COMMISSIONI RIUNITE
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII)
— TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX)

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 11 MAGGIO 2004

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA VIII COMMISSIONE **PIETRO ARMANI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Armani Pietro, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO E SULLE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DEL SETTORE AUTOSTRADALE

Audizione di rappresentanti del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS):

Armani Pietro, *Presidente* 3, 4, 5, 6, 7, 8 10, 11, 12, 13, 14

PAG.

Mazzarello Graziano (DS-U) 8, 10, 11, 12

Patrizii Vincenzo, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)* 3, 4, 5, 6, 7 8, 11, 12, 13

Stradella Francesco (FI) 11, 12

Zanetta Valter (FI) 10

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Lega Nord Federazione Padana: LNFP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Alleanza Popolare-UDEUR: Misto-AP-UDEUR.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA VIII COMMISSIONE PIETRO ARMANI

La seduta comincia alle 13,35.

(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato e sulle prospettive di sviluppo del settore autostradale, l'audizione di rappresentanti del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).

Sono presenti il professor Vincenzo Patrizii, il professor Giuseppe Coco e l'avvocato del NARS, dottoressa Velia Leone. Do immediatamente la parola al professor Patrizii, affinché ci illustri i principali profili critici del settore in esame.

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).* Il mio intervento riguarderà in modo quasi esclusivo lo stato del sistema di regolazione del settore autostradale, con particolare riferimento alla natura e ai compiti delle istituzioni coinvolte e al metodo di tariffazione adottato. Rispetto al programma di lavoro delle Commissioni, le nostre valutazioni riguardano specificamente lo sviluppo del principio di concorrenza e le regole per l'ulteriore apertura del settore, nonché lo stato dei sistemi di tariffazione e di pedaggio. Le riflessioni che svolgerò, inoltre, avranno ad oggetto il ruolo di alcune istituzioni coinvolte, in particolar modo quello dell'ANAS.

Come sapete, la base normativa del settore è rappresentata dalla legge n. 498 del 1992, il cui articolo 11, al comma 1, prevede che il CIPE eserciti competenze su due fronti: il metodo di regolazione tariffaria del sistema di rete autostradale; la revisione delle tariffe autostradali. Il CIPE ha assolto questi compiti adottando una pluralità di delibere, in particolare la delibera n. 319 del 1996, che stabilisce alcune regole essenziali ai fini del metodo di tariffazione, disponendo quanto segue: per la determinazione annuale delle tariffe si adotta il metodo del *price cap*; la revisione tariffaria avviene di norma ogni cinque anni; il piano finanziario contiene la remunerazione del capitale proprio, sulla base del ROI medio degli ultimi cinque anni; il parametro « x » (ovvero l'indicatore di produttività) include la congrua remunerazione del capitale, il costo per gli investimenti, la variazione attesa e la produttività di traffico. Infine, in via normativa, è previsto il miglioramento della qualità.

PRESIDENTE. Mi risulta che il miglioramento di qualità sia un parametro aggiuntivo.

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).* Esatta-

mente. Il comma 2 dell'articolo 11 prevede che le tariffe di pedaggio autostradale siano fissate conformemente alle direttive CIPE, con decreto interministeriale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (all'epoca Ministero dei lavori pubblici) e del Ministero dell'economia e delle finanze (all'epoca Ministero del tesoro e Ministero del bilancio e della programmazione economica). Quest'ultima previsione è venuta meno in seguito alla parziale modifica apportata dall'articolo 21 della legge n. 47 del 2004 (di conversione del decreto-legge n. 355 del 2003). Attualmente, ai fini delle revisioni tariffarie, si richiede infatti la sola comunicazione del concessionario al concedente e ai due Ministeri. La disciplina del 2004, in ogni caso, mantiene fermi due punti peculiari del precedente impianto legislativo: l'applicazione della regola del *price cap* e la periodicità quinquennale della revisione tariffaria, salvo eccezioni previste ancora dall'articolo 21. Questo è il quadro entro il quale si muove la regolazione tariffaria.

Un primo punto particolarmente delicato, in tale contesto, è rappresentato dal fatto che se da una parte il CIPE – nell'assolvere ai compiti stabiliti dalla legge n. 498 del 1992 – ha fatto ricorso alla regola del *price cap*, dall'altra non ha mai chiaramente indicato cosa debba accadere al momento della revisione quinquennale: questo non è mai stato determinato, né esiste una delibera del CIPE che lo spieghi. Il vuoto normativo esistente ha finito, così, per legittimare di fatto il ricorso ad accordi tra le parti (convenzioni tra i soggetti interessati), in luogo di mancati interventi del Comitato, determinandosi una modificazione del disegno originario di regolazione tariffaria. Ciò ha poi creato molti problemi al sistema tariffario autostradale nell'ultimo biennio.

PRESIDENTE. Compresi i 13 mesi impiegati per le modifiche ?

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)*. Esatto. A questo punto, vorrei brevemente richiamare la vostra attenzione su alcuni problemi, il primo dei quali è rappresentato dall'individuazione degli ambiti di autonomia contrattuale delle parti rispetto ai poteri del CIPE, tenuto conto dell'esistenza di una competenza del Comitato stesso a disciplinare il contenuto delle revisioni tariffarie. Successivamente, mi addentrerò nella questione relativa alla modalità di funzionamento del meccanismo tariffario, indicando quali siano, secondo noi, i punti più delicati Questi aspetti sono particolarmente importanti perché, come il presidente ha ricordato poc'anzi, la lentezza delle procedure – in un quadro nel quale l'obiettivo futuro è di ricorrere, almeno in buona parte, ad investimenti privati – crea una forte incertezza e ostacola l'investimento privato, se non addirittura lo esclude. In un quadro di incertezza nelle regole di politica tariffaria del settore, risulta particolarmente arduo reperire un intervento privato.

