



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

8^a COMMISSIONE PERMANENTE (Lavori pubblici, comunicazioni)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA DELLE CONCESSIONI
NEI SETTORI DEI TRASPORTI E DEI LAVORI PUBBLICI**

42^a seduta (pomeridiana): mercoledì 5 novembre 2008

Presidenza del presidente GRILLO

I N D I C E**Seguito dell'audizione del Presidente di ANAS S.p.A.**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 6 e passim	* CIUCCI	Pag. 3, 9, 12 e passim
* CICOLANI (PdL)	6		
* DONAGGIO (PD)	5, 6, 12		
* MENARDI (PdL)	4		
RANUCCI (PD)	4		
* ZANETTA (PdL)	8		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Intervengono, per ANAS S.p.A., il Presidente, dottor Pietro Ciucci; il direttore centrale relazioni esterne e rapporti istituzionali, dottor Giuseppe Scanni, il capo ispettorato di vigilanza concessioni autostradali, architetto Mario Coletta, il capo servizio rapporti istituzionali, avvocatessa Roberta Lancetti, e il dottor Gianluca Gioia.

I lavori hanno inizio alle ore 15,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'audizione del Presidente di ANAS S.p.A.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema delle concessioni nei settori dei trasporti e dei lavori pubblici, sospesa nella seduta del 14 ottobre scorso.

È oggi previsto il seguito dell'audizione del presidente di ANAS SpA, dottor Pietro Ciucci, che ringrazio per la sua rinnovata disponibilità e che saluto, unitamente a coloro che lo accompagnano.

Ci eravamo lasciati su alcune risposte ad una serie di quesiti formulati dai colleghi, alle quali il dottor Ciucci ora risponderà; ove poi vi fossero ulteriori richieste di chiarimenti, vi invito a formularle, in modo da poter concludere oggi l'audizione.

Senza ulteriore indugio, do pertanto la parola al dottor Ciucci.

CIUCCI. La ringrazio, signor Presidente. Devo dire che leggendo il resoconto stenografico dell'audizione ho rilevato che a quasi tutte le domande, ed in particolare a quelle del senatore Filippi, è stata data risposta. Anzi, vorrei cogliere l'occasione per esprimere il mio apprezzamento per il resoconto, che è davvero puntuale e preciso, nei termini e nella forma.

Non era stata data risposta ad alcune domande, ad esempio, sulla consistenza dell'organico dell'Ispettorato di vigilanza al 1° gennaio 2007 e alla data odierna. Ebbene, abbiamo in organico, ad oggi, 104 persone; in data 31 dicembre 2006 erano 103, quindi la variazione è particolarmente contenuta. Quanto alle assunzioni – altro punto che era stato sollevato – ve ne sono state complessivamente nove in questo periodo, di cui quattro peraltro effettuate recentemente con contratti a tempo determinato.

Per quanto riguarda le procedure di assunzione, valgono i criteri e i principi in essere in ANAS: c'è una procedura organizzativa che riguarda la gestione delle selezioni e la valutazione dei candidati che è in vigore dal 2005 e che stiamo aggiornando proprio in questi giorni, in relazione

all'impegno previsto al riguardo dall'articolo 18 della legge n. 133 del 2008.

Era stato sollevato il problema dei canoni di concessione: il risconto rilevato nel bilancio 2007, pari a 30 milioni di euro, riguarda la parte non ancora impegnata per le attività di vigilanza. L'Ispettorato di vigilanza ovviamente si sta organizzando e potenziando per far fronte alle attività derivanti dalla riforma delle concessioni, che ha attribuito maggiori poteri di vigilanza e di ispezione ad ANAS e per essa all'Ispettorato stesso. Quindi, tali risorse saranno utilizzate per far fronte a questo compito, come previsto dalla legge.

Un'altra domanda riguardava le consulenze assegnate nel medesimo periodo dall'Ispettorato di vigilanza. Tali consulenze sono in tutto tre, di cui due concluse; c'è una quarta consulenza attualmente in fase di selezione. Sono tutte riferite ad attività proprie dell'Ispettorato di vigilanza, con un rafforzamento di quel profilo di autonomia dell'Ispettorato stesso che richiede in alcuni casi un supporto di professionalità esterne.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Ciucci per le sue risposte. Procediamo con le ulteriori domande dei commissari.

MENARDI (*PdL*). Signor Presidente, poiché l'audizione del Presidente dell'ANAS e dei suoi accompagnatori riguarda il tema delle concessioni, vorrei tornare sulla concessione più importante, quella della società Autostrade, anche se per le altre la situazione mi pare analoga almeno per quanto concerne i comportamenti da parte di ANAS e i risultati ottenuti per i cittadini. In sostanza, ciò che viene lamentato, e che lamentiamo anche noi, è che a fronte di un utile sul capitale proprio investito nel corso degli anni oramai certificato, assodato, che è sempre cresciuto, le società concessionarie non hanno attuato gli investimenti per i quali si erano impegnate. Nel tempo ci sono state, inoltre, variazioni del capitale investito da parte dei soggetti primi investitori, con il risultato addirittura straordinario per cui oggi, ad esempio, la società Autostrade si ritrova con un debito forse pari o superiore al valore degli investimenti che avrebbe dovuto effettuare. Questo per via dell'OPA fatta a suo tempo dalla società prima investitrice.

