



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori DE PIN, DE PETRIS, GAMBARO, DE CRISTOFARO,
MASTRANGELI, BAROZZINO, CERVELLINI e URAS**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 AGOSTO 2013

Delega al Governo per la modifica del sistema di revisione delle tariffe
autostradali

ONOREVOLI SENATORI. – La Società autostrade concessioni e costruzioni Spa venne costituita dall'IRI (l'Istituto per la ricostruzione industriale) nel 1950 con l'obiettivo di partecipare, congiuntamente ad altri gruppi industriali, alla ricostruzione post-bellica del nostro Paese. Nel 1956 venne stipulata la prima convenzione tra Anas e Autostrade per la realizzazione e gestione dell'Autostrada del Sole, completata nel 1964. Nel 1982 l'attività è proseguita con l'aggregazione nel gruppo Autostrade di altre società concessionarie. Nel 1999 la Società Autostrade è stata privatizzata, ed al gruppo IRI, azionista di riferimento originario, è subentrato con la quota del 30% un nucleo stabile di azionisti privati riuniti nella società Schemaventotto Spa; il restante 70% è stato quotato in borsa. Nel 2003 è stato modificato l'assetto organizzativo della concessionaria e le attività di concessione autostradale sono state conferite ad Autostrade per l'Italia, società controllata al 100% da Autostrade Spa. Nel 2007 Autostrade Spa ha assunto la denominazione di Atlantia Spa, società quotata in borsa che continua a detenere l'intero capitale sociale di Autostrade per l'Italia.

Il complesso autostradale, unitamente ai servizi gestiti da Telecom, Enel ed Ente Tabacchi, rientra nel novero dell'avvio del cosiddetto grande processo di privatizzazioni degli anni '90, su cui, tuttavia, si addensano varie ombre. L'analisi della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, cristallizzata nella deliberazione n. 19/2012/G (adunanza del 20 dicembre 2012), avente ad oggetto la relazione su «Il ruolo svolto dal Comitato di consulenza e garanzia nel processo

di privatizzazione», ha esaminato in dettaglio le attività svolte dal «Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni» (di seguito, «Comitato»), istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 giugno 1993, nel periodo dal 1993 al 2008, suscitando serie perplessità in ordine all'efficienza e redditività di tali privatizzazioni per l'Amministrazione statale.

I magistrati contabili hanno infatti rilevato, relativamente alla privatizzazione della rete autostradale, che vi sono state «ragioni, non chiarite in sede istruttoria, che hanno indotto a preferire (cfr. verbale riunione Comitato del 20 marzo 1997) l'offerta ad un soggetto unico piuttosto che alla *Joint Venture* Abn-Amro Rotschild», e che «non è stato possibile esaminare il documento dell'ufficio legale dell'IRI del 4 marzo, richiamato ma non allegato nel verbale del 20 marzo 1997, nel quale risulta essere stata affrontata la questione» (cfr. la citata deliberazione n. 19/2012/G, pag. 51-52).

Le perplessità della magistratura contabile hanno investito anche altri aspetti. In particolare, riguardo l'aumento della quota da cedere con trattativa diretta per assicurare la stabilità dell'azionariato ed evitare la formazione di posizioni dominanti nel capitale di società Autostrade, risulta che «non sono stati forniti precisi elementi sulle ragioni che hanno poi indotto ad innalzare al 30% tale quota» rispetto a quella iniziale prevista del 20%. L'Autorità di controllo ha anche sottolineato che «ulteriore profilo sul quale non sono emersi elementi di chiarificazione attiene alla richiesta, avanzata da un componente del Comitato (verbale 21 luglio 1997), di accertare l'esistenza di eventuali conflitti

di interesse in capo agli *advisor*» (cfr. deliberazione n. 19/2012/G, pag. 52). Dall'analisi della Corte dei conti è emerso, dunque, un quadro poco chiaro dello svolgimento dell'*iter* di privatizzazione, nonché il ragionevole dubbio che, verosimilmente, tale operazione avrebbe potuto essere condotta in termini più redditizi per le casse dello Stato.

Diversamente, la gestione del complesso autostradale è risultata, in modo inequivocabile, ampiamente satisfattiva degli interessi economici della società che ha beneficiato della privatizzazione (ora Atlantia Spa). A tal riguardo, in una segnalazione rivolta a Parlamento e Governo dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici dell'8 giugno 2006, avente ad oggetto la «Relazione di sintesi sull'indagine relativa alle convenzioni autostradali stipulate tra l'ANAS e la Autostrade Spa», si rileva che, dai riscontri effettuati sulla contabilità della concedente e della concessionaria, nel periodo dal 1997 al 2005, si sono avuti investimenti per soli 2,2 miliardi di euro, a fronte di piani finanziari che prevedevano nel medesimo periodo investimenti per ben 4,1 miliardi di euro.