Il primo punto, pertanto, riguarda la possibilità che, all'interno di questo quadro, il CIPE intervenga ogni cinque anni per dire cosa debba avvenire. In realtà, ci si potrebbe chiedere la motivazione per la quale affronti tale questione, visto che c'è una apposita legge. Ricordo, però, avendo seguito da vicino le problematiche del settore negli ultimi due anni, che è stata tirata in ballo dalle concessionarie la tesi secondo cui il rapporto è già disciplinato da una convenzione, il cui contenuto, una volta firmata dalla parti, non può essere mutato.

PRESIDENTE. Questo è avvenuto per Autostrade per l'Italia.

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)*. Signor presidente, sicuramente già conoscete i nomi di coloro che hanno redatto i pareri.

Ci sembra che la legge n. 498 del 1992 avesse chiaramente previsto sia il metodo di determinazione annuale delle tariffe sia la revisione quinquennale delle stesse secondo la regola del *price cap*. La nostra opinione è che sia il metodo sia la revisione debbano far parte delle convenzioni

e, in effetti, così avviene; resta però fuori un punto delicatissimo: le convenzioni non potevano disciplinare qualcosa che il CIPE non aveva ancora disciplinato ma aveva solo previsto che dovesse accadere. Data la mancanza della delibera CIPE sulla revisione, le parti hanno surrogato il CIPE nel suo ruolo ed hanno stabilito, in via di fatto, cosa debba avvenire ogni cinque anni.

Su ciò si è aperto un dibattito riguardo al quale il NARS ha sostenuto che, sulla scorta dell'esperienza in campo internazionale, ogni cinque anni debba avvenire quello che si chiama il nuovo conteggio o nuova valutazione della produttività, che naturalmente tenga conto anche di quanto avvenuto negli anni precedenti. A nostro avviso, quindi, all'interno delle convenzioni, la regola della revisione tariffaria deve essere prevista e deve fare rinvio a quanto decide il CIPE.

In relazione alla questione delle tariffe, ricordo che il decreto-legge n. 355 del 2003 in materia non ha fatto che confermare la competenza del CIPE sulla questione delle revisioni tariffarie. Illustrerò alcuni dei principali problemi di tecnica tariffaria, restando disponibile ad eventuali chiarificazioni richieste dai commissari.

Le convenzioni autostradali sono state tutte stipulate nel 1997 e nel 2002, quindi, scadeva la prima revisione quinquennale. A questa revisione, la società Autostrade SpA, adesso Autostrade per l'Italia, si è presentata avendo già assolto il compito del CIPE e avendo dato una propria interpretazione della revisione tariffaria.

Al riguardo, le questioni che emergono sono davvero numerose. Innanzitutto vi è quella che va sotto il nome di « rischio traffico ». Il sistema attuale di determinazione delle tariffe è il seguente: in base alla convenzione, viene stabilita una tariffa, che chiamiamo di equilibrio, che copre tutti i costi in aggiunta ad una certa remunerazione del capitale; la tariffa stabilita deve valere per i cinque anni successivi in base alle previsioni di traffico. È evidente che ai concessionari è convenuto far sì che le previsioni di traffico fossero particolarmente basse, di modo che la tariffa che risultava fosse relativamente alta; ciò ha provocato un livello di traffico significativamente superiore rispetto alla previsione, con conseguenze sui ricavi e sui margini di profitto, anch'essi risultati notevolmente più alti di quelli ritenuti equi in base alla convenzione.

Tutto ciò che accade in termini di traffico finisce per riverberarsi sulla condizione patrimoniale e finanziaria del concessionario. Ci siamo quindi posti delle domande. Innanzitutto, è giusto da un punto di vista dell'efficienza economica che sia così ? Può il concessionario, in realtà, determinare e influenzare il traffico ? La nostra risposta è stata positiva, ma riteniamo che il concessionario non lo possa fare per grandi livelli, tenendo conto che, quando si parla della rete autostradale ed ancora di più rispetto al caso di una singola autostrada, il traffico è il risultato delle condizioni economiche del paese. Crediamo che il concessionario possa influenzare il traffico, ma in una maniera che ci sembra secondaria, attraverso tutte quelle politiche di gestione e manutenzione che consentono la fluidità del traffico stesso.

PRESIDENTE. Fanno parte di quel parametro qualità.

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)*. No, signor presidente, perché il parametro qualità dell'attuale struttura tiene conto solo dell'indice di rugosità dell'asfalto e di quello di incidentalità.

PRESIDENTE. Ricordo che, nel corso di un'audizione, l'ANAS ha sollevato il problema di integrare l'indice di qualità, non solo limitato alla rugosità, con elementi ulteriori che, attraverso la manutenzione, aumentino la qualità stessa. La rugosità è soltanto un aspetto; un domani, di fronte ad una determinante innovazione tecnologica che incidesse sulla qualità, non si capisce perché ci dovremmo limitare alla rugosità o ad altri aspetti relativi unicamente al manto autostradale.

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).* Sono assolutamente d'accordo con lei, signor presidente. Nell'articolo 21, punto 3, questo è esplicitamente previsto, ma attualmente la regolazione viene operata secondo questi indici. Nel ricostruire quanto avvenuto negli ultimi cinque anni e nel determinare se il traffico maggiore rispetto alle previsioni sia in qualche modo attribuibile ai miglioramenti qualitativi, va tenuto conto che l'indice di qualità esclude qualsiasi misura della fluidità del traffico. Gli indici di remunerazione del capitale delle concessionarie, soprattutto di quella principale, sono cresciuti abbondantemente, come si può verificare attraverso qualsiasi indicatore sia del corso azionario sia degli indici di bilancio. Al momento della privatizzazione di Autostrade l'azione valeva 6, 5, mentre nel 2002, nel momento dell'offerta pubblica di acquisto, essa valeva meno di 10.

