inerzia pubblica si contrappongono oggi una straordinaria effervescenza dal lato dell'offerta e una domanda più che ricettiva – insomma mercati dinamici. Si concludeva che era dunque da sperare che i decisori politici non ponessero soverchi ostacoli al cambiamento ma che, addirittura, arrivassero a cimentarsi per promuoverlo e indirizzarlo a fini di interesse generale. Si dava atto al riguardo che si intravedevano incoraggianti segni di apertura, spinti soprattutto da imperativi ambientali, sulla cui strada va oggi riconosciuto che si è perseverato.

Il lavoro che SIPoTra presenta oggi volta pagina rispetto ai precedenti Rapporti ma deve rilevare che anche in materia di concessioni – dunque di reti infrastrutturali – la nostra politica industriale seguita a presentare molte ombre.

Venendo a una rapida rassegna dei principali aspetti affrontati dai singoli capitoli, ciascuno di essi segue uno schema per quanto possibile comune, affrontando gli scenari concessori di riferimento e le modalità di affidamento; gli assetti normativi unionali e nazionali; le dinamiche del mercato, della domanda e dell'offerta di capacità infrastrutturale; gli assetti di governo e le fonti di finanziamento; la regolamentazione tariffaria e quella delle subconcessioni; i profili di concorrenza e i benchmark internazionali.

Il **capitolo 1**, coordinato da Francesco Munari, affronta tematiche di fondo che accomunano i diversi comparti. Pur dando atto delle diversità e delle complessità del mondo delle concessioni di infrastrutture di trasporto, il capitolo si sforza di rappresentare un punto di vista unitario o quanto meno omogeneo, con l'obiettivo di facilitare la comprensione di problematiche diverse ma accomunate, almeno per certi versi, da medesime matrici.

Gli autori enfatizzano la natura contrattuale delle concessioni. Ferma la diversità di posizioni tra concedente e concessionario tanto nel momento pianificatorio, quanto in quello di genesi del rapporto, in fase esecutiva del medesimo le due parti debbono collocarsi su un medesimo piano - quello contrattuale e dei relativi diritti e obblighi. Solo così non solo vengono incentivati comportamenti virtuosi delle pubbliche amministrazioni ma è possibile usufruire anche dell'essenziale armamentario del "diritto comune" quale disciplina regolatrice di rapporti complessi e a elevato contenuto economico, come sono quelli di cui si tratta.

In chiave trasversale è anche svolta un'analisi della normativa, la cui derivazione è largamente unionale ma nella quale sussistono aporie e incongruenze tra la disciplina delle concessioni, come delineata dal legislatore europeo, e le ben più complesse regole di cui, spesso in modo autolesionista, il nostro ordinamento si è dotato per darvi attuazione, con manifesti effetti di paralisi o di rallentamento nelle scelte decisionali e

attuative riguardanti le infrastrutture, e insieme ad esse dei rapporti tra concedente concessionari.

In questo quadro viene ad esempio affrontata la problematica dei cambiamenti, normativi e regolamentari, di concessioni in corso, così come quella della legittimità di risoluzioni unilaterali dei rapporti e degli indennizzi.

Altro aspetto critico è la durata delle concessioni, particolarmente aeroportuali e autostradali, che si aggira intorno a 40 anni. Ciò viene consuetamente giustificato in funzione dell'ammortamento degli impegni di investimenti assunti dai concessionari, nel mentre, considerato che gli investimenti rappresentano (dovrebbero rappresentare) un continuum, un valore residuo persiste comunque al termine del rapporto. In realtà la durata è in funzione dell'ammortamento dell'investimento iniziale degli eventuali acquirenti di società già concessionarie o di soggetti che assumono l'affidamento di nuove concessioni a titolo oneroso e dunque la sua lunghezza non è giustificata in altri casi. Inoltre, maggiore è la durata maggiori sono i rischi regolatori, a meno che questi non siano eliminati mediante l'ingessamento delle regole – condizione, questa, non sana quanto comune; per opposto, l'ingessamento di *quelle* regole si è convertito in rischi impropri.

Particolare rilievo assume oggi la disciplina unionale sugli aiuti di Stato, in particolare rispetto alla potestà degli Stati di assumere scelte fondamentali di politica infrastrutturale aventi ricadute sull'intero tessuto economico e sociale del paese. Gli autori rilevano al riguardo che queste regole - elaborate in tempi ormai lontani e in un contesto nel quale i trasporti e tanto meno le loro infrastrutture neppure facevano parte del diritto dell'Unione – appaiono obsolete, tanto più dal punto di vista della policy, in quanto impiegate dalla Commissione europea in chiave “aggressiva”. Sotto questo profilo, pur comprendendo l'esigenza di quest'ultima di supplire talora alla carenza della politica (e quindi della legge), non può non destare preoccupazione la circostanza secondo cui, disponendo solo degli strumenti di cui agli articoli 107 e 108 TFUE, un tema così delicato e fondamentale come quello oggetto del presente rapporto possa finire per essere declinato, in chiave unionale, prevalentemente nella logica dell'imprenditore privato in un'economia di mercato, quando ben altre sono le ragioni per le quali uno Stato pianifica, realizza, gestisce le proprie infrastrutture di trasporto, e ne affida costruzione e/o gestione ai privati. Tale disciplina mostra tutti i suoi limiti nella misura in cui non è più lo strumento col quale, all'interno del “vecchio” obiettivo di realizzare il mercato comune, si dovevano eliminare le distorsioni della concorrenza tra imprese degli Stati membri. Nel contesto globale in cui ci si trova, dove attori pubblici non unionali sono sottratti alla disciplina sugli aiuti, essa rischia di diventare una palla al piede proprio degli Stati europei nell'economia globale, nella quale si muovono entità più forti, dinamiche e assai meno condizionate da vincoli e regole.