Ebbene, di fronte a tutto ciò, non credete che sia il caso di intervenire perché gli attori di questo sistema si assumano le proprie responsabilità e che di fronte alle nuove concessioni sia sbagliato non tener conto del maggiore traffico, come pure l'aver eliminato, nella nuova concessione, dal meccanismo di determinazione delle tariffe il parametro che definisce la qualità, che in sostanza vuol dire aumento del traffico?

RANUCCI (*PD*). Signor Presidente, ricollegandomi all'intervento del senatore Menardi, le chiedo se non sarebbe meglio che la concessione, giunta alla scadenza, fosse rimessa in gara. Ciò a mio avviso porterebbe ad un miglior risultato dal punto di vista economico, probabilmente ad una maggiore trasparenza e, lo dico facendo riferimento all'intervento

del collega che mi ha preceduto, a far sì che non ci sia una società concessionaria con un debito tale per cui probabilmente debba esservi un controllo anche dal punto di vista della sua capacità di investimento. Se una società continua ad indebitarsi, credo possa determinarsi una situazione tale per cui, alla fine, da una concessione prende risorse piuttosto che metterle.

Quindi, la gara dovrebbe essere un sistema volto a garantire maggiore trasparenza. Sicuramente uno dei problemi maggiori, è inutile che lo ripeta, è quello degli investimenti necessari e dunque della qualità. Uno degli investimenti maggiori deve essere fatto sulla sicurezza. In parte, alcuni concessionari hanno investito sulla sicurezza stradale, ad esempio con il *tutor* o con altri strumenti, ma credo sia necessario, in questo frangente, tenere premuto l'acceleratore – per così dire – e non mantenere una velocità di crociera, affinché gli investimenti possano essere realizzati nel minore tempo possibile.

DONAGGIO (*PD*). Signor Presidente, il primo dei quesiti che vorrei porre al dottor Ciucci è il seguente: pur non essendo stati ancora conclusi i lavori per il passante di Mestre, le tariffe sono già aumentate in maniera consistente soprattutto per gli utenti del bacino cittadino. Ritengo che la modalità utilizzata per adeguare le tariffe sia un po' strana dato che l'opera non è stata ancora completata. Tra l'altro, non si tratta di un aumento leggero. Infatti, dal casello di Mestre-Villabona a quello di Mira-Oriago si pagavano 50 centesimi, mentre ora si pagano 1,80 euro. Questo è l'ordine di grandezza degli aumenti, con tutto ciò che ne consegue a livello di ricadute economiche. Ho citato questo esempio perché una cosa del genere non dovrebbe essere possibile e lo è, invece, perché le leggi lo consentono. Per questo credo sia compito del legislatore rimediare ad una modalità di aggiornamento delle tariffe sicuramente penalizzante e non congrua, considerato che la tariffa si paga prima ancora di avere a disposizione l'infrastruttura. Francamente, ritengo che questo sia il massimo dello stravolgimento del sistema tariffario che si possa immaginare.

Il secondo interrogativo riguarda la messa in sicurezza del nostro sistema autostradale, e mi riferisco, in particolare, all'incidente di Cessalto, che è costato un contributo altissimo di vite umane. Si sa da anni che il sistema di sicurezza, per ammissione della stessa società, non è adeguato al tipo di traffico, prevalentemente pesante, che nel frattempo si è raggiunto su quel tratto autostradale, tant'è che si è parlato dell'ipotesi di costruire una terza corsia verso e in entrata dalla Slovenia, cioè dove arriva e parte l'autostrada. Comunque, i tecnici avevano già acclarato che, in quel particolare tratto autostradale, i sistemi di sicurezza, e quindi le barriere divisorie, non erano adeguati a garantire il massimo della sicurezza agli utenti. Ho chiesto come mai non si è proceduto, pur avendo individuato la necessità, in un determinato tratto di autostrada, di un'opera di ammodernamento e irrobustimento delle protezioni, soprattutto con riferimento al salto di corsia. Il problema è che la legge prevede che il concessionario, una volta accertata questa esigenza, ha l'obbligo di intervenire solo se si è

in presenza di opere di intervento straordinario. In quel caso, si realizza anche l'intervento di adeguamento del sistema di protezione e sicurezza. Non so se è esattamente così e vorrei sapere cosa bisogna fare per obbligare le concessionarie o altri soggetti ad intervenire, nel momento in cui si individua chiaramente la necessità di rafforzamento dei sistemi di sicurezza in particolari tratti autostradali. Infatti, l'incidente di cui parlavo prima si è ripetuto successivamente, anche se fortunatamente non con le stesse perdite umane procurate dal drammatico sinistro di Cessalto.