PRESIDENTE. Ora quanto vale ?

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)*. Adesso vale 15,3.

PRESIDENTE. Ma hanno tanti di quei debiti ! Un amico di mio padre, Felice Guarneri, ministro degli scambi e delle valute dell'infausto regime e segretario generale di Confindustria anche prima del regime fascista, mi diceva che non dobbiamo mai domandarci perché la Borsa sia in salita oggi, perché può scendere domani.

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)*. È curioso osservare come l'andamento di questo titolo specifico sia in controtendenza rispetto al mercato. Non c'è un momento di flessione nel *trend* dal 1999 ad oggi. Comunque, questo fatto è del tutto secondario rispetto alla questione di cui stiamo discutendo in questa sede.

L'effetto perverso di questa sottostima del traffico e della sua imputazione al concessionario è stato quello di aumentare gli indici di remunerazione e quindi si è creato un corto circuito nel sistema di tariffazione. Alla revisione tariffaria provvede la delibera n. 319, per la quale la revisione deve avvenire in modo da garantire al concessionario la media del ROI degli ultimi cinque anni, ma quel dato negli ultimi cinque anni è salito abbondantemente. Stiamo parlando di un ROI che era passato per la maggior società concessionaria dal 6,7 per cento (dato del 1997) al 18 per cento. Quindi, il meccanismo di tariffazione avrebbe previsto che per i successivi anni si dovesse garantire il limite minimo del 18 per cento.

Questo sistema a nostro avviso è potenzialmente esplosivo. Ciò deriva dal fatto che il CIPE non ha mai reso esecutiva la propria delibera e quindi ogni cinque anni questa divergenza tende ad espandersi. Questa è la ragione per cui il NARS, dietro richiesta del parere da parte del CIPE, ha raccomandato di procedere ad una revisione secondo i canoni del *price cap*, ossia un avvicinamento di questa differenza tra costi e ricavi.

Per passare all'aspetto dell'efficienza, questa viene misurata in base ai costi per veicoli/chilometro. Si presenta qui, a nostro avviso, la stessa questione che si è posta per l'andamento del traffico. Se è plausibile ritenere che il traffico non dipenda prioritariamente dalla politica del concessionario, ne segue che un indicatore dei costi per veicoli/chilometro è del tutto estraneo al condizionamento del concessionario. Il concessionario ha potere sui costi ma non sui veicoli/chilometro, per cui questo rapporto non è un indicatore di efficienza del concessionario e le stesse società concessionarie lo riconoscono, salvo collegare l'eventuale cambiamento di questo parametro ad altri cambiamenti.

PRESIDENTE. Quali potrebbero essere altri cambiamenti ?

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei ser-*

vizi di pubblica utilità (NARS). Per essere sinceri, presidente, quando è stato proposto questo cambiamento, le concessionarie hanno chiesto il mantenimento del ROI al 18 per cento. Abbiamo suggerito il parametro del costo per km di rete, da confrontare negli anni.

Vengo adesso ad un'altra questione, relativa alla qualità. Essa pecca perché troppo restrittiva rispetto al servizio. Peraltro, la rugosità misurata soltanto sulla corsia di sorpasso può dare luogo a dubbi rispetto alla corsia normale.

PRESIDENTE. La corsia di sorpasso è soggetta a maggiore logorio.

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)*. Secondo me è il contrario. C'è a nostro parere un *handicap* del sistema di misurazione e remunerazione della qualità che viene sottovalutato. Sto parlando della doppia remunerazione della qualità.

Nel piano finanziario sono già contenuti i costi di manutenzione, che servono a tenere il manto autostradale ad un dato livello di rugosità e di efficienza. Quei costi sono già remunerati in tariffa, che già li comprende, oltre alla remunerazione del capitale; quindi prevedere un'altra remunerazione, separata e aggiuntiva, per la rugosità, senza aver precisato qual è l'indice di rugosità che il sistema doveva garantire in base alla convenzione, apre la possibilità di una doppia remunerazione di questa qualità.

Passo ora alla questione finale, alla quale in parte ho già accennato, ossia il costo del capitale. La delibera CIPE n. 319 prevedeva una remunerazione del capitale pari al ROI medio degli ultimi cinque anni. Questo sistema ha l'*handicap* che già vi ho descritto: a parità di condizioni, dipende dai margini di profitto accumulati.

Esiste un'alternativa: applicare quanto già proposto nel citato articolo 21, relativo ai nuovi investimenti. Sto parlando del WACC *(weight average cost of capital)*, meccanismo che ha il pregio di non dipendere direttamente dal cumulo dei margini di profitto. Si tratta quindi di miglioramento proposto e da accettare. Resta il fatto che se viene accettato soltanto per i nuovi investimenti si crea a nostro avviso una situazione poco comprensibile. All'interno delle convenzioni abbiamo per i vecchi investimenti il parametro del ROI e per i nuovi investimenti il WACC. Nessuno, al momento, ha spiegato cosa debba accadere nella fase di revisione, e come queste due componenti si integrino nell'ambito del piano finanziario. Cercherò di essere più preciso.