Il **capitolo 2**, coordinato da Lorenzo Saltari e da Mario Sebastiani, è dedicato alle concessioni autostradali.

Più che ogni altro settore, quello autostradale è stato caratterizzato da un regolazione tariffaria politica mista a ignoranza tecnica (cosa diversa da una politica tariffaria), ondivaga, attenta a obiettivi immediati e per contro blindata a lungo andare. L'impianto tariffario è stato esattamente l'opposto di quello che è doveroso richiedere alla regolazione. Non ha teso a incentivare le imprese a utilizzare al meglio le leve gestionali di cui dispongono e ha accollato loro i rischi derivanti da fattori non prevedibili e non controllabili: la dinamica del traffico, che rappresenta il driver di gran lunga principale di produttività; l'andamento dell'inflazione che nei modelli a convalida (quelli che regolamentano la gran parte dei pedaggi) è stato astrusamente posto a base dell'obiettivo di efficientamento dei costi; la lentezza delle autorizzazioni di costruzione e le eterne diatribe fra amministrazioni pubbliche, che nell'immediato hanno permesso ai gestori di fare cassa ma che nel tempo si sono convertite in maggiori costi a loro carico. Anziché prevedere sistemi di allocazione di rischi governabili dai concessionari e verifiche ex post su sovra-benefici che questi avrebbero potuto trarne, il regolatore ha preferito coprire se stesso da eventi esogeni e per il resto lavarsene le mani.

Vi è però anche corresponsabilità dei gestori, poiché a partire dal 2007 è stato rimesso alla loro libera scelta il modello tariffario all'interno del menu di sei piatti proposto dal concedente-regolatore, e non si può dire, almeno per quelli che hanno optato per il regime a convalida, che siano stati lungimiranti, perché hanno preferito blindarsi dal rischio regolatorio e accollarsi in cambio rischi di mercato non controllabili. Di più: la blindatura delle regole tariffarie per l'intera durata della concessione – più precisamente, la blindatura di *quelle* particolari regole – ha esposto i concessionari a fattori imponderabili rispetto ai quali sono inermi. Tutto sommato l'azzardo non gli è andato male poiché la redditività non è mancata, anche se in misura minore di quanto comunemente si ritiene e di quanto il mercato scommettesse. La buona sorte (o quella cattiva a seconda della visuale di parte) è stata che hanno vinto la scommessa giocando a dadi contro l'inflazione e, se guardiamo all'insieme del ventennio passato, sostanzialmente pareggiando nella partita con il traffico. Di proprio i gestori ci hanno messo l'abbattimento dei costi, incassandone i benefici senza che il regolatore si sia preoccupato di permettere agli utenti di dividerli.

Volendo essere positivi nel tirare le somme, verrebbe da dire che a conti fatti l'impianto tariffario nel complesso "ci ha azzeccato", ma sarebbe come affidare la regolazione alla dea bendata. La quale dea ha condotto a partecipare alla scommessa anche i mercati finanziari, che a questo ci sono portati. Ciò è ben visibile nel caso di società quotate (Aspi *in primis* o più precisamente Atlantia), la cui capitalizzazione

media di borsa fra il 1998 e il 2017 è stata di quasi tre volte il patrimonio netto<sup>3</sup>, ben alimentata da una più che generosa politica di distribuzione dei dividendi e dalla fiducia degli investitori nella costante prolificità della gallina dalle uova d'oro, salvo raffreddare alquanto il proprio entusiasmo al calare del traffico - segno delle motivazioni a breve che guidano le scelte di portafoglio del (non a caso così chiamato) "flottante". Va da sé che il progressivo discostarsi del valore di mercato da quello di libro – dunque della redditività rapportata al primo dei due – fa lievitare il grado di litigiosità fra concessionari che guardano al costo opportunità del capitale investito *nella proprietà* delle società e che sono soggetti alla tirannia della fidelizzazione degli azionisti, e le loro controparti, che il costo opportunità del capitale lo misurano in base alla quota investita nella produzione dei servizi regolamentati.

Contraddizioni del capitalismo si dirà; sì ma anche contraddizioni del capitalismo di Stato, dato che il solo e (allo scopo) ben congegnato rinnovo nel 1997 della convenzione di Autostrade SpA e il conseguente progetto di privatizzazione hanno visto "schizzare" il titolo del 43% nel solo 1998 a tutto beneficio dell'azionista pubblico. A voler essere indulgenti con "casa nostra", anche in questo caso vi è una corresponsabilità europea, la cui disciplina degli aiuti di Stato richiede l'applicazione del MEO (*market economy operator principle*) anche allo Stato-venditore o concedente, indipendentemente dall'oggetto della transazione; come se non vi fosse differenza fra cedere un terreno o la partecipazione nella produzione di pomodori e cedere il controllo di una società concessionaria. Arduo in quest'ultimo caso conciliare l'interesse generale a lungo termine con l'obiettivo privatistico di massimizzare il prezzo di cessione<sup>4</sup>.

Nelle conclusioni del capitolo 2 si è auspicato che il quadro migliori con l'estensione nel 2019 a tutte le concessionarie autostradali delle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti, ma non vi è da essere sovrabbondantemente ottimisti, considerata la pervicace resistenza delle strutture ministeriali a cooperare con l'Autorità, da ultimo censurata dalla Corte dei Conti, e il contesto esterno in cui è chiamata a operare.