In altra sede sarà utile che la Commissione si interroghi anche su come è avvenuto tale incidente. Pare infatti che il camion coinvolto non avesse tutti i certificati di verifica e che sia stato un guasto tecnico all'automezzo a determinare l'evento. Dovremmo capire perché si lascia che mezzi di questo tipo percorrano le nostre strade senza nessun controllo e nessuna verifica. Inoltre, la concessionaria autostradale e gli uffici tecnici avevano già chiarito che in quel tratto autostradale c'era bisogno di un intervento di irrobustimento delle protezioni, che non erano adeguate al flusso di traffico.

Inoltre, soprattutto nelle autostrade meridionali di diretta gestione da parte dell'ANAS esiste un problema di sicurezza sul lavoro e sembra – almeno dai dati di cui dispongo e sui quali vorrei sapere se il presidente Ciucci ha qualche indicazione da darci – che ci sia un'incidenza di infortuni e di morti sul lavoro molto alta a causa della segnalazione non adeguata dei tratti in manutenzione sui quali si sta lavorando. Sarebbe utile capirlo per conoscere le differenze tra i sistemi di sicurezza sul lavoro, per quanto riguarda il sistema viario gestito direttamente e quello dato in concessione, per sapere se le regole vengono rispettate integralmente, essendo una delle cause di morte e di incidentalità degli infortuni con le relative conseguenze (invalidità permanenti anche molto gravi), e per sapere, inoltre, se la normativa per le gare d'appalto delle concessioni è adeguata. Credo che il tema della sicurezza sul lavoro debba diventare esigibile e che per l'ANAS, che gestisce direttamente alcuni tratti autostradali, sia una delle priorità.

PRESIDENTE. Senatrice Donaggio, lei sostiene che l'incidentalità sulle autostrade gestite direttamente dell'ANAS sia più elevata rispetto ad altre realtà?

DONAGGIO (PD). Così ho saputo.

CICOLANI (PdL). Signor Presidente, parte delle domande che volevo fare in tema di sicurezza stradale è già stata posta dalla collega Donaggio. Farò una considerazione generale prima di porre la mia domanda. Vorrei ricordare a me stesso, ai colleghi e a lei, Presidente, che stiamo svolgendo questa audizione nel quadro della proposta di istituire una Commissione d'inchiesta sulle concessionarie autostradali.

Nel nostro Paese vige un sistema di concessioni da ammodernare e, a mio parere, si deve intervenire in modo più radicale laddove manca lo

strumento di governo dei processi di concessione. Ad esempio, il trasporto pubblico locale e il sistema di concessioni che lo governa sono assolutamente carenti proprio dal punto di vista del governo del rapporto concessorio e della verifica e salvaguardia dell'utenza. Se dovessimo immaginare una carta dei servizi gestita dal Ministero dei trasporti per tutte le concessioni ferroviarie, scopriremmo probabilmente che dovremmo chiudere e che non siamo assolutamente in grado di gestirle. Lo stesso discorso vale per le concessioni marittime. Abbiamo un'assoluta mancanza di capacità di governo di questi processi e lo stiamo verificando nel sistema del trasporto aereo. È stata promulgata nel 2004 una legge di riforma. In questa fase, devo denunciare che l'ENAC si sta dimostrando assolutamente inadeguato perché dopo quattro anni non è stato ammodernato nessuno dei rapporti concessori. C'è il problema di intervenire sui soggetti che devono gestire il rapporto concessorio. Questo è uno dei veri limiti del nostro Paese, per non parlare del sistema del trasporto ferroviario, nel quale vige ancora, di fatto, un regime di monopolio delle Ferrovie dello Stato. Dovremmo verificare tutto il sistema delle liberalizzazioni e mettere in piedi, un insieme di strumenti per affrontare il tema.

L'unico ente a cui forse possiamo chiedere di fare da testa di ponte, per aiutare il nostro Paese a stabilire un governo del rapporto concessorio, è l'ANAS. Se abbiamo un ente che ha la capacità di gestire il rapporto di concessione, è l'ANAS, anche se non è perfetto, perché, a mio avviso, deve migliorare e implementare alcuni aspetti (dai quali scaturiva la prima domanda), soprattutto relativamente a quello che nella cultura anglosassone è diventato lo strumento per gestire tutti i servizi, e in particolare quelli concessi dallo Stato, cioè il sistema di garanzia di qualità. Siamo in ritardo di vent'anni nell'ambito europeo, e lo siamo specialmente rispetto alle direttive sulla qualità armonizzata, emesse in prima istanza nel 1983. Paradossalmente, l'elettricista o l'appaltatore operano in garanzia di qualità, ma non le concessioni: in tal modo, proprio nel settore che avrebbe dovuto essere il primo in quest'ambito si manifesta purtroppo un ritardo che è del sistema Paese.