Nella situazione attuale, è il piano finanziario a dettare le regole per la determinazione delle tariffe, non è il WACC; pertanto, l'equilibrio del piano finanziario è raggiunto in base alle regole precedenti, non a quelle nuove, così stabilite per gli investimenti. Quindi, rimane sempre vero che, al momento di una revisione tariffaria, perché il piano finanziario sia in riequilibrio, dovrà continuare a verificarsi che il TIR (tasso interno di rendimento) di piano finanziario sia superiore al ROI medio degli ultimi cinque anni. La regola, da questo punto di vista, non è cambiata e ci pare che potenzialmente continui a rimanere entro il meccanismo – in parte perverso – di dilatazione prospettica tra costi e ricavi nel sistema di tariffazione.

Da ultimo, vengo a quelle che – a nostro avviso – potrebbero rappresentare le due ipotetiche vie di uscita. Premetto, in ogni caso, che qualsiasi soluzione si scelga, essa dovrà prevedere che il CIPE adotti la delibera preposta a disciplinare la fase successiva alla revisione tariffaria, individuando gli elementi cui riferirsi. Venendo alle vie da noi individuate, la prima è quella dell'« irrobustimento istituzionale », la seconda, invece, è di carattere legislativo. Nell'attuale sistema, i punti cardine della regolazione stanno nel CIPE e in ANAS, che costituisce il punto debole principale. Infatti, per i compiti attribuiti e la natura giuridica acquisita, si trova – come regolatore – in una situazione difficoltosa. Da un lato, non ha mai definitivamente sviluppato le competenze in materia per svolgere appieno questa funzione.

Dall'altro, la natura giuridica e il suo mandato la pongono potenzialmente in contrasto con i concessionari, ovvero in concorrenza con essi.

PRESIDENTE. Con il rischio di causare la cessione di tutte le potenziali concessioni di ANAS ad altro operatore...

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)*. Esattamente. Un caso è, appunto, quello cui fa generalmente riferimento il presidente, un altro è quello del passante di Mestre, problema piuttosto complesso che vede in azione sia le concessionarie, sia l'ANAS, le une su un tratto autostradale, l'altra sulla tangenziale, con formule di isoricavo a dir poco peculiare per quanto riguarda il sistema di tariffazione.

Per risolvere questa situazione, si potrebbe percorrere, allora, il canale di irrobustimento istituzionale, creando ciò che è stato pensato in alcuni periodi, ma poi abbandonato, ovvero una sorta di autorità del settore, che potrebbe coincidere anche con ANAS, ma solo nella misura in cui fossero separati i compiti di ANAS concessionario da quelli di ANAS regolatore.

PRESIDENTE. Dovrebbe anche accadere, ad esempio, che strade statali come l'Aurelia o l'Appia restino tali senza essere assegnate alle regioni. Non so se sia avvenuto...

GRAZIANO MAZZARELLO. Esattamente.

PRESIDENTE. Comunque, perlomeno per taluni tratti non si porrebbero problemi di concorrenza, non essendo soggetti a tariffa.

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)*. Rimanendo ancora nell'ipotesi di irrobustimento istituzionale, si porrebbe anche un problema di attribuzioni del CIPE. Infatti, qualora le attuali competenze di ente regolatore restassero all'interno del CIPE, sarebbe bene che lo stesso Comitato si dotasse di un organismo capace di svolgere questo ruolo in maniera incisiva e univoca: al momento attuale, signor presidente, le competenze risultano ripartite tra ANAS e CIPE, anziché concentrate in un unico soggetto di controllo. Del resto, dovendo essere critico nei confronti dello stesso organismo che rappresento, sottolineo che il NARS non è in grado – per la sua composizione e la limitatezza di mezzi – di svolgere più di un ruolo di consulenza. Pertanto, la politica di irrobustimento istituzionale dovrebbe agire su ANAS e CIPE, prevedendo interventi appropriati su entrambi i fronti.

In alternativa, si potrebbe percorrere la via legislativa, per affidare alla legge la puntuale disciplina del settore ed il suo corretto funzionamento. Questa strada appare più rigida e dunque tendenzialmente più resistente ai cambiamenti: quindi – sotto tale aspetto – presenterebbe comunque qualche rischio di adattamento. Nondimeno, essa resta una strada praticabile; peraltro, mi è parso che l'articolo 21 si volesse inizialmente muovere proprio in questa direzione, in modo da disciplinare gli elementi mancanti della normativa tariffaria. Successivamente, però, tale scelta è stata abbandonata, come dimostra il fatto che l'articolo menzionato ha mantenuto intatte le competenze in capo al CIPE in materia di regolazione delle tariffe.

In mancanza di questo completamento, il quadro rimarrà estremamente incerto e la possibilità che, all'interno di tale sistema, intervengano finanziamenti privati aggiuntivi resterà molto esigua, a meno che la finanza privata trovi modo di integrare le convenzioni già esistenti (è il caso di Autostrade). Ma, in questo caso, come si è detto, ritengo probabile che a rimetterci, almeno in parte, saranno gli utenti.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti del NARS, che ci hanno fornito un contributo molto importante dal punto di vista tecnico, anche in prospettiva di interventi legislativi futuri. Prima di cedere

la parola ai colleghi per eventuali domande, vorrei, però, svolgere alcune osservazioni.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva in corso abbiamo acquisito le varie posizioni politiche, programmando l'audizione del ministro – per quanto riguarda i programmi –, del viceministro Martinat per quanto riguarda le tariffe, dell'ANAS; convocheremo successivamente l'AISCAT, le varie concessionarie e gli operatori del settore. L'audizione odierna riveste certamente un'importanza notevole dal punto di vista dell'acquisizione di elementi tecnici per l'indagine in corso, e in questo senso non posso che apprezzare la vostra collaborazione.

