

SOCIETÀ ITALIANA DI POLITICA DEI TRASPORTI

**LE CONCESSIONI
DI INFRASTRUTTURE
NEL SETTORE
DEI TRASPORTI**

Fra fallimenti dello Stato
e fallimenti del mercato

Rapporto 2019


**MAGGIOLI
EDITORE**

INDICE PARTICOLAREGGIATO

Introduzione	p.	5
I. Le concessioni delle infrastrutture nel settore dei trasporti: problematiche comuni Coordinatore: <i>Francesco Munari</i>	*	9
1. Genesi delle concessioni di infrastrutture di trasporto, <i>Mario Sebastiani</i>	*	9
2. Reti e nodi infrastrutturali, <i>Giuseppe Mele</i>	*	14
2.1. Evoluzione del comparto infrastrutturale tra interesse pubblico e rilevanza economica e concorrenziale	*	14
2.2. Dotazioni fisiche di infrastrutture di trasporto	*	15
3. La dimensione economica e finanziaria delle gestioni infrastrutturali di trasporto: un quadro d'insieme, <i>Giuseppe Mele</i>	*	22
3.1. I risultati economici desunti dalla contabilità nazionale	*	22
3.2. Alcuni profili finanziari delle principali concessioni infrastrutturali	*	26
4. La disciplina delle concessioni nell'ordinamento giuridico italiano e l'impatto della direttiva 2014/23/UE, <i>Francesco Munari</i>	*	32
5. La patologia dei rapporti concessori: strumenti di diritto comune e semplificazione quali soluzioni da privilegiare, <i>Francesco Munari</i>	*	37
6. Adeguamento delle concessioni in relazione a evoluzioni dei mercati di riferimento, <i>Francesco Munari</i>	*	41
7. Sulle condizioni di «uscita» dei concessionari, <i>Mario Sebastiani</i>	*	44
8. Principali operazioni di privatizzazione delle gestioni infrastrutturali in Italia, <i>Mario Sebastiani</i>	*	47
9. Sulla durata delle concessioni, <i>Mario Sebastiani</i>	*	50
10. Aiuti di Stato e concessioni nelle infrastrutture di trasporto, <i>Giuseppe Mele e Francesco Munari</i>	*	52
10.1. Premessa	*	52
10.2. La potenziale rilevanza degli aiuti di Stato nelle concessioni di infrastrutture di trasporto	*	54
10.3. La valutazione degli aiuti di Stato nelle concessioni di infrastrutture di trasporto	*	57

10.3.1. Il profilo soggettivo dell'attività economica	p.	57
10.3.2. La sussistenza di risorse pubbliche	*	59
10.3.3. Il principio dell'operatore di mercato, l'utilizzo di forme di evidenza pubblica e talune proposte per garantire maggiore efficienza alle concessioni	*	62
11. Il ruolo dei capitali privati nel finanziamento delle concessioni di costruzione e gestione nel settore dei trasporti, <i>Dario Tedesco</i>	*	64
11.1. Premessa	*	64
11.2. Il project financing	*	67
11.3. Il project bond e il caso del finanziamento del Passante autostradale di Mestre	*	73
12. Conclusioni preliminari, <i>Francesco Munari</i>	*	77
II. Concessioni autostradali Coordinatori: <i>Lorenzo Saltari e Mario Sebastiani</i>	*	81
1. Normativa unionale e nazionale di riferimento settoriale, <i>Lorenzo Saltari e Claudio Cataldi</i>	*	81
1.1. La normativa dell'Unione Europea	*	81
1.2. La normativa nazionale	*	85
2. Le caratteristiche delle concessioni autostradali: l'evoluzione nel tempo, i soggetti concedenti e le modalità di affidamento, <i>Lorenzo Saltari e Claudio Cataldi</i>	*	88
2.1. L'evoluzione storica delle concessioni	*	88
2.2. Le concessioni autostradali nell'ultimo decennio e nel quadro attuale	*	95
2.3. Focus su recenti casi giurisprudenziali, <i>Francesco Munari</i>	*	104
2.4. Conclusioni	*	106
3. Privatizzazioni e operazioni societarie, <i>Lorenzo Saltari e Mario Sebastiani</i>	*	107
3.1. Fondazione, privatizzazione e assetto attuale della società Autostrade per l'Italia	*	107
3.2. Le operazioni di privatizzazione delle concessioni autostradali: il Gruppo Gavio	*	115
4. La regolazione delle autostrade, <i>Mario Sebastiani</i>	*	119
4.1. Dagli anni '90 alla metà del primo decennio 2000	*	119
4.2. La regolazione finora	*	125
4.2.1. Il cambiamento	*	125
4.2.2. Focus sulle convenzioni a convalida	*	134
4.2.3. Focus sulle convenzioni a riequilibrio	*	138
4.3. Analisi dei risultati della regolazione	*	140