Infatti, i lavori di potenziamento della rete autostradale sono in parte rimasti irrealizzati, a discapito dell'ammmodernamento del sistema. Per altra parte, sono stati sensibilmente differiti nel tempo; la lievitazione dei tempi di esecuzione ha determinato un graduale e rilevante aumento dei costi finali, con inevitabile ricaduta maggiorativa sugli oneri economici richiesti ai privati utenti del servizio. In tale vicenda, peraltro, l'ANAS, nella sua veste di soggetto concedente, non risulta aver esercitato alcuna attività di stimolo e/o controllo preordinata alla rapida realizzazione dei piani finanziari, né risulta aver sollecitato la revisione dei piani stessi al fine di spostare gli investimenti su tipologie di interventi di pronta realizzazione.

Tutto ciò ha contribuito a far sì che la società Autostrade, nel periodo che va dal 1997 al 2005, abbia realizzato le proprie entrate di cassa prima ed a prescindere dal so-

stenimento dei costi, facendo gravare prevalentemente sugli utenti privati i maggiori costi derivati dalla ritardata e/o carente realizzazione degli interventi di potenziamento autostradale previsti. È indubbio, infatti, che il normale afflusso degli introiti legati alla concessione (in specie, la riscossione dei pedaggi), unitamente alla ridotta effettuazione degli investimenti previsti ed al mancato sostenimento dei maggiori costi dovuti a ritardi e carenze nella realizzazione degli interventi di miglioramento della rete, abbiano generato una diretta ed ampia disponibilità finanziaria in favore della sola società concessionaria, determinando, invece, una significativa lievitazione dei costi del pedaggio per gli utenti privati.

Ne risulta che l'interesse della collettività degli utenti ha assunto un ruolo del tutto marginale, dato il costante aumento, registrato negli ultimi anni, delle tariffe autostradali. È sufficiente rammentare che da gennaio 2013 sono entrati in vigore aumenti tariffari che vanno dal 3,47% al 14,44% sulle reti delle concessionarie del gruppo Atlantia. In particolare, per la rete Autostrade per l'Italia l'aumento è del 3,47%, sul Raccordo Autostradale Valle d'Aosta del 14,44%, sulla Tangenziale di Napoli del 3,59%, per la Società Traforo del Monte Bianco del 5,01%. L'adeguamento tariffario di competenza di Autostrade per l'Italia (pari a 3,47%) è stato genericamente giustificato da Atlantia Spa come dovuto per l'1,23% agli investimenti addizionali remunerati e per il 2,24% all'incidenza dell'aumento dell'inflazione nel periodo luglio 2011/giugno 2012.

Questi aumenti non tengono in debito conto la situazione di povertà diffusa tra i cittadini che ha già risvolti drammatici, con il rischio che le fasce medio-basse non potranno più fruire di un servizio di interesse collettivo quale dovrebbe essere quello autostradale. Secondo gli ultimi dati ISTAT, infatti, nel 2012, il 12,7% delle famiglie risulta relativamente povero (per un totale di

3.232.000) e il 6,8% lo è in termini assoluti (1.725.000). Le persone in povertà relativa sono il 15,8% della popolazione (9.563.000), quelle in povertà assoluta l'8% (4.814.000). Senza considerare l'insostenibilità della pressione fiscale che grava sui medesimi cittadini, che nel 2013 è pari al 44,4% del prodotto interno lordo (PIL) e che l'incremento dei pedaggi autostradali provoca una maggiorazione dei prezzi dei beni di largo consumo trasportati su gomma. Quindi, in un periodo di grave crisi economica quale è quello attuale, risulta doveroso riesaminare la congruità del sacrificio economico imposto alla collettività, soprattutto a fronte dell'indiscussa alta remuneratività del servizio per la (sola) società concessionaria.

I cittadini sono tenuti, infatti, a pagare un pedaggio che aumenta costantemente, poiché una parte di detto aumento è legato, irragionevolmente, all'inflazione, e ciò in assenza di valutazioni concernenti (a) il miglioramento del servizio e (b) la condizione personale di quei cittadini che utilizzano la rete autostradale per ragioni non connesse allo svolgimento di un'attività lavorativa legata al trasporto su gomma, i quali, pertanto, non possono compensare i costi del servizio con gli introiti economici direttamente derivanti dalle percorrenze autostradali.

Il presente disegno di legge è, quindi, inteso ad introdurre una diversa regolazione del sistema tariffario vigente nel settore autostradale. L'attuale sistema, infatti, garantisce, prevalentemente, la remunerazione del capitale investito dai concessionari che, di fatto, risulta già ampiamente ammortizzato e, soprattutto, non induce il concessionario ad utilizzare in maniera efficiente le risorse ed a migliorare il servizio. I guadagni dei concessionari, inoltre, non producono alcun vantaggio per gli utenti in punto di diminuzione delle tariffe e non prevedono alcun meccanismo di redistribuzione dei benefici che le società ricevono dalla gestione del servizio. Infatti, le riduzioni dei costi di

cui le società concessionarie hanno beneficiato (si pensi all'automatizzazione della riscossione ai caselli ed alla sostituzione delle aiuole spartitraffico con le cosiddette barriere *new jersey*) non si sono tramutati in parallele riduzioni dei pedaggi per gli utenti. Sembra, dunque, di essere in presenza di una sorta di rendita monopolistica in favore delle (sole) società concessionarie.