Peraltro, anche nei modelli di regolazione recentemente emanati dall'Art, giustamente improntati a una metodologia comune di regolazione tariffaria, si riverberano oscillazioni del pendolo. In parte nel senso di un rigore forse eccessivo, almeno nella repentinità, di una *reductio ad unum* che trascura le oggettive diversità fra caso e caso, e di dubbia applicabilità stante gli impegni a suo tempo

---

<sup>3</sup> Cfr. paragrafo 4.6 e Tabella B.3 in appendice B.

<sup>4</sup> Si veda al riguardo la privatizzazione di Aeroporti di Roma nel 2000, dove il ricco introito per lo Stato ha avuto come contropartita la realizzazione di un piano di investimenti per i soli primi cinque anni e dove nel prospetto informativo di vendita non si faceva menzione della prossima emanazione della delibera Cipe 86/2000 che avrebbe radicalmente cambiato la regolazione dei diritti aeroportuali.

contrattualmente assunti dallo Stato. In parte di segno opposto: ci si riferisce all'ammissibilità nel capitale remunerabile dei sovrapprezzi (del *goodwill*) pagati dai privati in sede di acquisizione della proprietà di società concessionarie; un'apertura alla nozione di valore di mercato che nel paragrafo 4.6 si è riconosciuta forse inevitabile, ma al tempo stesso alquanto eterodossa e potenzialmente pericolosa nella prospettiva di cui si è poc' anzi detto.

Ciò premesso e volendo trarre conclusioni propositive:

1) l'impianto regolatorio delle concessioni autostradali andrebbe rivisto, tenendo salde alcune coordinate: (a) la regolazione deve energeticamente incentivare i gestori a utilizzare al meglio le leve gestionali di cui dispongono nella direzione di ottimizzare il mix fra costi e qualità dei servizi; per converso, essa deve limitare l'accollo a essi di rischi non controllabili, eventualmente introducendo forchette simmetriche, ossia in entrambe le direzioni, di scostamenti fra previsioni e consuntivi, in particolare riguardo al traffico; (b) nello spirito dell'originaria delibera Cipe 67/1996, gli obiettivi di efficientamento vanno traggurati oltre il singolo periodo regolatorio, a evitare le distorsioni oggi presenti nelle convenzioni a riequilibrio, derivanti dall'applicazione, nella giunzione fra un periodo e l'altro, del modello della *rate of return regulation*; (c) con riferimento alla disciplina delle subconcessioni, vanno regolamentate le condizioni economiche con le quali sono svolte le gare di affidamento, il cui driver è oggi la massimizzazione delle royalties dei gestori autostradali, in tal modo traducendo il principio di concorrenza per il mercato in beneficio dei monopolisti.

2) Premesso dunque che l'attuale regolazione va incisivamente rivista, sul piano più generale: (a) andrebbero tolte dal campo delle ipotesi scelte velleitariamente pseudo-nazionalizzatrici che implicitamente si fondano sul riconoscimento dell'ineluttabilità del fallimento dello Stato di conciliare l'interesse pubblico con quello privato; (b) la revisione dovrebbe riguardare l'impianto complessivo di tutte le concessioni autostradali, pena il permanere di modelli tariffari differenti; ben venga dunque il taglio trasversale proposto dall'Art, meglio se integrato da opportune modifiche suggerite nel paragrafo 4.6; (c) in presenza di impegni contrattuali, esperienza, buon senso e correttezza istituzionale dovrebbero indurre a evitare di perseguire *top down* mutamenti radicali<sup>5</sup>, verosimilmente destinati ad accendere molteplici contenziosi, anche a livello unionale, e protratte situazioni di stallo, elevando ulteriormente il "rischio Italia" per gli investitori.

E' vero che, Stando a quanto si è appreso negli ultimi mesi, è lecito dedurre che, almeno negli effetti, emerge una «responsabilità oggettiva» del principale concessionario italiano (e non solo di questo), la quale può configurarsi come

---

<sup>5</sup> Cfr. il capitolo 1 di questo volume.

violazione di impegni contrattuali e che l'eventuale *culpa in vigilando* del concedente non può essere addotta a giustificazione.

La *dignità dello Stato* va salvaguardata prendendosi carico delle prerogative che gli sono proprie come garante dell'interesse comune; dunque vigilando e, se del caso, sanzionando. Altro è però reagire saltando sulla barricata e inseguendo un regolamento dei conti per guasti da cui nessuno può chiamarsi fuori; quella *dignità* - quell'interesse comune - è un valore che va coltivato ex ante e non con tardive resipiscenze. Insomma, tra il "passata la festa, gabbato lo Santo" e la "*provocatio ad populum*", sarebbe lecito cercare terze vie, non disgiunte anche a una condivisa riscrittura delle regole. Fa (amaramente) sorridere la soluzione-ponte di affidare il tutto - temporaneamente, beninteso! - all'Anas e viene da chiedersi: "un ponte per dove"? Anche a voler ignorare la disaffezione prodotta nei mercati dalla qualità dell'attuale dibattito, dove pensano quanti la propugnano di trovare investitori italiani finanziariamente capaci e disposti ad accollarsi l'intero pacchetto? Oppure, come conciliare l'ingresso dello straniero con il rampante sovranismo che sposta in su, alle Alpi, la linea del Piave? Oppure si pensa di affidare ad Anas il compito di spacchettare il tutto per poi procedere ad affidamenti-spezziatino? O di ricorrere ancora una volta alle ferrovie (già, che fine ha fatto l'indietro marsch di Anas dal gruppo Fsi?) o al deus ex machina della Cassa depositi e prestiti come supporter di un'Anas pigliatutto? E che dire dello "scudo penale", per il quale già l'Anas ha comprensibilmente messo le mani avanti, così come faranno i suoi improbabili aventi causa? Uno scudo tombale su tutti i tremila chilometri di rete o selettivo su pezzi singoli (selezionati da chi<sup>6</sup>)? Ancora: per quanto tempo e con quale credibilità dopo il pastrocchio sull'Ilva? Non è più conveniente lasciare che «se la veda» Aspi, unico soggetto che certo non può invocare lo scudo? Medesima destinazione avranno altre concessioni dove si sono riscontrate carenze di manutenzione, addirittura documentate, con tanto di «foto ricordo», dal precedente ministro in persona?

