

Segnalazione al Governo ed al Parlamento

(ai sensi dell'Art. 6, comma 7, lett. E ed F, del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163)

Indagine relativa alle convenzioni autostradali stipulate tra l'ANAS S. p. A. e otto società subconcessionarie.

Oggetto: Relazione di sintesi.

Sommario:

1. Premessa
2. Lo stato di attuazione degli investimenti.
3. La dinamica delle tariffe
4. Gli utili d'esercizio distribuiti dalle subconcessionarie
5. Conclusioni

1. Premessa.

L'Art. 12 del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, ha previsto un vasto e capillare aggiornamento delle convenzioni accessive alle subconcessioni autostradali in atto assentite dall'ANAS.

Sulle convenzioni intervenute tra l'ANAS e l'Autostrade per l'Italia S.p.A. (ASPI), che riguardano oltre la metà dell'intera rete autostradale nazionale, questa Autorità ha già riferito con relazione dell'8 giugno scorso, le cui considerazioni qui si richiamano, confermandole integralmente.

Allo scopo di fornire ulteriori elementi utili alle determinazioni che - ai sensi del citato Art. 12 - dovrà adottare il Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si riferisce ora anche su otto delle subconcessionarie minori (che complessivamente costituiscono il 25% del totale della rete autostradale) che presentano i ritardi più rilevanti nella realizzazione degli investimenti previsti dai rispettivi piani economico-finanziari. Si tratta di Società titolari di concessioni in atto disciplinate da convenzioni stipulate nel 1999 ai sensi dell'Art. 11 della legge finanziaria 23 dicembre 1992 n. 498, come integrata dall'Art. 10 della legge finanziaria 24 dicembre 1993 n. 537, che ha - tra l'altro - attribuito al CIPE il compito di emanare direttive per la revisione delle convenzioni e delle tariffe autostradali, nonché delle successive deliberazioni del CIPE, l'ultima delle quali in data 14 marzo 1999.

Tali subconcessionarie sono le seguenti:

1. Autovie Venete S.p.A.;
2. Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a.;
3. Autostrade Centro Padane S.p.A.;
4. SALT Società Autostrada Ligure Toscana p.A.;
5. Autostrade Meridionali S.p.A.;
6. Milano Serravalle-Milano Tangenziali S.p.A.;
7. Società Autostrada Torino-Alessandria-Piacenza S.p.A. (SATAP);
8. Strada dei Parchi S.p.A.

Sulla base dell'analisi dei documenti ufficiali (bilanci d'esercizio ed atti convenzionali) e degli accertamenti effettuati dal Servizio Ispettivo di questa Autorità per ciascuna delle indicate subconcessionarie è stato rilevato:

- a) lo stato di attuazione degli investimenti previsti nei piani economico-finanziari allegati alle rispettive convenzioni;
- b) la dinamica delle tariffe;
- c) la redditività delle gestioni ed in particolare il livello degli utili distribuiti.

2. Lo stato di attuazione degli investimenti.

Nell'arco di tempo considerato (2003-2005 per le Autovie Venete S.p.A. e per la Strada dei Parchi S.p.A.; 2000-2005 per le altre subconcessionarie) lo stato di attuazione degli investimenti è risultato largamente insoddisfacente.

Infatti gli investimenti di tutte e otto le subconcessionarie si sono mantenuti al di sotto degli impegni assunti nei rispettivi piani finanziari, con punte minime di conseguimento degli obiettivi previsti pari al 13% (Autovie Venete S.p.A) ed al 24% (Autostrade Centro Padane S.p.A); per il relativo dettaglio v. allegato 1. Nel complesso per i sei anni le otto Società in esame a fronte di una previsione di investimenti pari a 2.411 milioni di euro hanno effettuato investimenti per soli 1.618 milioni di euro, pari al 67 % della previsione iniziale.