Inoltre, l'attuale meccanismo di revisione automatica delle tariffe ancorato all'inflazione risulta irragionevole, poiché è causa di disincentivo sia alla riduzione dei costi, che al miglioramento della qualità degli investimenti, come sostenuto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel *Bollettino - Edizione speciale* del 5 gennaio 2012 (pubblicato il 9 gennaio 2012) avente ad oggetto «Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza» (cfr. pag. 11 e segg.).

Per tali ragioni, l'articolo unico del presente disegno di legge reca una delega al Governo al fine di modificare l'attuale sistema di revisione delle tariffe autostradali ed introdurre un meccanismo di progressiva riduzione dei prezzi con l'individuazione di categorie di utenti che possano beneficiare dell'esenzione dal pagamento del pedaggio. Inoltre, lo schema di delega mira a rendere la riduzione delle tariffe e la garanzia dell'esenzione, per alcune categorie soggettive, quali elementi indefettibili per la conservazione delle concessioni da parte dei gestori privati: infatti, è prevista, oltre all'irrogazione di sanzioni pecuniarie ed all'intervento sostitutivo di un'Autorità pubblica, qualora i predetti obblighi siano disattesi dal privato concessionario, l'adozione di provvedimenti legislativi con cui lo Stato trasferisca, *in toto* o in parte, il controllo delle reti autostradali ad enti pubblici economici strumentali nei casi in cui il servizio si riveli eccessivamente antieconomico e oneroso per le Amministrazioni pubbliche interessate e gli utenti privati, stante il carattere di premimente interesse generale del servizio.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la modifica delle disposizioni vigenti in materia di revisione delle tariffe autostradali, al fine di determinare la giusta congruità degli oneri imposti agli utenti rispetto al servizio reso.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, realizzando il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri generali:

a) riesaminare l'attuale congruità del sistema di revisione delle tariffe autostradali mediante l'introduzione di norme e regole che abbiano come fine:

1) la riduzione non inferiore al 40% degli importi attualmente corrisposti dagli utenti alle società concessionarie a titolo di pedaggio;

2) l'introduzione di un'esenzione basata sul valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) dell'utente e del suo nucleo familiare, parametrata alla presenza di familiari a carico, di familiari affetti da disabilità e di familiari aventi età superiore ad anni 65; prevedendo, in ogni caso, la garanzia di un'esenzione dal pagamento della tariffa autostradale ai soggetti di età superiore ad anni 65 ed alle persone inoccupate o disoccupate;

3) la previsione di un'ulteriore riduzione, non inferiore al 10% e aggiuntiva rispetto a quella prevista al numero 1), in favore di soggetti che utilizzano il servizio autostradale al di fuori di finalità meramente commerciali ovvero professionali, e sui

quali il costo di tale servizio grava integralmente sul proprio reddito familiare, non superiore a 28.000 euro lordi annui, senza poter godere di alcuna forma di compensazione o di rimborsi da parte di soggetti terzi, pubblici o privati, del costo dei pedaggi autostradali;

b) prevedere un sistema graduale di misure sanzionatorie, fino alla revoca della concessione con attribuzione di poteri sostitutivi da parte di un'Autorità pubblica, legate all'inosservanza, da parte delle società concessionarie, delle rimodulazioni tariffarie di cui alla lettera *a*);

c) eliminare, dal meccanismo di adeguamento tariffario, qualsiasi riferimento al tasso di inflazione e prevedere che tale adeguamento sia collegato ad un miglioramento della qualità del servizio ed alla realizzazione di progetti di investimenti adeguatamente verificati;

d) ai fini del mantenimento del carattere di preminente interesse generale del servizio, prevedere il monitoraggio e la verifica dell'efficienza e dell'economicità del servizio e, nel caso in cui il servizio medesimo si riveli eccessivamente oneroso per le Amministrazioni pubbliche interessate e gli utenti privati, adottare provvedimenti finalizzati al trasferimento, completo o parziale, del controllo delle reti autostradali ad enti pubblici economici strumentali.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati al comma 2, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, le quali esprimono il proprio parere entro sessanta giorni dalla data dell'assegnazione; decorso tale termine, i decreti sono adottati anche in mancanza del parere.

4. Il nuovo regime tariffario e le misure ad esso connesse introdotti dalla presente

legge si applicano anche alle concessioni già in essere alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi di cui alla presente legge.