Il minimo che si deve chiedere al decisore politico è di rinunciare a fare giustizia sommaria esemplare (tutto e subito) e a confrontare invece i *pros* e i *cons* di più scenari, a prendersi magari una qualche dose di immediata impopolarità (non immeritata, se la delusione è il prodotto di non ponderati proclami), se tutto questo serve all'interesse generale. Vi è da domandarsi se sia stata fatta qualche riflessione sull'onda lunga che potrebbero mettere in moto decisioni popolari oggi (ma solo oggi). Ad esempio, sul fatto che la concessionaria *sub iudice* ha un indebitamento finanziario di oltre 10 miliardi di euro (la sua controllante di ben 44 miliardi), di cui l'80% verso

---

<sup>6</sup> Incidentalmente, che ne è della pronta operatività dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture ferroviarie, stradali e autostradali (Ansfisa) e dell'assunzione di 250 unità di personale, istituita dal d.l. 109 del 29.09.2018?

obbligazionisti e oltre 2,2 miliardi verso la Bei e la Cassa depositi e prestiti. Hanno la più pallida idea del terremoto che scatenerebbero nella residua fiducia verso il bel Paese? Insomma, sacrosante sanzioni sì e riforme “pensate”, incluse quelle di cui si dirà poi, ma si eviti di gettare via il bambino con l’acqua sporca.

Il **capitolo 3**, coordinato da Mario Sebastiani, affronta la materia delle concessioni aeroportuali.

La crescita del trasporto aereo che si è sperimentata e che ci si attende continui, senza pari rispetto ad altri comparti di trasporto, ha radicalmente modificato le abitudini di viaggio delle persone ma pone sfide difficili al mondo aeroportuale – più in generale all’intero “sistema aereo” – per tenere il passo con lo sviluppo della domanda. In Italia come in Europa è in vista ravvicinata l’insorgere di sottocapacità del sistema, almeno nei suoi gangli più vitali, ciò che richiede fin da subito di agire su più leve e, su tutte, sul governo pubblico del sistema nel suo insieme. Purtroppo il processo di pianificazione e di approvazione degli investimenti sconta una catena autobloccante di competenze istituzionali e di procedure che rinvia *sine die* il perfezionamento dei contratti di programma fra Enac e i singoli gestori aeroportuali per la realizzazione degli stessi. E si tratta solo di un anello, per quanto importante, di una filiera organizzativa e gestionale che coinvolge tutti gli attori e che stenta a scrollarsi la ruggine di dosso.

Nella disciplina dei rapporti fra Stato e concessionari emerge un quadro che presenta affinità con quello autostradale. Ha dominato un orientamento, forse inevitabilmente ispirato a *realpolitik* ma incurante della concorrenza, che ha visto affidamenti diretti delle gestioni di tutti gli scali aperti al traffico commerciale. All’introduzione di una regolazione tariffaria moderna, rimasta però sulla carta per l’intero primo decennio di questo secolo, complice il cerchiobottismo della politica (la botte da difendere era l’Alitalia), è seguita una regolazione asimmetrica, favorevole ai grandi aeroporti (i c.d. contratti di programma in deroga), e infine la *reductio ad unum* di recente proposta dall’Autorità dei trasporti a seguito dell’opportuna estensione delle sue competenze.

Qui, come nel caso autostradale, l’assetto regolatorio è stato ondivago, caratterizzato dall’alternarsi di norme che mettevano in discussione quelle precedenti, che hanno sollevato ricorrenti controversie sulla violazione dei principi della continuità dell’azione amministrativa e del legittimo affidamento, che hanno rallentato l’incentivo a investire e che alla fine, nei casi di maggior rilievo, si sono convertite in blindatura delle regole all’insegna della bancabilità degli investimenti e più ampiamente delle concessioni stesse.

La redditività consuntivata negli anni dai gestori aeroportuali è in generale aumentata, anche se varia sensibilmente a seconda della tipologia di scali, complice la crescita del traffico e delle attività non soggette a regolazione. Dal confronto con altre realtà europee risultano per i maggiori aeroporti italiani redditi netti più elevati in rapporto alla RAB, ciò che non sembra però rapportabile a maggiori introiti per unità di traffico ma a minore capitale investito, sempre rispetto al traffico, di cui concausa può anche essere la stasi degli investimenti negli anni precedenti allo sblocco dei contratti di programma.