Quanto all'aspetto dell'incertezza nell'acquisizione dei capitali privati aggiuntivi, però, sento di dover differenziare la mia posizione da quella espressa dal professor Patrizii, giacché proprio l'incertezza attuale, a mio parere, potrebbe favorire il sistema, arrestato dalla sciagurata legge del 1975, per fortuna definitivamente consegnata alla storia. In quell'anno, infatti, le autostrade sono state bloccate e sono state rimesse in moto intorno alla metà degli anni '90, cui ha seguito la privatizzazione della società Autostrade che ha accelerato la scelta, secondo me giusta, della liberalizzazione delle concessioni.

Ritengo che prima di affrontare problemi relativi ai parametri di qualità e di irrigidimento dei meccanismi concessori, compreso quello della tariffazione, sia indispensabile completare il programma di sviluppo degli investimenti. Siamo in evidente ritardo rispetto agli altri paesi europei e non possiamo illuderci di risolvere integralmente il problema del trasporto su gomma sostituendolo con le rotaie, come prevedevano quelle teorie ambientaliste che andavano di moda intorno al primo e al secondo *shock* energetico (1974-1975, 1980-1981). Il nostro paese, stretto, lungo e pieno di montagne non è certo dotato di pianure come la Francia o la Germania; ad esempio, in Trentino-Alto Adige realizzare il raddoppio della ferrovia è davvero problematico in quanto l'autostrada, la strada statale e la ferrovia si trovano tutte sulla stessa valle.

Al di là degli aspetti tecnici, sui quali il vostro contributo è per noi preziosissimo, credo che oggi la scelta politica debba essere quella di completare il programma, operando, in seguito, un intervento legislativo che completi l'articolo 21, che ne integri gli aspetti citati, come la revisione quinquennale o il meccanismo delle revisioni tariffarie. In questo momento, infatti, tutti abbiamo interesse affinché si compia l'accelerazione dei programmi autostradali inseriti nella legge obiettivo, compresi quelli di interesse puramente regionale, come l'autostrada Civitavecchia-Grosseto. Comprendo le vostre preoccupazioni, ma bisogna pensare anche al fattore tempo: come abbiamo visto, bloccare per tredici mesi 56 miliardi di euro di nuovi investimenti per Autostrade per l'Italia, in attesa del completamento della concessione, non ha certo contribuito ad aumentare il PIL nel 2003.

Colgo anche la questione che avete sollevato sull'ambiguità della funzione dell'ANAS trasformato in SpA, che, tra l'altro, era già stata posta in Commissione. Qualora in futuro l'ANAS, proprio per la sua funzione di società per azioni, trasformato in ente con fini di lucro, dovesse cominciare ad aumentare i propri ricavi per uscire definitivamente dai conti pubblici, come il ministro dell'economia giustamente ha scelto di fare, evidentemente occorrerebbe affidare a nuovi concessionari quei tracciati di superstrade e autostrade (ad esempio la Salerno-Reggio Calabria) che possono essere messe a pedaggio. Una volta completata questa operazione, l'ANAS potrebbe tornare ad essere un'autorità neutrale per valutare le condizioni dei concessionari e i parametri tariffari che, come giustamente avete fatto rilevare, in questo momento sono piuttosto ambigui.

GRAZIANO MAZZARELLO. Signor presidente, nel suo intervento lei ha già addirittura tratto le sue conclusioni e non ha solo stimolato il dibattito. Comunque,

non vorrei porre domande ai nostri ospiti, ma ci tengo a sottolineare, rivolgendomi ai presidenti delle Commissioni riunite, che il quadro che i rappresentanti del NARS hanno tracciato, oltre che approfondito, è piuttosto preoccupante.

Ho un'idea diversa dalla sua, signor presidente, riguardo al completamento del programma e sono preoccupato proprio del contrario di quanto lei ha detto. Bisogna tener presente che, in un quadro che mostra come, di fronte ad un aumento delle entrate degli utili delle concessionarie e ad una mancanza degli investimenti previsti in convenzione, si ripropongano nuovamente aumenti delle tariffe, si avrà anche una diminuzione degli investimenti a disposizione per completare il programma. Inoltre, l'ANAS riconosce di non avere la forza sufficiente a colpire le concessionarie quando non rispettano gli impegni.

Per completare il programma, vista la scarsità delle risorse pubbliche a disposizione, occorre prestare maggiore attenzione al rapporto tra entrate ed investimenti delle società concessionarie e all'utilizzo delle risorse disponibili e le regole servono proprio a questo. Non credo che il programma sarà completato se sono previsti 5 mila miliardi di vecchie lire di investimenti e di questi ne vengono attuati solo il 20 per cento, e contestualmente si aumentano le tariffe.

Presidente, visto che lei ha espresso qualche considerazione relativa agli obiettivi, la pregherei di considerarli alla luce del fatto che rischiamo di non completare comunque il programma previsto e per questo bisogna costringere le concessionarie a fare gli investimenti dovuti.

PRESIDENTE. Adesso faccio l'« avvocato del diavolo ». Bisogna farle guadagnare di più..

GRAZIANO MAZZARELLO. Bisogna farle guadagnare il giusto. Ho l'impressione che lei, presidente, abbia assunto la difesa d'ufficio delle concessionarie.

PRESIDENTE. Assolutamente no. Alcune, tra l'altro, sono indebitate fino al collo. Mi pongo soltanto un problema: dovendo acquisire risorse private, mi chiedo se per incentivare gli investimenti dobbiamo aumentare i vincoli esistenti o eliminarli.