Le cause della consistente e generalizzata divaricazione tra investimenti previsti ed investimenti effettivamente realizzati sono varie ed in parte condizionate da uno squilibrio di partenza del rapporto di subconcessione; squilibrio comune a tutte e otto le Società, dal momento che i relativi atti convenzionali sono stati redatti sulla base di una convenzione-tipo, e quindi sono sostanzialmente identici, differendo tra loro soltanto per la durata della subconcessione e per le opere da realizzare. Infatti con tali atti è stato attribuito a ciascuna subconcessionaria il diritto di riscuotere ed incamerare i proventi dei pedaggi autostradali e gli altri proventi accessori (quali, ad esempio, quelli derivanti dalla pubblicità autostradale e dall'ulteriore subconcessione a terzi di parte della sede autostradale per autogrill, stazioni di servizio, ecc.) ed è stato imposto il correlativo obbligo di realizzare, con i fondi così ottenuti, un determinato piano di investimenti; ma non sono stati attribuiti alla subconcedente ANAS poteri reali di intervento nei confronti delle subconcessionarie per pretendere da esse la puntuale realizzazione degli investimenti o quanto meno per sanzionare, in corso di concessione, comportamenti di scarsa diligenza o di scarsa sollecitudine nell'effettuazione degli investimenti stessi.

Tale squilibrata regolazione del rapporto è stata presumibilmente originata dalla considerazione che l'originaria natura pubblica dell'ANAS e la larga partecipazione di soggetti pubblici (enti territoriali e società a partecipazione pubblica) alla *governance* delle subconcessionarie potevano ritenersi sufficienti garanzie di buon andamento delle relative gestioni. In tale ottica le convenzioni hanno sin dall'origine attribuito all'ANAS il solo potere di proporre ai Ministri dei lavori pubblici e del tesoro la decadenza dalla concessione "per grave inadempienza", qualora si fosse verificato, da parte della subconcessionaria, la violazione di specifici obblighi, tra cui quello relativo al rispetto del piano finanziario; ma l'esercizio di tale potere, pur in presenza di consistenti e generalizzati inadempimenti da parte della larga maggioranza delle subconcessionarie, parrebbe essere stato ritenuto dall'ANAS eccessivo o comunque tale da poter compromettere l'interesse pubblico a non interrompere la fruizione della rete autostradale, dal momento che non risulta avanzata alcuna proposta di decadenza ai Ministri competenti.

Di conseguenza, in un quadro contrattuale ed effettuale del genere, le subconcessionarie non hanno avuto - com'è ovvio - alcuna reale motivazione economica ad investire sollecitamente le disponibilità finanziarie ricavate dalla gestione autostradale.

E' così accaduto che i progetti previsti nei piani finanziari non siano stati sempre adeguatamente approfonditi e siano stati per lo più costituiti da semplici studi di fattibilità, e cioè - in pratica - da planimetrie in cui era indicato il tracciato dell'asse autostradale. Questo ha comportato che le successive conferenze di servizi, convocate al fine di ottenere i necessari assenti di conformità urbanistica e di compatibilità ambientale, abbiano spesso richiesto integrazioni e varianti che talvolta hanno modificato completamente il tracciato inizialmente previsto, con conseguente necessità di successive redazioni di ulteriori elaborati progettuali che a loro volta hanno determinato un'abnorme dilatazione dei tempi necessari per la definitiva approvazione dei progetti da parte dell'ANAS e la loro definitiva cantierizzazione.

Va peraltro riconosciuto che almeno parte dei ritardi è stato determinato dal frequente insorgere, in seno alle conferenze di servizi, di accesi localismi che spesso hanno dato luogo a vivi contrasti sulla localizzazione del tracciato e talvolta anche a contenzioso in sede giurisdizionale. Altri ritardi sono stati determinati dal fatto che due opere di notevole rilievo economico e strategico (i raccordi autostradali tra la A4 e la Valtrompia e tra la A4 e la A31 Thiene) sono state stralciate dal piano finanziario dell'Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A., in quanto l'Unione Europea ha attivato la procedura di infrazione contro l'Italia perché le opere stesse erano state affidate a

trattativa privata.

3. La dinamica delle tariffe

In base alla delibera CIPE 20 dicembre 1996 n. 319 le tariffe autostradali vengono determinate con il sistema *price cap*, di larga applicazione in tutti i paesi europei. In base a tale sistema la dinamica delle tariffe è collegata, secondo un'apposita formula (v. allegato 2), al tasso di inflazione programmata, alla variazione di produttività attesa nello specifico settore considerato e all'impegno finanziario necessario per assicurare l'efficienza e la sicurezza della rete. Si tratta quindi di un sistema che, ove correttamente impostato ed applicato, da una parte dovrebbe assicurare un tetto massimo alle tariffe praticate e dall'altra dovrebbe incentivare la concessionaria a migliorare l'efficienza e la produttività della gestione in quanto ciò le consentirebbe di lucrare ulteriori guadagni (cosiddetti extra-profitti).