In materia di apertura al mercato dei servizi di handling persistono irrisolte criticità, parte delle quali richiederebbero una revisione del d.lgs. 18/99 per adeguarlo alle meno rigide previsioni della direttiva europea. Nelle subconcessioni di spazi per attività commerciali emergono problematiche analoghe a quelle messe in evidenza nel capitolo 2, consistenti nella contraddizione fra la concorrenza per il mercato negli affidamenti, i cui effetti canonici dovrebbero essere a favore dei consumatori, e l'assenza di regolamentazione delle condizioni economiche delle gare, finalizzate invece a massimizzare le royalties incassate da concessioni monopolisti.

Infine, dall'analisi delle misure di incentivazione del traffico aereo attuate dai gestori si ricavano, oltre al loro concreto successo, alcune criticità sul terreno della trasparenza e della concorrenza.

Con la certezza delle regole e lo sveltimento delle procedure di aggiornamento degli *airport charges*, l'istituzione dell'Art ha dato un contributo considerevolissimo a ridurre quel rischio regolatorio che ha caratterizzato la storia aeroportuale e che ha frenato gli investimenti.

L'Art ha recentemente pubblicato la proposta di nuovi modelli di regolazione aeroportuale che ne prevede la sostanziale unificazione, inclusi i contratti di programma precedentemente in deroga. Seppure sulla base dell'impianto precedente, essi introducono alcune rilevanti innovazioni, parte delle quali è da supporre si tradurranno in contenimento della redditività dei gestori aeroportuali, unitamente ad alcune criticità illustrate nel capitolo (si veda ad esempio la reintroduzione del *single till*, peraltro su una base imponibile "larga").

Considerato che i criteri di regolazione tariffaria dei contratti in deroga sono stati fissati per l'intera durata delle concessioni - e che alcune società sono state privatizzate in assenza del *single till* - è da prevedere l'insorgere di contenziosi con i gestori aeroportuali. Criticità sono riscontrabili anche nell'introduzione della "*stochastic frontier analysis*" per la determinazione degli obiettivi di produttività, quantomeno poiché non è esplicitato il data base su cui questa si fonda. I modelli tariffari vengono poi ridotti a due, rispettivamente per scali con passeggeri oltre o al di sotto di un

milione. Anche al netto delle negoziazioni che ciascun gestore dovrà poi porre in essere con gli utenti, appare discutibile sottoporre a una medesima e complessa metodologia aeroporti con dimensioni di traffico e problematiche estremamente differenziate.

Insomma, giusta la linea di tendenza di riportare la regolazione in un alveo comune, ma andrebbe evitato che, per altre vie, questa riproponga le incertezze di sempre.

Il **capitolo 4** si occupa delle concessioni ferroviarie ed è coordinato da Paolo Celentani. Pur affrontando anche il caso delle reti regionali, il grosso del capitolo è dedicato alla rete gestita dal gruppo Fsi attraverso Rfi. Dopo una parte iniziale nella quale si ricostruiscono sia l'evoluzione della normativa unionale, sia il percorso di riassetto del gruppo e della separazione societaria fra la gestione della rete e quella dei servizi ferroviari, l'analisi si concentra sull'attuale regolazione dell'accesso alla rete e della determinazione dei pedaggi. Mentre la regolazione del settore appare piuttosto consolidata, emergono sensibili profili concorrenziali, sia in materia di aiuti di Stato che, in campo più strettamente antitrust, di illeciti quasi sempre nascenti dall'assetto verticale del gruppo Fsi e consistenti in condotte abusive sul mercato a monte suscettibili di produrre effetti escludenti su quelli a valle. Vengono anche discusse problematiche relative ai cambiamenti introdotti dall'Art in materia di pedaggi sulla rete ad alta velocità e del loro impatto sia sulla concorrenza fra gli operatori attivi in tali servizi sia sui costi sostenuti da imprese presenti su altri segmenti del mercato ferroviario, che hanno acceso forti contenziosi tuttora *sub iudice*. Infine, sempre in materia di concorrenza, vengono discussi i *pros* e i *cons* del modello di *full unbundling* fra rete e servizi.

Il capitolo si conclude illustrando esperienze extra-europee di modelli emergenti di concessioni di infrastrutture ferroviarie.

Dal quadro normativo e regolamentare analizzato nel **capitolo 5**, a cura di Francesco Munari, emerge l'estrema particolarità, nell'articolato panorama delle concessioni che caratterizza il nostro ordinamento giuridico, della disciplina delle modalità di assentimento a privati di aree portuali, così come dei servizi prestati in questo ambito. Del resto, è fuor di dubbio che il porto sia uno "spazio" del tutto speciale, nell'ambito del quale vengono sviluppate attività relevantissime anche per la crescita economica delle comunità che vi gravitano attorno, tanto più che si tratta di attività rispondenti a logiche diverse rispetto a quelle presenti in un mercato privo di vincoli territoriali e regolamentari.

Queste peculiarità hanno determinato un parziale superamento del modello amministrativo dei porti italiani sancito dal codice della navigazione, che tuttavia non è stato cancellato dalla l. 84/1994: mantenute ferme la natura demaniale degli spazi portuali e l'esistenza di penetranti poteri pubblici di regolazione al loro interno,

soprattutto sui servizi di interesse generale, le norme relative alle altre attività sono state sostituite dalla legislazione speciale riguardante il settore portuale nel suo insieme e incentrata sul ruolo delle diverse autorità che esercitano potere di regolazione nei porti (*in primis*, le Autorità di sistema portuale, AdSP), e sulla netta separazione tra gestione pubblica del porto e attività economiche al suo interno, che pare rispettosa dei principi derivanti dal diritto dell'Unione europea e di sussidiarietà orizzontale.