GRAZIANO MAZZARELLO. Dobbiamo fare impegnare le risorse private. Se scopriamo che le società concessionarie non hanno fatto gli investimenti dovuti, il traffico è aumentato di più rispetto alle previsioni e i guadagni sono stati maggiori, la conclusione non può essere quella di aumentare le tariffe, cosa che è accaduta con l'ultima decisione del CIPE relativa a Società Autostrade SpA. In una situazione di questo tipo, o si mette in discussione la concessione o stabiliamo delle regole più precise.

Vorrei proporre di ascoltare nuovamente i nostri ospiti, a conclusione del previsto ciclo di audizioni, poiché considero le loro riflessioni molto utili.

PRESIDENTE. Sono d'accordo con lei e ritengo addirittura opportuno ascoltare di nuovo i rappresentanti dell'ANAS.

GRAZIANO MAZZARELLO. Sono perfettamente d'accordo.

VALTER ZANETTA. Anch'io ho apprezzato la vostra relazione, che ci aiuta a comprendere i complessi meccanismi di calcolo relativi al sistema delle tariffe.

Vorrei rivolgerle due domande. Innanzitutto, vorrei sapere se a posteriori, e tenendo conto del rischio traffico, avete dei conteggi relativi alla tariffa applicata in relazione all'effettivo volume di traffico registrato. Quel parametro sarebbe per certi versi molto interessante e potrebbe essere legato anche al parametro della manutenzione. Avremmo così un dato più oggettivo rispetto alla crescita delle tariffe.

Vorrei inoltre sapere se oltre a preoccuparsi di chi gestisce le autostrade si pensa anche a chi le percorre. Ritengo che sia necessario avere dei meccanismi certi relativi alla tariffazione e agli investimenti. Vi domando altresì se i NARS monitorano questi aspetti.

FRANCESCO STRADELLA. Ringrazio anch'io i nostri ospiti per la loro relazione molto interessante e ricca di spunti di riflessione, che però secondo me ha un limite, quello di essere eccessivamente offuscata dal fatto che le imprese guadagnino. Che le imprese guadagnino, secondo me, è un fatto moralmente accettabile e assolutamente giusto e questo aspetto non può essere messo in discussione, perché se lo facessimo dovremmo valutare l'opportunità di consentire alle stesse una sorta di paracadute in caso di mancato guadagno.

La discussione sulle tariffe è molto importante e condivido le vostre riflessioni sul problema delle regole. Probabilmente la mancanza della delibera del CIPE relativa ai parametri di valutazione alla scadenza quinquennale impedisce di valutare in termini concreti ed esatti la redditività dell'operazione. Poiché tuttavia il nostro obiettivo non è soltanto quello di stabilire quali debbano essere i limiti di reddito o la possibilità di utile che può avere un'impresa come la concessione autostradale, ma anche quello di dotare il paese di un sistema di infrastrutture che sia competitivo, utile per le nostre aziende, con un costo ambientale accettabile, la verifica tariffaria non può essere scollegata dalla verifica delle strutture, dalla qualità del traffico e dalla possibilità di migliorare le condizioni generali dell'utente e non può avere come unico parametro la redditività.

Mi spiego meglio: se ci facciamo distrarre eccessivamente dal fatto che la Società Autostrade guadagni – fatto normale e consentito – rischiamo di non tenere sotto controllo l'aspetto relativo alla qualità complessiva del servizio, che non è soltanto un problema di rugosità del manto stradale o di larghezza delle corsie, ma è anche altro, come l'esistenza di aree di servizio, la quantità e qualità dei servizi prestati.

Ha ragione lei quando afferma che la rugosità dell'asfalto non può costituire soltanto un carattere limitato alla terza corsia, dovendo invece interessare tutta l'ampiezza del tratto autostradale. Detto ciò, vorrei però soffermarmi su un punto essenziale: dovremmo evitare di considerare il problema soltanto sotto l'aspetto reddituale. Certamente ha ragione il collega Mazzarello, quando ci invita a considerare con attenzione quel profilo ai fini del completamento del piano di investimenti. Se ciò è vero, suggerisco anche di non chiuderci in una gabbia troppo stretta, con il risultato di lasciarci sfuggire tutte quelle possibilità legate sostanzialmente alla presenza di investimenti privati. Questi ultimi, infatti, sono regolati da un principio imprescindibile: o esiste reddito o l'investimento privato non sussiste.

Alla luce di ciò, invito ad evitare, nei limiti del possibile, di restringere il vostro campo di visuale. Ritengo che questo sforzo sia comunque necessario; dobbiamo impegnarci, tutti insieme, a valutare in termini più generali i problemi da affrontare.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Stradella per il suo intervento. Quanto alla proposta dell'onorevole Mazzarello, non essendovi obiezioni, la consideriamo accolta.

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)*. Anticipiamo sin d'ora la nostra disponibilità agli incontri che riterrete opportuno svolgere.

GRAZIANO MAZZARELLO. Vorrei aggiungere alcune brevi considerazioni per porre in rilievo alcuni aspetti critici della questione appena esaminata. Vivo vicino al nodo autostradale di Genova, perciò conosco bene la dimensione del problema. Addurrò, dunque, un esempio esplicativo. Si ipotizzi una concessionaria, titolare di una concessione cinquantennale. Ricordiamo poi che ANAS è priva di strumenti per potere intervenire significativamente, qualora le convenzioni non venissero rispettate correttamente e dal punto di vista degli investimenti. Così è stato, infatti, dichiarato.

FRANCESCO STRADELLA. Questo è un altro aspetto !