Nella formula indicata ha particolare importanza la cosiddetta variabile X, che rappresenta il tasso di produttività attesa ed assicura la sostenibilità del piano finanziario, variabile che va discrezionalmente determinata, d'intesa tra concedente e concessionario, tenendo conto, caso per caso, della remunerazione congrua del capitale investito, dei progetti di investimento, delle modificazioni attese della produttività e delle variazioni attese della domanda (e cioè del traffico). Non è peraltro previsto alcun collegamento tra le tariffe e gli investimenti effettuati. In considerazione dell'indicata variabilità di taluni fattori le convenzioni in esame prevedono una revisione almeno quinquennale delle tariffe (cosiddetta clausola del *claw back*).

Ora sulla base dei risultati in concreto ottenuti non sembra che il sistema suddetto sia stato correttamente impostato ed applicato.

In primo luogo l'indicata discrezionale contrattazione caso per caso della X ne ha consentita una forte variabilità, che non sempre appare giustificabile in base alla situazione concreta delle pur diverse tratte autostradali da gestire.

In secondo luogo l'indicata mancanza di collegamento tra tariffe ed investimenti non ha certamente incentivato le concessionarie ad effettuare gli investimenti previsti e ha dato luogo ad incrementi tariffari notevoli pur a fronte di investimenti reali esigui e di indici di qualità bassi se non negativi; incrementi che trovano ancora minore giustificazione se si considera che la rete autostradale attuale risale agli anni settanta e quindi è abbondantemente ammortizzata: il che avrebbe dovuto far tendere le tariffe verso una graduale riduzione, mentre in effetti si è avuto un loro costante aumento, dal momento che nei soli ultimi quattro anni l'incremento complessivo medio delle tariffe è stato di oltre il 22%, e quindi è risultato largamente superiore al tasso di inflazione programmata.

Negli otto casi esaminati, infine, le stime di traffico (e quindi le stime dei relativi proventi) inserite nei piani economico-finanziari sono risultate tutte caratterizzate da previsioni di crescita modesta o addirittura nulla, e quindi sono state sempre inferiori, per tutto il periodo considerato, ai dati del traffico effettivamente verificatosi. Lo scostamento medio tra ricavi realizzati e ricavi previsti nei piani finanziari è stato dell'ordine del +10% dei primi, ed è in costante crescita. Ciò ha determinato da una parte la formazione di ingenti extraprofitti per le concessionarie e dall'altra un generale sottodimensionamento dei piani finanziari e quindi anche degli investimenti da realizzare nell'arco temporale della concessione.

Va anche ricordato che per l'ASPI, la maggiore concessionaria nazionale, l'Art. 21 della legge 27 febbraio 2004 n. 47 ha eliminato dalla formula del *price cap* la variabile X, finalizzata ad assicurare la congruità delle tariffe, ed ha elevato da 5 a 10 anni il periodo per l'effettuazione del *claw back*.

4. Gli utili d'esercizio distribuiti dalle concessionarie

Le concessionarie considerate, nel periodo in esame, hanno avuto complessivamente un utile netto d'esercizio di 1.760.836 milioni di euro; e, ad eccezione delle Autovie Venete S.p.A. e della Strada dei Parchi S.p.A., hanno distribuito agli azionisti dividendi per complessivi 1.131.306 milioni di euro, mediamente dell'ordine del 30-40% dell'utile netto d'esercizio, ma che in alcuni casi sono saliti sino ad oltre il 90% (Società Autostrada Torino-Alessandria-Piacenza S.p.A. e SALT Società Autostrada Ligure Toscana p.A.); e

cioè a livelli palesemente superiori non solo a quelli previsti per un'equa remunerazione del capitale, secondo la filosofia del *price cap*, ma addirittura superiori a quelli degli investimenti non effettuati e per il cui valore la concessionaria era - e quindi resta - formalmente debitrice della concedente. Né risulta che le concessionarie abbiano provveduto a stanziare in bilancio appositi fondi per far fronte agli investimenti residui. Nello stesso periodo i canoni complessivamente percepiti dallo Stato sono stati di 52.933 milioni di euro. Va peraltro precisato che nel 2005 la SALT ha conseguito un utile netto di 250 milioni di euro che incorpora plusvalenze da operazioni straordinarie (alienazioni di partecipazioni) per 198 milioni di euro e che la SATAP ha conseguito un utile netto di 413 milioni di euro che incorpora analoghe plusvalenze per 355 milioni di euro.