In questo quadro, nei procedimenti amministrativi rilevanti ai fini della genesi e della gestione dei rapporti concessori tra amministrazioni pubbliche e privati, si rinvengono numerosi tratti comuni a quelli che abbiamo visto contraddistinguere – anche in via generale – le altre tipologie di concessioni<sup>7</sup>: anche nel contesto sopra descritto, infatti, (i) la fase di individuazione del concessionario si caratterizza per l'esercizio di rilevanti poteri autoritativi da parte dell'AdSP, nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa, laddove (ii) una volta instauratosi il rapporto concessorio tra ente pubblico e concessionario privato, questo presenta le caratteristiche tipiche di un sinallagma contrattuale, rispetto al quale la concessione disciplina i diritti e gli obblighi delle parti sulla scorta della teoria della “concessione contratto” già illustrata nel capitolo 1 del volume.

Un tale modello di gestione di una risorsa scarsa quale il demanio portuale consente di valorizzarne le caratteristiche di bene e infrastruttura pubblica. Come tale, il porto – e per l'esattezza, gli spazi portuali – debbono quindi essere utilizzati in modo da assicurare il massimo accesso da parte degli utenti interessati (gli operatori del trasporto e della logistica) e pertanto regolati in funzione di garantire il raggiungimento di questo obiettivo, tenuto conto anche dell'utilizzo della filiera logistica e infrastrutturale di riferimento<sup>8</sup>.

Si tratta di un tema centrale per il settore e che deve essere salvaguardato in un contesto caratterizzato da *trend* di mercato che paiono mirare all'integrazione verticale di imprese operanti nel settore del trasporto, desiderose di estendere la propria attività all'interno dei porti come prestatori di servizi portuali anche in conto proprio. Tale prospettiva deve tuttavia essere valutata in maniera attenta, tenendo in considerazione soprattutto gli effetti che può provocare rispetto (i) alla creazione di barriere all'entrata per quel che riguarda l'accesso al porto, nonché (ii) al tentativo di controllo, più o meno ampio, dell'infrastruttura portuale a vantaggio di singoli utenti, con conseguente rischio che tali soggetti finiscano per assumere potere di mercato nei confronti non solo dei propri *competitors*, ma anche delle stesse autorità di regolazione portuale, in una logica poi di integrazione dell'intera filiera verticale della catena logistica che rischia

---

<sup>7</sup> Il riferimento è ancora al Capitolo 1 del presente volume.

<sup>8</sup> Cfr. da ultimo, Consiglio di Stato, sentenza 7837 del 14 novembre 2019.

di diventare inaccessibile per coloro che non controllano il “collo di bottiglia” costituito dall’infrastruttura portuale. Donde l’esigenza di una più matura riflessione sull’indipendenza e la terzietà degli erogatori dei servizi portuali in senso ampio, e degli stessi concessionari di aree demaniali portuali, tanto più in un contesto di apertura degli investimenti a grandissimi *players* non italiani (e talora neppure europei), con le potenziali implicazioni sistemiche che questo comporta per l’intero sistema economico del paese.

\*\*\*

Conclusivamente, anche prescindendo dalla problematica delle scelte di investimento che, come precisato nell’Introduzione, abbiamo preferito lasciare estranea a questo volume per concentrarci piuttosto su altre patologie, sono eclatanti i ritardi di realizzazione degli investimenti di sviluppo e di ammodernamento della rete infrastrutturale, meditate o meno che ne siano state le scelte. In campo aeroportuale, alle previsioni di crescita della domanda si contrapporrà entro un decennio una sottocapacità che gli attuali piani di investimento non saranno sufficienti a rimediare. Per le autostrade, a pedaggio e non, si è visto che la dotazione italiana è pressoché la metà di quella tedesca e francese spagnola e, ciò che è peggio, che il differenziale è destinato ad ampliarsi, posto il più lento tasso di crescita delle realizzazioni. E il quadro appare aggravato dalla necessità, che pare ineludibile, di una pesante cura ricostituente delle infrastrutture già esistenti, i cui livelli manutentivi appaiono meritevoli di incisivo *upgrading*. La rete ferroviaria mostra deficit vistosissimi soprattutto, ma non solo, nel sud Italia. Quanto infine ai porti è di tutta evidenza l’insufficienza della loro capacità di soddisfare la crescente domanda mondiale di movimentazione delle merci, sia *sea side* sia, forse ancor più, *land side* a causa della carenza di infrastrutture retroportuali, di collegamenti ferroviari e, più in generale di logistica, ciò che a sua volta richiede anche l’abbandono di quelle cattive abitudini della politica di accontentare un po’ tutti e disperdere preziose risorse pubbliche, quando è chiaro, se non altro nell’ambito dato dal contesto pianificatorio delle reti transeuropee, che una rete portuale-logistica idonea a traguardare il medio-lungo periodo, e non le prossime elezioni, richiede scelte selettive e di ampio respiro.

Su questo terreno, vitale per la competitività del Paese, sembra dominare il ristagno: per incapacità di programmazione pubblica; per la farraginosità delle amministrazioni e i veti incrociati; per la scarsa attrattività di capitali, a parte quelli che, senza tema di essere giudicati sovranisti nell’affermarlo, sono alla ricerca di leve di penetrazione tese a colonizzare larghe parti della nostra economia. Soprattutto, sembra assente una

concezione di sistema, relativa non solo a mettere in rete il sistema ma anche, ancor più di fondo, una visione della sua finalità ultima: che non può essere solo di porre a disposizione degli utenti ferro, asfalto, infrastrutture portuali e aeroportuali, ma che dovrebbe costruirci intorno un mercato integrato di servizio al Paese.