GRAZIANO MAZZARELLO. È stata ANAS stessa a dichiararlo. Ritorniamo, comunque, all'esempio e immaginiamo che il quadro appena illustrato sia completato da un'autostrada rigogliosa di traffico, curata dal concessionario: alla luce di ciò, non possiamo credere che qualcuno sia disposto ad effettuare un investimento nuovo, per realizzare un'autostrada vicina (opera che potenzialmente potrebbe addirittura divenire oggetto di gara).

Comprendo benissimo, dunque, il problema della rigidità, ma occorre comunque tener presente il ruolo svolto dalle regole. In una situazione di beneficio come quella appena considerata, in cui un soggetto sia in possesso di una concessione addirittura cinquantennale, con utili considerevoli, sembra difficile trovare un valido motivo per spingere il concessionario a divenire investitore, rispetto a nuovi progetti. Ecco perché insisto molto sul ruolo delle regole; occorre, cioè, intervenire non per introdurre ulteriori rigidità ma per conseguire determinati obiettivi.

Chiedo ai rappresentanti del NARS se abbiano mai potuto svolgere una valutazione di questo tipo e se l'eccesso di utile per la concessionaria non possa addirittura limitare la possibilità di effettuare nuovi investimenti. Per quanto mi riguarda, reputo che – per rispettare il programma – le regole debbano esistere e apparire chiare; diversamente, se l'utile fosse troppo alto e questo pregiudicasse, come sembra probabile, la possibilità di investire in nuove iniziative, il sistema finirebbe per essere bloccato. Quali sono le vostre impressioni in proposito ?

FRANCESCO STRADELLA. Mi sia consentito aggiungere alcune personali considerazioni sul punto. Ho precedentemente dichiarato di non essere suggestionato dalle valutazioni attorno agli utili di impresa. Non mi faccio condizionare né dal cinismo collettivista né da quello capitalista (peraltro, conosco bene il cinismo imprenditoriale, teso alla massimizzazione degli utili e alla minimizzazione dei costi). Però, se le regole occorrono – e in tal senso concordo con il collega Mazzarello sulla necessità di disciplinare anche le ipotesi di inadempienza –, è essenziale, ripeto, che le considerazioni da svolgere siano complessive e di quanto più ampio respiro.

PRESIDENTE. Se ben ricordo, il presidente di ANAS ha evidenziato la presenza di un problema di sanzioni – da applicare ai concessionari –, il quale prevede soltanto la revoca della concessione, mentre di fronte a tutta una serie di inadempimenti minori mancano gli strumenti per intervenire. In effetti, riteniamo questa considerazione molto interessante, capace di stimolare anche eventuali modifiche legislative nel settore.

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)*. Le vostre sollecitazioni sono numerose e puntuali e ad esse cercherò di rispondere in modo adeguato, procedendo per punti problematici, in modo da rispondere contemporaneamente a più quesiti.

Si è detto spesso che ci saremmo preoccupati in modo eccessivo dell'aspetto remunerativo del capitale e staremmo trascurando sia la necessità delle imprese di guadagnare, sia altri parametri. Vorrei, allora, precisare che, quando il NARS ha puntato il dito sui margini di guadagno, non lo ha mai fatto con l'idea di condannare – perché moralmente riprovevoli – i margini di guadagno. Quando siamo intervenuti, è stato sempre per rammentare che l'assenza del quadro tariffario conduce verso una possibilità di guadagno illimitata. Non si trattava dunque di una condanna nei confronti del singolo livello, seppur rilevante, quanto piuttosto di un avviso sugli effetti derivanti da un mancato completamento del quadro attuale.

È questo il motivo per cui insistiamo nel rammentare che, nel quadro regolatorio previsto nel 1996, manca un elemento essenziale, il cui risultato è, appunto, quello precedentemente indicato. Signor presidente, non vi è mai stata intenzione di condannare alcun livello, per quanto obiettivamente rilevante, di guadagno; tutti

i nostri interventi erano tesi, semmai, ad indicare una carenza esistente. Ripeto, il quadro regolatorio è incompiuto e le regole sono insufficienti.

Vengo, dunque, alla domanda sollevata dall'onorevole presidente, il quale ci invitava a non preoccuparci troppo di irrigidire eccessivamente il sistema, avendo quest'ultimo bisogno di investimenti. Così com'è formulata questa sollecitazione, non posso che concordare con quelle parole, signor presidente, anche semplicemente applicando il buonsenso gestionale. Però dobbiamo notare che l'attuale sistema, proprio perché incompleto, partorisce situazioni anomale, per cui ad una concessionaria viene riconosciuta una remunerazione del capitale del 2,48, ad un'altra del 7,18. Perché avviene questo ?

Non si capisce perché sulle reti di Bergamo o di Milano il capitale impiegato deve essere remunerato al 2,48 per cento e sulla rete autostradale al 7,18 per cento netto di imposta reale. Se indagate su quale sistema abbia partorito questi numeri, vi accorgerete che la risposta è che non esiste alcun sistema. È un meccanismo perverso che lo permette e non vi è alcuna ragione comprensibile. Questo è il motivo per il quale noi siamo non tanto per indicare ulteriori irrigidimenti, quanto per specificare completamente il percorso. Bisognerà che si definisca come si arriva a determinare il costo da riconoscere per il capitale. Per il momento, ci si limita a constatare che l'accordo tra le parti segue canali inspiegabili.

Vorrei esprimere poi una osservazione sulla questione relativa ai ritardi. Signor presidente, lei ha detto che, se anche questa Commissione avesse autonomamente scelto i parametri, non sarebbe andata lontano dai parametri che, dopo tredici mesi, sono stati scelti. Voglio precisare che in nessun modo bisogna pensare di addebitare al NARS il ritardo di tredici mesi.