In tale situazione non può che segnalarsi che, salve restando eventuali responsabilità non di competenza di questa Autorità, appare quanto meno dubbio che sia stato rispettato il disposto dell'Art. 2433, comma 2, del codice civile, che consente che vengano ripartiti tra i soci soltanto gli "utili *realmente conseguiti*"; sicché il comportamento delle concessionarie potrebbe configurare un inadempimento sostanziale degli impegni assunti.

Né sembra che il comportamento delle concessionarie possa giustificarsi per la considerazione che, come già indicato, le compagini azionarie sono costituite anche da enti pubblici. L'afflusso a questi ultimi di dividendi di importo superiore a quello che sarebbe dovuto derivare da una corretta applicazione del *price cap* potrebbe configurare infatti un sistema di finanziamento parallelo ed occulto, di natura parafiscale, degli enti stessi, sistema che in sostanza accolla agli utenti un sovrapprezzo che il *price cap*, ove correttamente impostato ed applicato secondo le indicazioni del CIPE, avrebbe dovuto evitare. Né in senso contrario potrebbe addursi la circostanza che nel resto dell'Unione Europea i pedaggi autostradali sono mediamente più alti che in Italia, dal momento che, come già rilevato, in Italia la massima parte della rete autostradale è più antica di quella media europea ed è quindi ormai abbondantemente ammortizzata.

5. Conclusioni

Con la precedente relazione dell'8 giugno scorso questa Autorità, sulla base dell'analisi della subconcessione tra l'ANAS e l'ASPI, aveva formulato un'ampia serie di proposte finalizzate ad una rinegoziazione del rapporto convenzionale, al fine di assicurare una più sicura tutela sia della finanza pubblica sia del corretto svolgimento del pubblico servizio sia dell'interesse degli utenti. In particolare, veniva segnalata l'opportunità di:

a) prevedere un sistema graduale di misure sanzionatorie (penali convenzionali, ecc.) che permettano forme più stringenti di controllo sui *singoli investimenti*, dal momento che la misura estrema della decadenza dell'intera concessione è logicamente legata ad una valutazione complessiva del comportamento della concessionaria che può essere difficile supportare e che, sul piano economico e della generale politica dei trasporti autostradali, può essere di fatto frenata da considerazioni di opportunità connesse all'esigenza di non generare ricadute negative gravose e comunque eccedenti gli effetti positivi che si vorrebbe perseguire;

b) prevedere, per il caso di inerzia della concedente, interventi sostitutivi da parte di un'autorità pubblica;

c) riesaminare l'attuale congruità delle percentuali - pressoché irrisorie - che le subconcessionarie sono tenute a corrispondere allo Stato sui pedaggi autostradali (1%) e sui proventi della subconcessione a terzi del suolo demaniale autostradale e sulla pubblicità (2%);

d) assicurare che la cessione a terzi del suolo demaniale autostradale avvenga in condizioni di trasparenza e di parità di trattamento tra i vari concorrenti, senza dar luogo a situazioni di monopolio di fatto;

e) controllare che la vigente formula per la determinazione dei pedaggi sia tuttora conforme a corretti criteri parametrici ed in particolare sia coerente con gli effettivi volumi di traffico.

L'analisi compiuta nei confronti delle otto subconcessionarie in esame conferma e rafforza l'opportunità di un riequilibrio dei rapporti convenzionali in atto, al fine di correggere le distorsioni già segnalate lo scorso giugno ed ulteriormente approfonditi in questa sede.

Questa Autorità confida di aver potuto offrire un contributo costruttivo alla razionalizzazione del settore e si dichiara pronta a prestare la propria cooperazione per

gli eventuali ulteriori approfondimenti ritenuti utili.

Si allegano:

1. Relazione degli esperti sullo stato di attuazione dei piani finanziari delle concessioni autostradali, corredata da allegati;
2. Relazione del Servizio Ispettivo dell'Autorità.

Roma, 19 ottobre 2006

Il Presidente

Alfonso M. Rossi Brigante

I Consiglieri Relatori

Alessandro Botto

Giuseppe Brienza