Manca un governo efficiente dei rapporti pubblico-privato (anche quello “pubblico-pubblico” lascia a desiderare), che passa invece attraverso intricate e spesso poco trasparenti relazioni fra concedenti, regolatori e concessionari, così come fra lo Stato come azionista e lo Stato come pubblica autorità investita dell’interesse generale. L’esemplificazione potrebbe continuare a lungo ma è preferibile rinviare ai capitoli del volume.

Alla luce di quanto qui ricostruito dell’“evolversi” (il virgolettato è d’obbligo) della disciplina e dei rapporti concessori, viene in evidenza che la materia può essere considerata «attuale» da almeno due decenni, con un’attenzione che purtroppo si è inutilmente esercitata in ricorrenti discussioni, talvolta in proclami, spesso in contenziosi, che hanno avuto per effetto di convertire in cronicità la persistente attualità dei problemi sul tappeto.

Non è stata solo farina del nostro sacco – “farina italiana”. Anche l’Unione europea ci ha messo del suo, per lungo tempo considerando il trasporto un settore speciale e le sue infrastrutture un campo più speciale ancora, addirittura attività non economiche e regno incontrastato su cui le autorità nazionali avrebbero potuto esercitare a discrezione il proprio potere. A ciò hanno concorso la natura di monopolio naturale della gestione delle infrastrutture e la priorità assegnata alla loro dotazione per la realizzazione del mercato unico. Salvo poi, l’Europa, cambiare repentinamente orientamento una volta che, prima del fatidico “momento zero”, alcuni Stati membri avevano già largamente approfittato del sua disattenzione verso i trasporti e le loro infrastrutture; non l’Italia, però, che ha perso quel treno e che paga ora la sua cronica incapacità di scelte strategiche.

In più, di nostro ci abbiamo messo l’altalena degli orientamenti (meglio: dei “sentimenti”, ovvero delle pulsioni), che dalla specialità del comparto ha tratto spunto, con l’alternarsi fra istanze nazionalizzatrici e mercatistiche, fra regimi regolatori generosi e il loro improvviso cambiamento di segno e viceversa, con modelli tariffari diretti a proteggere i gestori dal rischio regolatorio, in cambio esponendoli a rischi non controllabili, convertendo la regolazione in scommessa, ecc. Insomma, qui più che altrove si è manifestata l’inclinazione tutta nostra per il cerchiobottismo: non solo quello “classico” di cercare nell’oggi compromessi a tutti i costi, ma anche in versione intertemporale, in forza della quale a eccessi in una direzione sono seguiti nel tempo eccessi «compensativi» nella direzione opposta – anzi ne sono stati la prevedibile

conseguenza - con tutti i guasti che l'alimentazione di questo tipo di aspettative porta con sé.

Anche i gestori ci hanno messo del proprio per volgere a loro vantaggio opacità e discontinuità, convinti che alla fine sarebbero riusciti a pilotare le cose verso la propria sponda; alla lunga ci sono anche riusciti ma spesso con un'attenzione di corto respiro. Né si può dire che la «bancabilità» degli investimenti, *leit motiv* delle rivendicazioni dei concessionari, abbia prodotto risultati sul terreno dello sviluppo infrastrutturale, complice la non-bancabilità degli orientamenti politici e (per scarsità di «quid») delle competenze tecniche delle strutture amministrative.

Del resto politiche pubbliche «*random*» hanno per effetto di promuovere condotte imprenditoriali dove la ricerca di *windfall profits* e lo scansare *windfall losses* fanno premio sulla genuina intraprendenza. Vale qui la pena di richiamare la distanza fra «rischio» e «incertezza» nel significato dato loro cent'anni fa da Frank Knight<sup>9</sup> e ripreso da Keynes nel memorabile capitolo XII della *General Theory*<sup>10</sup>: dove il primo, come un gioco d'azzardo o la possibilità di prendersi un acquazzone, è uno stato di «moderata incertezza», perché è sondabile attraverso strumenti previsionali appropriati o almeno con il calcolo delle probabilità; l'«incertezza oggettiva» è invece la situazione dove mancano del tutto mezzi per quantificare la possibilità di un evento («We simply do not know»), come un terremoto, cosicché tocca affidarsi alla sorte e la sana intraprendenza negli affari lascia il campo allo scaricabarile - al gioco dell'uomo nero o delle sedie musicali di keynesiana memoria: «Questa guerra assomiglia al gioco dell'uomo nero o delle sedie musicali, un passatempo nel quale vince chi riesce a passare l'uomo nero al compagno al momento giusto, o chi riesce ad accaparrarsi una sedia quando la musica smette di suonare. Questi giochi possono farsi con gusto e diletto, benché tutti i giocatori sappiano che l'uomo nero sta circolando e che quando la musica smette alcuni di loro si troveranno senza sedia»<sup>11</sup>.

Il riferimento di Keynes era ai mercati finanziari, non alla politica, di cui egli aveva un'alta concezione - una concezione un po' elitaria che gli ha attirato critiche e fatto oggetto di facili ironie. Tuttavia Keynes ci richiama alla mente il quadro ambientale che negli anni ha contrassegnato da noi le politiche pubbliche, in particolare quelle applicate alle concessioni qui discusse, contrassegnate dal susseguirsi di cicli politici inclini a passare il cerino al governo seguente, ciascuno cercando di uscirne indenne nell'immediato ma tutti consapevoli che prima o poi a qualcuno sarebbe toccato di scottarsi le dita, e da fenomeni di reciproca cattura fra potentati economici e decisori politici; in definitiva alimentando quello stato di oggettiva incertezza ripercorso sopra.