PRESIDENTE. No, certo. Lo sappiamo che è dipeso da un fatto politico.

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).* Vorrei che su questo ci sia chiarezza e che rimanga traccia di questa mia precisazione.

Vengo ora alla domanda posta dall'onorevole Zanetta riguardo allo studio su cosa avrebbe significato, in termini di tariffe, tener conto adeguatamente del traffico. Da questa valutazione, da noi predisposta e presentata al CIPE, emerge che, per i prossimi cinque anni, qualora si tenesse conto del traffico, le tariffe autostradali dovrebbero essere di un punto percentuale inferiore per ogni anno. Quindi, per capirci, per il primo anno l'aumento sarebbe dovuto essere del 2,63 per cento, inclusi gli investimenti, anziché del 3,63 per cento.

Abbiamo inoltre valutato cosa avrebbe potuto significare il recupero di quei margini di produttività finora accumulati grazie proprio a questo sviluppo del traffico. Il motivo per il quale, all'interno del sistema di regolazione, stimare la produttività in un modo o in un altro, entrambi in linea con le delibere CIPE, dia luogo a mezzo punto di tariffa in più o in meno, è dovuto al grado di discrezione eccessivo lasciato al rapporto concedente-concessionario. Perché, alla fine, tra i due sistemi si è scelto quello che dava luogo alla tariffa maggiore ? Non abbiamo una risposta a ciò, ma abbiamo posto noi questa domanda senza avere alcuna risposta convincente.

Tutto questo dimostra che il quadro regolatorio è lacunosissimo e permette di partorire risultati non in linea con una spiegazione razionale del fenomeno.

PRESIDENTE. Una delle spiegazioni delle diverse percentuali di redditività cui lei ha fatto riferimento potrebbe essere che non tutte le concessionarie sono intervenute e hanno acquisito la concessione nello stesso momento.

VINCENZO PATRIZII, *Coordinatore del Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).* Temo di deluderla, signor presidente, perché stiamo parlando in tutti i casi di nuovi investimenti; se si facesse riferimento ai vecchi investimenti della Società Auto-

strade, il numero da confrontare sarebbe il 18 per cento e non il 7 per cento.

Sempre l'onorevole Zanetta mi sollecitava sulla questione relativa alla qualità, chiedendo se, tramite la manutenzione, abbiamo valutato l'incidenza della doppia remunerazione. Non abbiamo potuto farlo perché in convenzione non è specificato quale sia il livello di qualità da garantire ed è, quindi, arbitrario tutto quello che succede dopo. Anzi, secondo noi, questo è un indicatore immediato e sta a significare che c'è doppia remunerazione della qualità, perché, a norma di convenzione, il concessionario potrebbe non garantire alcunché in termini di qualità e non è previsto quale sia il livello.

In relazione ai vecchi investimenti, faccio presente che, per la Società Autostrade, abbiamo riscontrato che ve ne erano alcuni che non sono stati realizzati. Al riguardo, va riconosciuto che è intervenuta una transazione con ANAS, per la quale Autostrade SpA effettua gli investimenti e se ne accolla l'onere del maggior costo. Non abbiamo comunque trovato alcun elemento da addebitare alla Società Autostrade SpA, anche perché dal riscontro fatto verrebbe fuori che questi mancati investimenti non sono dipesi dalla volontà del concessionario, ma dalla difficoltà di ottenere le autorizzazioni necessarie a livello locale. Ciò quindi va riconosciuto a favore del lavoro svolto da ANAS e dalla Società Autostrade.

Circa la preoccupazione dell'onorevole Stradella sull'eccessivo guadagno da parte delle imprese, preciso che non è compito di questo organismo giudicare se il loro guadagno sia troppo poco. Quello che giudichiamo è che il risultato non è conseguenza dell'applicazione di nessun sistema completo di regolazione. Osservate però che non solo è possibile quel risultato, ma che ne sarebbe possibile qualsiasi altro. Quando si ha una situazione nella quale un concessionario è sottoposto a regole che gli permettono un determinato risultato, non vi viene il dubbio che le regole siano lacunose? In fondo, stiamo parlando di regolazione.

In conclusione, signor presidente, vorrei far presente che nei vari consessi, in cui abbiamo espresso i nostri compiti, abbiamo sempre trovato una difficoltà di colloquio nelle categorie concettuali alle quali facciamo riferimento e alle quali l'interlocutore finiva per dare un'interpretazione propria. C'è un *gap* significativo tra la cultura della regolazione dei monopoli, di cui le concessioni sono un caso, e la cultura amministrativa o strettamente contrattuale delle convenzioni. C'è un *gap* rilevante che forse dipende da un ritardo nell'adeguarsi a questi nuovi temi, che sono ormai pacificamente riconosciuti e attuati in via consuetudinaria a livello internazionale ma che in Italia trovano delle difficoltà.

Faccio un esempio per tutti: quando parliamo di revisione tariffaria, ci viene obiettato che non si può cambiare la formula. Una simile obiezione deriva unicamente dall'ignoranza. Se queste Commissioni lo ritiengono opportuno, forse sarebbe auspicabile un incontro con chi è direttamente coinvolto nel procedimento di regolazione che va sotto il nome di *price cap*, perché quella è l'impalcatura che sta dietro al sistema di tariffazione autostradale, ma mi azzardo a sfidare e provare a chiedere cosa significhi « revisione tariffaria »: vedrete che otterrete risposte eterogenee tra loro.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per l'utile contributo dato a questa indagine, invitandoli a far pervenire alle Commissioni l'eventuale documentazione in loro possesso.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

Licenziato per la stampa il 3 giugno 2004.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO