Senato della Repubblica

XVII LEGISLATURA

N. 1044

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SONEGO, BORIOLI, CANTINI, CARDINALI, Stefano ESPOSITO, MARGIOTTA, CALEO, DE MONTE, FILIPPIN, FRAVEZZI, LANIECE, MARAN, PEGORER, RUSSO, SANTINI e ZELLER

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 SETTEMBRE 2013

Disposizioni in materia di concessioni autostradali

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge si prefigge di disciplinare ulteriormente una materia già utilmente, ma insufficientemente, disciplinata dalla cosiddetta Direttiva Costa-Ciampi (Decreto Ministeriale 20 ottobre 1998, n. 283): la Direttiva prevede, fra l'altro, che un concessionario autostradale che subentra ad un altro sia tenuto a rimborsare al concessionario uscente gli investimenti effettuati e non ammortati. Il cosiddetto valore di subentro.

Sono attualmente scadute o in prossimità di scadenza alcune concessioni autostradali per le quali sono state attivate, o lo saranno a breve, le procedure di gara per la individuazione dei nuovi concessionari. Si tratta nella quasi totalità dei casi di concessioni che spireranno senza che il concessionario abbia avuto o abbia il tempo di rimborsare il debito che è stato autorizzato a contrarre.

Vi è la preoccupazione che concessioni spirate con un consistente residuo carico di debito vengano messe a gara senza successo per mancanza di aspiranti concessionari. In altri termini potrebbe verificarsi che gare possano andare deserte a causa dell'eccessivo valore di subentro che il concessionario entrante dovrebbe corrispondere all'uscente ai sensi della cosiddetta Direttiva Costa-Ciampi. In tale caso lo Stato dovrebbe accollarsi l'onere dei debiti contratti dai concessionari cessanti con tutte le ovvie conseguenze in termini di finanza pubblica e ricaduta sul bilancio dello Stato. È questo l'aspetto che la benemerita Direttiva Costa-Ciampi non ha disciplinato.

È ben vero che l'ipotesi di gare senza concorrenti pare più uno scenario di scuola piuttosto che fondato, si registra tuttavia che nei fatti concreti la cautela gestionale ispirata da tale pur recondita eventualità produce effetti negativi sulle procedure di pubblicazione delle gare. In altri termini la preoccupazione per il debito delle concessionarie cessate o cessande costituisce un rimarchevole appesantimento delle procedure di gara e in ultima analisi rallenta o complica notevolmente la implementazione dei programmi di investimento autostradale.

Investimenti che sarebbe un gran bene attivare al più presto non solo per la ricaduta trasportistica ma anche per quella anticiclica.

Giova rammentare che tali programmi rientrano nella categoria della finanza di progetto; investimenti che in quanto *viable* sono bancabili alla stregua di un normale investimento privato ancorché riferiti ad un bene pubblico dato in concessione.

C'è un ulteriore risvolto da considerare. Le dinamiche appena indicate inducono il sistema creditizio, che chiamato a finanziare investimenti molto ingenti si cautela opportunamente, a pretendere direttamente dalla società concessionaria le garanzie che il sistema di assegnazione e governo delle concessioni non riesce a fornire a causa della citata lacuna della Direttiva Costa-Ciampi. Ciò risulta a volte impossibile data la dimensione dell'investimento e considerato che la *ratio* dello schema di governo del sistema delle concessioni autostradali prevede che la garanzia al sistema creditizio sia fornita dal flusso di cassa della gestione autostradale piuttosto che dalla condizione patrimoniale della società concessionaria.

Alla luce di tali premesse l'articolo unico che viene proposto con il presente disegno di legge stabilisce, in caso di gara deserta, che il concessionario uscente prosegua l'attività di concessionario sino al completo rimborso del debito da esso contratto per pagare gli investimenti assentiti dal concedente.

È noto che l'Unione Europea ha sin qui manifestato una netta opposizione alla proroga delle concessioni autostradali chiedendo invece che le medesime vengano assegnate con procedure rispettose dei princìpi di pubblicità e concorrenza. Le disposizioni dell'articolo unico qui proposto sono totalmente coerenti con detti principi perché la gara, espletata informandosi a entrambi tali presupposti, è andata deserta certificando in questo modo il cosiddetto «fallimento del mercato» ossia la legittimità del ricorso ad una procedura che assegna *ope legis* la concessione al concessionario uscente (che è anche il soggetto che ha contratto il debito), ma limitatamente al periodo strettamente necessario al rimborso del debito che questi ha contratto perché autorizzato dal concedente.

Il presente disegno di legge può sembrare finalizzato a risolvere problemi dei concessionari. In realtà i concessionari, fra i molti problemi che hanno, non annoverano la questione oggetto di questa proposta. Un concessionario con un piano finanziario approvato il quale preveda una durata del debito eccedente la scadenza della concessione risolve i suoi problemi, senza bisogno delle norme qui proposte, sulla base delle seguenti due opzioni: scenario A) dosa l'implementazione degli investimenti in modo tale che il debito contratto per attuarli coincida con la cessazione della concessione e quindi cautelandosi *ex* ante. Non serve scomodare l'esperienza italiana di questi anni per confermare l'efficacia di questa opzione al fine della tutela del concessionario. Scenario B) implementa tutti gli investimenti del piano finanziario, il che implica la sopravvenienza di un valore di subentro alla data della cessazione della concessione. In assenza di concessionario subentrante, per l'ipotizzata gara deserta o infruttuosa, il concessionario cessante si fa corrispondere il valore di subentro dallo Stato. Lo scenario A) implica un danno per il sistema paese causa la mancata implementazione dei programmi di investimento pianificati, non implica invece conseguenze per la finanza pubblica e il bilancio dello Stato; lo scenario B) non implica conseguenze negative per il sistema paese perché gli investimenti pianificati vengono implementati ma sopravviene un danno per la finanza pubblica e per il bilancio dello Stato che deve corrispondere il valore di subentro.

La regolazione proposta dal presente disegno di legge ha il vantaggio di conseguire gli effetti positivi di entrambi gli scenari A) e B) e cioè 1. assenza di conseguenze per la finanza pubblica e il bilancio dello Stato, 2. implementazione degli investimenti pianificati, nell'interesse del sistema paese senza tuttavia produrre le conseguenze negative di entrambi tali scenari: 1. mancata implementazione nell'interesse del sistema paese degli investimenti pianificati e 2. effetti indesiderati sulla finanza pubblica e il bilancio dello Stato.

Il disegno di legge assume quindi come riferimento il sistema paese e le compatibilità della finanza pubblica e del bilancio dello Stato. (Una situazione in cui i protagonisti, lo Stato e i cittadini, sono entrambi vincenti, cioè, con espressione inglese «*win-win*»).

La tabella 1 sottoriportata riassume l'identità e la dimensione del problema al quale la presente iniziativa legislativa desidera dare una soluzione. Si evince da un lato la dimensione del possibile rischio a carico della finanza pubblica e del bilancio dello Stato (7.7 miliardi circa) e dall'altro il rilievo economico e trasportistico degli investimenti che verrebbero facilitati dalla regolazione qui proposta.

TABELLA 1

Convenzioni in scadenza con relativi programmi di investimento e valori di subentro

Società Concessionaria	Convenzione di riferimento	Scadenza della Concessione	Programma d'investimento (milioni di euro)	Valore di subentro (milioni di euro)
Brennero	27/12/2005	30/04/2014	860,00	897,85
Brescia - Padova	09/07/2007	31/12/2026	2.678,00	1.895,90
Centropadane	07/11/2007	30/09/2011	533,60	307,70
Cisa	09/07/2007	31/12/2031	2.029,37	1.569,50
SALT	02/09/2009	31/07/2019	398,11	287,16
SAM	02/09/2009	31/12/2012	182,93	370,17
Autovie Venete	07/11/2007	31/12/2017	2.301,10	2.376,50

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Prosecuzione della funzione di concessionario)

1. Il titolare di concessione autostradale messa in gara in base ai principi di pubblicità e concorrenza per la nuova assegnazione della concessione al termine della medesima prosegue l'attività di concessionario nel caso nessuno partecipi alla gara o questa si concluda in modo infruttuoso.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano alle concessioni che: *a)* terminano senza che il concessionario abbia avuto il tempo di estinguere il debito contratto per effettuare gli investimenti assentiti dalla convenzione di concessione perché la convenuta durata del programma di restituzione di tale debito eccede la durata della convenzione cessata; *b)* prevedano, eventualmente anche ai sensi di atto aggiuntivo convenuto prima della pubblicazione della gara andata deserta o conclusasi infruttuosamente, la disponibilità del concessionario cessante a proseguire nella sua funzione oltre il termine della concessione oggetto di gara.

3. La prosecuzione di cui comma 1 termina in corrispondenza della estinzione del debito di cui al comma 2. Il piano di rimborso di tale debito è quello previsto dalla convenzione della concessione messa infruttuosamente in gara.

€ 1,00