---

<sup>9</sup> F.H. Knight, *Risk, Uncertainty, and Profit*, Hart, Schaffner & Marx, Boston, MA, 1921.

<sup>10</sup> J.K. Keynes, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, MacMillan & Co., Londra 1936.

<sup>11</sup> *Ib.*, pp. 295-296 (edizione italiana, UTET, Torino 1971).

Il governo del settore appare sempre più incline a limitarsi alla proclamazione di magnifiche sorti e progressive, a promesse seguite da retromarce, ad aperture al mercato che si alternano con istanze nazionalizzatrici; in sintesi a oscillazioni che producono solo disorientamento negli investitori veri e alimentano in essi comportamenti opportunistici.

Infine vi è una questione di fondo che riguarda la conciliabilità fra «capitalismo» e concessioni a soggetti privati di *essential facilities* (fra Stato e mercato quando, in assenza della concorrenza, le regole del mercato vanno simulate e riscritte dalla politica pubblica). Se non fosse per le diffuse istanze nazionalizzatrici che oggi popolano la discussione politica, la domanda sarebbe retorica, posto che lo Stato (il settore pubblico) ha da tempo abdicato al ruolo di gestore e che fare marcia indietro oggi sconquasserebbe la già malconca fiducia dei mercati nel nostro Paese; senza contare che lo Stato non potrebbe permetterselo finanziariamente e che, in generale, non ha dato grandi prove quanto a imprenditore. Ciononostante qualche riflessione va fatta, poiché la giusta applicazione del principio di sussidiarietà è cosa diversa dal rinunciare a cercare di conciliare gli *animal spirits* degli imprenditori, di per sé sani, con la missione loro assegnata come concessionari di servizi di pubblica utilità.

In tutti i settori qui considerati i grandi gruppi concessionari hanno dato prova di notevole vitalità, diversificando il raggio delle attività ed espandendosi in quelle già in portafoglio. È stata una strategia orientata a investimenti di lungo termine nella proprietà azionaria, non da moventi speculativi, che paga sotto il profilo industriale con la cattura di economie di scala e di scopo, ma che deve anche scommettere su una crescita continua dei mercati dove si opera: tanto più quando questa è collante per fidelizzare gli azionisti e per rassicurare i creditori della sostenibilità dell'indebitamento accumulato per finanziare l'espansione. Ciò ha un prezzo che chi opera sul libero mercato può, appunto, liberamente accollarsi; assai meno per chi è investito di responsabilità pubbliche. Leve finanziarie spinte e livelli di indebitamento multipli rispetto al valore della produzione espongono a turbolenze di varia origine, condizione che mal si concilia con quella di concessionari di attività svolte in nome dello Stato ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione<sup>12</sup>.

Difficile pretendere dalle imprese di farsi spontaneamente carico di frenare i propri *animal spirits*. E' invece grave il generale *benign neglect* del concedente e in particolare quello riguardante sia le operazioni di *merger leverage byout* che hanno caratterizzato l'acquisizione privata delle principali concessionarie di trasporto, sia i potenziali effetti indiretti su di queste dei debiti contratti per finanziare espansioni in

---

<sup>12</sup> Diversamente sono andate le cose nel settore altrettanto strategico dell'energia, dove lo Stato ha mantenuto il controllo di Eni e di Enel - e poi di Snam e di Terna - pur quotate in borsa e che sono rimaste assai più focalizzate sulla missione loro assegnata.

altre attività. Un repentino «ribaltamento del tavolo», ora, avrebbe per effetto di ribaltare nei mercati finanziari aspettative al rialzo che la negligenza del concedente ha finora contribuito a giustificare.

Nessun «rivoluzione», dunque, o ripresa del controllo pubblico *diretto* è oggi perseguibile o auspicabile, come si è detto prima. È invece da sperare che il seguito della riflessione in corso non si limiti a introdurre una sana regolazione tariffaria (che già sarebbe tanto) ma che si ponga anche la questione di costruire gradualmente “*chines walls*” che, senza inattuabili e dannosi propositi di frammentazione dei gruppi, almeno riducano le contaminazioni fra attività concesse e attività a mercato.

Nel momento in cui questo lavoro viene consegnato alla stampa non sembra che il quadro prospettico dia segni rassicuranti, in primo luogo poiché i suoi contorni sono, addirittura come mai prima, tanto nebulosi da restituire l’immagine filtrata da un caleidoscopio. Certo, la presenza di autorità indipendenti di regolazione e della concorrenza costituisce elemento di rassicurazione, ma la prima deve giustamente fare i conti con gli indirizzi di «politica generale», come previsto dalla l. 481/1995, e la seconda non può andare molto oltre l’esercitare, spesso vanamente, i propri poteri di *advocacy*.

Pur tendendo, per esperienza, a un cauto pessimismo, è ormai quasi rituale per SIPoTra affermare concludere che il pessimismo non è necessariamente compagno dell’intelligenza, così come l’ottimismo non lo è necessariamente dell’ottusità. Non resta dunque che auspicare che a quanti oggi è stato passato il cerino, o a quanti toccherà domani, non siano tentati di appiccare il fuoco e che invece la politica pubblica manzonianamente si ispiri al buon senso anziché a quel «senso comune» che non di rado l’ha guidata.