4.3.1. L'andamento del traffico	p.	140
4.3.2. Gli investimenti	*	144
4.3.3. La redditività	*	148
4.4. Focus sulla concessione di Autostrade per l'Italia	*	159
4.4.1. Rinnovo della convenzione e privatizzazione	*	159
4.4.2. Valutazioni di redditività	*	165
4.5. I modelli regolatori introdotti dall'Autorità di regolazione dei trasporti	*	185
4.6. Riflessioni aperte	*	201
4.7. La regolazione del fine vita delle concessioni	*	203
4.8. Focus su casi europei	*	204
5. Subconcessioni autostradali, <i>Mario Sebastiani</i>	*	208
5.1. Quadro di mercato e deficit regolatori	*	208
5.2. Condizioni economiche delle subconcessioni	*	212
5.3. Soluzioni regolatorie alternative	*	222
6. Aiuti di Stato nel settore autostradale italiano, <i>Claudio Cataldi e Luca Golisano</i>	*	226
7. Benchmarking internazionale, <i>Lorenzo Saltari e Luca Golisano</i>	*	233
7.1. I modelli di affidamento delle reti autostradali in Europa	*	233
7.2. Le modalità di finanziamento in Europa e in alcune esperienze extra-europee	*	238
7.3. Conclusioni	*	240
8. Conclusioni, <i>Lorenzo Saltari e Mario Sebastiani</i>	*	243
9. Appendici	*	252
9.A. Investimenti e traffico, <i>Pierluigi Coppola</i>	*	252
9.A.1. Le autostrade in concessione	*	252
9.A.2. Confronto fra traffico stimato e consuntivato per alcune tratte autostradali	*	256
9.A.3. Principali investimenti in programma	*	266
9.B. Tabelle di dettaglio, <i>Mario Sebastiani</i>	*	272
III. Concessioni aeroportuali		
Coordinatore: <i>Mario Sebastiani</i>	*	279
1. Introduzione, <i>Mario Sebastiani</i>	*	279
2. Modalità di affidamento delle concessioni aeroportuali e ruolo delle società di gestione, <i>Fabrizio Doddi e Mario Sebastiani</i>	*	283
3. Andamento e prospettive del settore	*	295
3.1. Evoluzione della domanda, <i>Sabrina Paris e Valentina Silvestri</i>	*	295
3.2. La capacità aeroportuale, <i>Pierluigi Di Palma e Mario Sebastiani</i>	*	297

3.3. Finanziamento, <i>Mario Sebastiani</i>	p.	310
3.3.1. Fondi pubblici	*	310
3.3.2. Fondi pubblici e privatizzazioni	*	311
3.4. La governance dello sviluppo aeroportuale, <i>Mario Sebastiani</i>	*	313
4. La regolazione tariffaria, <i>Mario Sebastiani</i>	*	318
4.1. Un po' di storia	*	318
4.2. Avvicinandoci a oggi	*	324
4.2.1. Ancora sul quadro evolutivo	*	324
4.2.2. Criticità metodologiche	*	330
4.2.3. Redditività delle gestioni aeroportuali	*	334
4.3. La regolazione che verrà	*	343
4.4. Articolazione delle competenze	*	349
5. Regolazione dei servizi di assistenza a terra e dei servizi commerciali, <i>Mario Sebastiani</i>	*	349
5.1. Introduzione	*	349
5.2. I servizi di assistenza a terra	*	350
5.2.1. Disciplina	*	350
5.2.2. L'impatto della liberalizzazione	*	353
5.2.3. Problematiche della liberalizzazione del mercato in Italia	*	355
5.3. Servizi commerciali	*	365
6. Politiche di incentivazione del traffico aeroportuale e criticità concorrenziali, <i>Mario Sebastiani</i>	*	369
6.1. Introduzione	*	369
6.2. Tipologia degli incentivi	*	370
6.3. Problematiche di aiuti di Stato	*	371
6.3.1. Principi generali	*	371
6.3.2. Orientamenti unionali	*	372
6.3.3. Disciplina degli incentivi ai vettori per lo sviluppo del traffico e suoi limiti	*	374
6.3.4. Politiche di incentivazione del traffico degli aeroporti italiani	*	381
6.4. Ulteriori considerazioni in materia di concorrenza	*	385
7. Benchmarking internazionale, <i>Paolo Guglielminetti</i>	*	388
7.1. Pubblico vs. privato	*	388
7.2. Modelli gestionali e regolatori	*	389
7.3. Focus sui principali Stati europei	*	392
8. Conclusioni, <i>Mario Sebastiani</i>	*	398
IV. Concessioni di infrastrutture ferroviarie Coordinatore: <i>Paolo Celentani</i>	*	403
1. Le vicende delle ferrovie italiane, <i>Mario Sebastiani</i>	*	403

1.1.	Da Azienda autonoma a Gruppo di diritto privato	p.	403
1.2.	La rete come struttura separata	*	414
2.	Quadro normativo unionale e nazionale, con particolare riferimento a ruoli e compiti del concessionario in relazione alla liberalizzazione dei mercati, <i>Piero Rubino e Mario Sebastiani</i>	*	416
2.1.	Il quadro normativo europeo: verso la creazione di un unico spazio ferroviario	*	416
2.2.	Il gestore dell'infrastruttura al centro del sistema	*	420
3.	Le reti ferroviarie regionali, <i>Agostino Cappelli</i>	*	426
3.1.	Breve sintesi storica: dalle ferrovie concesse alle ferrovie regionali	*	426
3.2.	Focus su alcuni casi di riferimento di concessione di infrastrutture ferroviarie regionali	*	428
4.	Ruolo dei concedenti e dei concessionari europei nell'attuazione delle reti TEN-T. Il tema del finanziamento dei nuovi investimenti, <i>Paolo Guglielminetti</i>	*	432
4.1.	La realizzazione delle reti ferroviarie TEN-T sino al 2013	*	432
4.2.	Lo sviluppo delle reti TEN-T nel nuovo quadro regolatorio adottato nel 2013	*	437
5.	La regolazione dell'accesso e dei pedaggi alle reti ferroviarie, <i>Piero Rubino</i>	*	444
5.1.	Introduzione	*	444
5.2.	Un po' di storia	*	446
5.3.	Venendo all'oggi	*	451
5.4.	La regolazione e i mercati ferroviari: una breve panoramica delle esperienze europee	*	459
6.	Profili concorrenziali, <i>Mario Sebastiani</i>	*	462
6.1.	Introduzione	*	462
6.2.	Aiuti di Stato	*	464
6.3.	Casistica	*	466
6.4.	Focus sui pedaggi della rete di alta velocità	*	473
6.5.	A mo' di conclusioni: l'unbundling come soluzione?	*	481
7.	Modelli emergenti di nuove concessioni ferroviarie nel mondo, <i>Paolo Celentani e Sergio De Lazzari</i>	*	486
7.1.	Introduzione	*	486
7.2.	Il caso delle concessioni di linee merci in Brasile	*	487
7.2.1.	La situazione di partenza e gli interessi pubblici prioritari	*	487
7.2.2.	Il modello di concessione	*	488
7.3.	Il caso della nuova linea Djibouti-Addis Abeba	*	490
7.3.1.	La situazione di partenza e gli interessi pubblici prioritari	*	490
7.3.2.	Il modello di concessione	*	492

7.4. Considerazioni conclusive	p. »	493
8. Conclusioni, <i>Paolo Celentani e Mario Sebastiani</i>	»	494
V. Le concessioni in ambito portuale Coordinatore e autore: <i>Francesco Munari</i>		497
1. Le concessioni del demanio portuale: selezione del concessionario, caratteristiche del rapporto concessorio e i principi vigenti in materia di rinnovo della concessione	»	497
1.1. La dimensione pubblica del porto e l'assegnazione di aree del demanio portuale a soggetti privati anche alla luce dei principi eurounitari	»	497
1.2. L'accesso alle infrastrutture portuali: il procedimento a evidenza pubblica per la selezione del concessionario di aree del demanio portuale	»	500
1.3. (<i>Segue</i>): il procedimento per il rinnovo di concessioni demaniali marittime	»	505
1.4. Il contenuto dei piani d'impresa degli aspiranti concessionari e la loro importanza anche al fine della durata della concessione	»	506
1.5. (<i>Segue</i>): la disciplina applicabile nel caso in cui il piano d'impresa dell'aspirante concessionario preveda investimenti per la realizzazione di opere infrastrutturali destinate a essere acquisite al demanio portuale	»	509
1.6. Il finanziamento delle infrastrutture portuali e la disciplina degli aiuti di Stato	»	513
1.7. (<i>Segue</i>): il regime fiscale applicabile ai porti e la sua rilevanza come aiuto di Stato	»	518
1.8. Le caratteristiche soggettive dei concessionari demaniali nel settore portuale	»	522
1.9. (<i>Segue</i>): eventi straordinari caratterizzanti il concessionario, la sua compagine sociale o la sua continuità in pendenza del rapporto di concessione	»	524
2. Le concessioni di servizi in ambito portuale	»	530
2.1. I «mercati» delle operazioni e dei servizi portuali che non necessitano dell'occupazione di sedime demaniale e il loro regime autorizzativo ai sensi dell'art. 16 l. n. 84/1994	»	530
2.2. I servizi di interesse generale resi in porto, la loro individuazione e il loro assentimento in concessione a privati	»	531
3. Conclusioni	»	538
Considerazioni conclusive <i>Mario Sebastiani</i>	»	543
Coordinatori e autori	»	561