Perché muovo questa considerazione? Uno dei pochissimi strumenti che abbiamo a disposizione come misura anticiclica della recessione economica cui stiamo assistendo è proprio l'attività dei concessionari. Non aiutare, non cambiare e non implementare i concessionari equivale a dire che, come sistema Paese, si spara alle gambe di chi deve correre per noi. È il sistema delle concessioni che deve funzionare e dare un segno nel quadro delle iniziative di rinascita economica del sistema italiano in ambito europeo.

Sotto questo profilo, il Presidente dell'AISCAT ha affermato davanti a questa Commissione di avere una disponibilità di 44 miliardi di euro – che, di per sé, costituiscono una manovra economica – da investire domani. Dobbiamo – e voglio – dunque chiedere al presidente Ciucci cosa fare per attivare questi investimenti nel modo più rapido possibile, stante l'attuale quadro economico. Cosa può fare l'ANAS, in generale, per essere uno degli attori della messa in moto di questa evoluzione, in senso anti-

ciclico, dal punto di vista economico? Come può essere una risorsa preziosa per il Paese in questo momento e attivare, oltre agli investimenti dei concessionari, anche altri tipi di iniziative?

ZANETTA (*PdL*). Signor Presidente, vorrei ringraziare il presidente Ciucci per essere venuto davanti a questa Commissione ad illustrare quanto sta accadendo all'interno dell'ANAS, secondo le direttive del precedente Governo.

Non posso fare a meno di rilevare la denuncia mossa sia dal presidente Ciucci sia dal Presidente dell'AISCAT relativamente alla difficoltà di avviare gli investimenti. Chiedo, quindi, cosa possiamo fare noi, come legislatori, avendo anche alla nostra attenzione un provvedimento (il disegno di legge n. 1082, collegato alla manovra finanziaria) che entra nel merito delle procedure, delle conferenze di servizi e quant'altro. Tutti denunciavamo la difficoltà ad avviare i lavori per i soliti ostacoli di ordine burocratico. Non ritiene dunque il Presidente che, nell'ambito di quel provvedimento, dovremmo mettere mano con incisività, e non solo enunciando per titoli queste volontà, alle procedure finalizzate al rilascio della VIA – magari dimezzandole – o ad una rivisitazione della legge obiettivo? Tutto ciò potrebbe attivare il meccanismo, di cui parlava il collega Cicolani, riferito ai citati 44 miliardi di investimenti.

Vorremmo quindi che ci fosse chiarito se tutto ciò dipende da un'*impasse* legata alle procedure, che alla fine rappresenta anche una giustificazione dei ritardi, perché, se non fosse questo il problema, occorrerebbe vedere la questione sotto altri punti di vista; credo, però, che le problematiche siano riferite proprio alle difficoltà di ordine burocratico. Se ci arrivasse qualche suggerimento, quindi, sarebbe gradito: dal momento che questa mattina è stato incardinato il provvedimento cui facevo riferimento prima, credo che, da questo punto di vista, in questa fase potremmo incidere in maniera decisa sulle procedure.

Per quanto concerne le convenzioni uniche, in buona parte approvate secondo uno schema voluto dal precedente Governo, vorrei formulare il seguente quesito: per quanto queste riprendano le vecchie convenzioni, quando si vanno a rivedere determinate questioni e vari passaggi, vi è una grande difficoltà a mettere in fila gli impegni precedenti, che invece mi auguro siano stati in qualche misura racchiusi all'interno delle convenzioni uniche; vorrei dunque ricevere assicurazioni dal Presidente in questo senso.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al presidente Ciucci, desidero sottolineare un aspetto che il collega Zanetta poco fa ha citato.

Questa mattina è stato incardinato il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 162 e dobbiamo terminare i lavori entro il 18 novembre. Se, oltre che rispondere ai quesiti posti dai colleghi, il Presidente dell'ANAS ci desse qualche suggerimento, potremmo maturare l'idea di presentare emendamenti in proposito.

Non starò a ricordarle che uno dei primi atti del Governo è stato provvedere, attraverso un emendamento, allo sblocco di alcune concessionarie; ne rimangono altre e le sarei grato se ci potesse aggiornare sullo stato dell'istruttoria, in modo tale che se riuscissimo ad intervenire normativamente per velocizzare gli investimenti, tutti in questa Commissione ne saremmo contenti e soddisfatti.

CIUCCI. Signor Presidente, cercherò di seguire l'ordine degli interventi, nei quali alcuni temi sono stati richiamati più volte.

Il senatore Menardi si è soffermato sul rinnovo della convenzione con Autostrade per l'Italia S.p.A. e su alcuni problemi relativi a come correlare l'andamento degli utili della gestione con il ritardo degli investimenti e a come evitare che debiti derivanti da attività non direttamente connesse alla realizzazione di investimenti possano essere caricati sulla società. Il senatore Menardi avrà presente quanto è accaduto nel 2004: io non ero in ANAS, ma ricordo il fatto; se non sbaglio, con una serie di operazioni (dal carattere di finanza straordinaria), il debito della società Autostrade è aumentato di circa 8 miliardi di euro. Quando ragioniamo su Autostrade, sui rapporti di redditività rispetto al patrimonio e sull'ammontare dell'utile, dobbiamo sempre tenere presente che quella società è stata a suo tempo ceduta (in un'asta che conosco bene, perché a quel tempo, come direttore generale di IRI, ho seguito e realizzato in gran parte quell'operazione) e che il valore che venne pagato era ben lontano da quello contabile riportato nel bilancio. Quindi, il confronto con il valore contabile di bilancio può portare spesso a valutazioni di extraprofitto che poi, avendo a mente il prezzo effettivamente pagato, risultano quanto meno ridimensionate. Vado a memoria, perché ho cominciato a lavorare presso la società Autostrade nel 1969 (quindi alcuni numeri li ricordo) e in seguito, come direttore generale dell'IRI, e quindi come azionista di maggioranza, ne ho seguito direttamente la privatizzazione. Il capitale sociale di Autostrade era a quel tempo di circa 1.300 miliardi di lire; la capitalizzazione in base alla quale è stato ceduto il gruppo Autostrade equivaleva a oltre 15.000 miliardi. Questi sono i numeri della privatizzazione. A quel tempo (oggi forse non è più così, ci sono altri problemi), avere un indebitamento basso era una situazione di rischio per le società perché si prestava il fianco alle scalate (si veda, ad esempio, il caso di Telecom). Il sistema Autostrade, avendo un *cash flow* robusto, in grado di remunerare un debito molto più alto di quello esistente, si prestava ad operazioni di finanza straordinaria. Ora, in questi casi, occorre operare in due sensi. In primo luogo, ferma restando la remunerazione del rischio imprenditoriale, bisogna cercare di contenere gli utili: mi riferisco principalmente agli extraprofitti derivanti da variazioni di traffico oppure, per esempio, da aumenti tariffari non giustificati. In secondo luogo, occorre evitare che eventuali vantaggi derivanti dal ritardo nella realizzazione di investimenti possano costituire la base per la ripetizione di operazioni di finanza straordinaria come quella del 2004. La nuova convenzione ha cercato di dare risposta a questi rischi sotto due aspetti. Per quanto riguarda gli extraprofitti da traffico,

come sapete, c'è una formula che porta ad accantonarne una parte crescente man mano che ci si allontana dalle previsioni di piano. Il piano di riferimento è quello del 2003, però parlare in questo momento di extra-traffico è poco attuale: in realtà, il traffico è costante, addirittura va un po' diminuendo. Per quanto riguarda, invece, i benefici derivanti da eventuali ritardi negli investimenti (non attribuibili a colpa della società ma, per esempio, a ritardi nell'approvazione della VIA o ad altri problemi sempre presenti quando si realizzano grandi opere infrastrutturali), il vantaggio viene sterilizzato sia da un punto di vista economico che da un punto di vista finanziario. Da una parte, infatti, non si pagano interessi passivi sul debito che si sarebbe dovuto contrarre per procedere con gli investimenti: io investo mille, assumo mille di debito e gli interessi vanno sul conto economico; dall'altra, se non investo, non ho gli interessi, ma non ho nemmeno il debito e quindi ho una capacità di indebitamento che potrebbe essere utilizzata per operazioni extragestionali, cioè non direttamente connesse all'attività gestionale propria dell'impresa. Abbiamo definito, e già ottenuto, che i benefici di tipo economico (gli interessi non pagati, per intenderci) vengano accantonati in bilancio; l'ASPI ha accantonato (la cifra esatta potete trovarla nei documenti consegnati alla Commissione) poco meno di 200 milioni di euro derivanti dalla valutazione precisa dei mancati interessi passivi. Per quanto riguarda la maggiore capacità di indebitamento, che potrebbe essere diversamente utilizzata in altre operazioni extragestione, abbiamo chiesto ed ottenuto che l'ASPI mantenga linee di credito corrispondenti agli investimenti non effettuati, che possano essere utilizzate solo per procedere a quegli investimenti da effettuare in via ritardata. Si impedisce in tal modo che quella capacità di indebitamento sia utilizzata per altro, perché una linea di credito bloccata – *committed*, come si dice in termini finanziari – equivale a debito dal punto di vista delle valutazioni di affidabilità di una banca.

Quindi, questa preoccupazione ce la siamo posta e crediamo di aver dato una risposta adeguata con la nuova convenzione, pur avendo come riferimento convenzioni precedenti che non prevedevano alcun tipo di impegno del genere. Naturalmente, dato che non si può mai intervenire su accordi precedenti, c'è stata una fase di forte negoziazione per introdurre nelle regole convenzionali questo tipo di limitazioni.

Per quanto attiene la esclusione del fattore qualità dalla formula tariffaria (non è quella di cui parlava il senatore Cicolani: questa è la qualità del servizio del traffico), essa a mio avviso è da valutare in senso positivo, perché, considerando le serie storiche degli aumenti tariffari di cui ha goduto ASPI (parliamo di ASPI, ma lo stesso discorso si potrebbe fare per altre concessionarie: ASPI rappresenta il 60 per cento e quindi il fenomeno è sempre più evidente e più facilmente commentabile), una quota importante di quegli aumenti dipendeva dalla remunerazione della qualità, che poi in realtà significa soprattutto minore incidentalità, maggiore sicurezza. Numero degli incidenti sulla strada e stato delle pavimentazioni: erano questi i due parametri. Avendo ASPI investito molto, ad esempio, nella realizzazione di pavimentazioni drenanti, che incidono molto su que-

sto indice, aveva diritto, in base alla vecchia formula «di anno in anno», a quote importanti di aumenti che negli ultimi anni rasentavano e a volte superavano a questo titolo l'1 per cento annuo. Non abbiamo cancellato il controllo della qualità: sarebbe stato poco responsabile da parte nostra. Lo abbiamo però regolato, per così dire, al contrario: in sostanza, la qualità non è un elemento di premialità, non ti premio per l'aumento della qualità misurata in quel modo, ma ti sanziono se tu non offri quel livello di qualità. Quindi, un meccanismo inverso, che credo possa funzionare, anche perché, da un certo punto in poi, come gli statistici e i matematici sanno, qualsiasi formula, qualsiasi parametro tende a distaccarsi dalle finalità per cui viene costruito e magari dà luogo a risultati sproporzionati rispetto all'obiettivo che si vuole raggiungere. In altre parole, gli investimenti per qualità della società erano remunerati troppo da questa formula e quindi a mio avviso era giusto cambiare.

Il senatore Ranucci poneva una domanda a cui è facilissimo rispondere: non conviene rimettere in gara le concessioni quando scadono? Indubbiamente sì; in qualche caso (l'ho anche proposto) credo che anche ANAS potrebbe subentrare e gestire, almeno per un periodo, queste concessionarie (la prima concessionaria nel settore stradale e autostradale italiano è la stessa ANAS), a fini di razionalità del sistema. Abbiamo infatti, come è noto, una forte frammentazione, soprattutto al Nord, tra diverse concessionarie che gestiscono tratti abbastanza modesti. Forse un effetto di scala di risparmio si potrebbe avere raggruppandone alcune: dato che non si possono revocare concessioni, si potrebbe magari attendere che ne scadano alcune e a quel punto metterle insieme e riportarle sul mercato.

Per quanto riguarda il problema dell'indebitamento, se ho ben interpretato, ripeto quello che dicevo rispondendo alle domande del senatore Menardi. Ovviamente, bisogna fare in modo che la capacità di indebitamento di un'impresa non sia utilizzata per finalità estranee alla missione dell'impresa stessa, tanto più quando quest'ultima è una concessionaria che gestisce un pubblico servizio. Infatti, un'impresa normale è libera di diversificare gli investimenti e cercare fortuna in vari campi di attività, come ritiene più giusto, ma una società concessionaria deve destinare le risorse in primo luogo a realizzare l'obiettivo per cui è stata creata; poi, se ne ha di ulteriori, decide come usarle in autonomia. D'altronde, lo stesso approccio imprenditoriale di un *project financing*, di cui le concessioni sono forse la più concreta rappresentazione, deve prevedere che l'imprenditore abbia un adeguato margine di flessibilità e indipendenza.

Gli investimenti, ovviamente, sono un problema collegato strettamente a questa capacità di indebitamento e dobbiamo fare in modo che, con un monitoraggio attento sulle imprese concessionarie, queste non si nascondano dietro a comode giustificazioni come è avvenuto a volte in passato. Molto spesso coloro che erano a capo di grandi imprese concessionarie dicevano di non investire a causa di problemi e di ritardi nelle procedure di approvazione, che, sappiamo, sono lunghe e faticose. Occorre una forte determinazione per superare gli ostacoli, ma non bisogna farsi

scoraggiare e dal primo diniego, altrimenti la situazione rischia di diventare patologica. Per questo i vantaggi del ritardo vanno sterilizzati sul conto economico, perché un ritardo vuol dire anche che i costi aumentano e abbiamo stabilito – è un aspetto importante che prima non avevo chiarito – che eventuali maggiori costi, dopo l'approvazione del progetto definitivo, sono a carico della concessionaria, cioè non danno più luogo a modifiche tariffarie. Ecco un altro motivo per cui l'interesse a ritardare viene meno o viene fortemente limitato.

Gli investimenti per la qualità e la sicurezza sono importanti e bisogna riconoscere che, obiettivamente, le concessionarie, ASPI in particolare (per esempio, con l'introduzione del *tutor*), hanno fatto un investimento anche spontaneo in favore della sicurezza del traffico di cui indubbiamente le statistiche danno atto, anche se sono statistiche che purtroppo si leggono sempre provando un certo malessere, dato che riportano il numero dei morti e dei feriti. Indubbiamente, la sinistrosità si va riducendo in tutte le concessionarie, anche per quanto concerne i grandi collegamenti della società Autostrade.

La senatrice Donaggio poneva tre domande molto puntuali. La prima riguardava il passante di Mestre, che si trova in una situazione molto particolare. Effettivamente, è stato previsto un meccanismo di autofinanziamento anticipato, per quest'opera di grandissima importanza, con aumenti tariffari da applicare prima dell'apertura al traffico della strada. È stato nominato, a suo tempo, un commissario straordinario per la realizzazione dell'opera, a causa dello stato di emergenza determinato dalla congestione del traffico nell'area. L'opera vale 1.000 milioni di euro, anche di più se consideriamo l'IVA e tutti gli investimenti collegati.

In linea di massima, l'investimento si dovrebbe pagare quando esiste, quando è di utilità immediata per chi ne usufruisce, cioè quando c'è una corrispondenza tra beneficio e onere finanziario che l'utente sopporta. In alcuni casi, però, dove c'è una grave emergenza e la necessità di accelerare fortemente i tempi di realizzazione, si può anche accettare un sacrificio purché poi a quel sacrificio corrisponda un vantaggio nell'immediato futuro.

DONAGGIO (PD). Mi scusi se la interrompo, ma il pedaggio viene fatto pagare addirittura due volte: se si entra in autostrada a Dolo e si esce a Mogliano si paga due volte, in entrata e in uscita, pur facendo un unico tratto di strada. Gli automobilisti si stanno organizzando perché sembra quasi una truffa.

CIUCCI. Truffa assolutamente no. Intanto, gli aumenti tariffari sono partiti soltanto da maggio di quest'anno, quindi, in realtà, con molto ritardo (non dirò il perché del ritardo, che dipende da un susseguirsi di delibere presso il CIPE e da una *querelle* in atto con la regione Veneto), altrimenti il sovrapprezzo sarebbe scattato due anni fa, cioè dal 1° gennaio 2007, con la prima quota da pagare; la seconda sarebbe partita il 1° gennaio 2008 e l'ultima il 1° gennaio 2009. L'aumento parziale è stato appli-

cato soltanto negli ultimi mesi e dal 1° gennaio 2009 – il commissario straordinario lo assicura e i lavori che monitoriamo insieme a lui ci confermano questo dato – il passante di Mestre sarà aperto; quindi, il beneficio ci sarà. Il principio può essere articolato, ma molto spesso è stato suggerito di far pagare un sovrapprezzo in via anticipata per finanziare nuove opere.

L'ANAS, inoltre, è in primissima linea in tutte le iniziative per la sicurezza, per quanto riguarda sia la propria rete che la rete in concessione. Bisogna fare attenzione a non lasciarsi tentare dalla retorica della sicurezza. Nel tratto tra Venezia e Trieste avremmo anche potuto erigere un muro di cemento armato, ma quell'incidente si sarebbe verificato ugualmente. Questo, ovviamente, non significa che non si debbano fare investimenti in sicurezza, anzi; gli investimenti vanno fatti, ma bisogna rendersi conto che costano e richiedono risorse. Quando l'ANAS studia un piano per la sicurezza, ha bisogno di risorse per realizzarlo. Se le risorse non ci sono o vengono ridotte per esigenze di finanza pubblica, anche per la manutenzione ordinaria, è difficile fare interventi per la sicurezza su 25.000 chilometri di strade e 500 chilometri di gallerie, tanto per citare soltanto qualche numero.

Non ci risulta, inoltre, una particolare sinistrosità nei cantieri delle nostre autostrade. Qualche episodio si è verificato negli ultimi due anni; ricordo bene ognuno di quei casi, dato che non va assolutamente sprecata neanche una vita, ma non mi risulta una maggiore sinistrosità dei nostri cantieri. Tuttavia, abbiamo sviluppato una serie di procedure e regole sulla sicurezza che rendiamo sempre più vincolanti e impegnative per gli appaltatori. Anche qui ci vuole un po' di buon senso da parte di tutti, perché, a volte, la sicurezza nasce anche quando si va al di là delle regole, quando, cioè, si dà un'interpretazione intelligente e prudente, di buon senso delle regole: se il limite di velocità è di 130 chilometri orari, ma non vi è visibilità, non basta andare a 125, ma bisogna andare a 80, 50 o, addirittura, fermarsi: è questo ciò che voglio dire quando parlo di buon senso.

Non starò a ripetere quanto già detto dal senatore Cicolani sull'opportunità di una modifica delle concessioni, che effettivamente possono essere uno strumento incisivo per rimettere in moto la macchina dell'economia, determinando un intervento a supporto dell'economia reale. Effettivamente, nei piani delle concessionarie sono previsti 40 miliardi di euro di investimenti in nuove opere e manutenzioni straordinarie, che, se sommati alle cifre relative agli interventi di manutenzione ordinaria, ci permettono di arrivare facilmente a confermare il numero indicato dal presidente Palenzona.

Vi è, però, un duplice problema da considerare. Innanzitutto, dal punto di vista finanziario, la capacità di indebitamento delle concessionarie è confermata, a mio avviso, anche in questa fase di difficoltà dei mercati. Certamente, bisogna aspettare qualche mese perché si torni ad una situazione più ordinata di funzionamento dei mercati; l'investimento in opere infrastrutturali, però presenta un maggior livello di sicurezza rispetto ad altre forme di investimento e quindi è in grado di attrarre anche i pic-

coli risparmiatori, laddove questi sono rimasti fortemente scottati da investimenti ad alto rischio assai più sofisticati e, a volte, perfino incomprensibili. Quindi, nel definire il *mix* degli investimenti finanziari del piccolo risparmiatore o del grande investitore istituzionale, la quota riservata ad un settore maturo come quello degli investimenti infrastrutturali potrebbe decisamente migliorare.

In secondo luogo, per una rapida realizzazione del piano degli investimenti è da valutare l'opportunità di una accelerazione delle procedure. In altri casi, ho avuto modo di dire che non si tratta tanto di tagliare i tempi o compattare eccessivamente procedure che richiedono numerosi passaggi e approfondimenti per ottenere il consenso del territorio e dei cittadini, per completare le valutazioni di impatto ambientale. Si tratta, invece, di avere procedure certe che, arrivate al termine, siano operative e non più modificabili (in modo che quindi non sia possibile tornare indietro). Il male delle nostre procedure, a volte, è che la ricerca del consenso – per dirne una – continua per tutta la durata della realizzazione dell'opera, magari con i cantieri già aperti, i lavori avviati, con modifiche a progetti che comportano maggiori costi e tempi più lunghi.

Le concessionarie possono svolgere questa attività di volano in funzione anticiclica, ma la prima concessionaria nel settore stradale – tengo a dirlo – è l'ANAS. Per quanto riguarda la nostra attività diretta, siamo concessionari dello Stato per la gestione delle strade statali di interesse nazionale e, attraverso i nostri progetti tutti appaltabili già nel giro di dodici mesi, abbiamo la possibilità di avviare investimenti per oltre 15 miliardi di euro.

Ovviamente, come abbiamo avuto modo di ricordare anche al presidente Grillo in altre occasioni, vi sono due problemi, il primo dei quali è relativo alle risorse. Bisognerà trovare anche fonti di carattere straordinario: il ministro Tremonti aveva accennato anche all'ipotesi di un euro-bond, che mi sembra un'idea molto bella da realizzare.

Un altro problema riguarda l'accelerazione delle procedure e, in via straordinaria, con riferimento ad alcuni investimenti, ben individuati e scelti dal Governo e dal Parlamento, la possibilità di autorizzare ANAS ad operare in deroga ad alcune norme, in modo che i lavori che siamo in grado di avviare possano prendere il via in tempi brevi.

PRESIDENTE. Si tratta di diversi miliardi?

CIUCCI. Potrebbe trattarsi di 15 o 18 miliardi di euro; in questi giorni stiamo lavorando proprio per verificare questo dato. Questi progetti, che coinvolgono gran parte del Mezzogiorno, oltre al Centro-Nord, potrebbero essere avviati tra il primo ed il secondo semestre del prossimo anno. Quella di 15 miliardi è una cifra elevata: si potrebbero scegliere opere prioritarie (ovviamente da parte del Parlamento o del Governo) e, con riferimento ad esse, conferire all'ANAS alcuni poteri di carattere straordinario, che consentano di avviare con maggior rapidità la fase realizzativa. Mi è stato chiesto un parere su cosa fare per affrontare il problema e ren-

dere concreto lo strumento anticiclico dell'investimento infrastrutturale. Una ricetta tradizionale, riscoperta finalmente da molti, che potrebbe essere un'idea concreta, è un piano straordinario, con alcuni investimenti individuati con le relative fonti di copertura del fabbisogno e con poteri per l'ANAS di operare in deroga a norme ben individuate e precise, come si fa, ad esempio, quando si definiscono i poteri di un commissario straordinario.

Da ultimo, il senatore Zanetta ha chiesto cosa può fare ANAS; forse, ho risposto parlando di un piano straordinario, che è qualcosa che ANAS può fare. L'elenco dei progetti è puntuale, perché dietro i numeri vi sono i progetti uno per uno, percorso per percorso, per cui si può passare alla fase della gara. Le convenzioni uniche, come ho detto la volta scorsa, si chiamano così non perché sono standard e tutte uguali tra le varie concessionarie, ma perché avevano come primo obiettivo la sostituzione di un testo unico ai vari che si erano accumulati nel tempo (ASPI aveva quattro atti aggiuntivi alla vecchia convenzione del 1997). Ovviamente, per fare questo, serve un testo consolidato, per cui non si può non tener conto di quanto viene dal passato; su questo abbiamo lavorato, per cercare di migliorare la situazione dell'utente e quindi, anche se non era previsto nel testo precedente, di ottenere qualche beneficio (non starò a ripetere quanto in proposito ho già detto la volta scorsa), dando attuazione ad alcuni indirizzi fissati dall'ex articolo 12 e dalle successive modificazioni.

Il presidente Grillo ha chiesto a che punto siamo con il rinnovo delle convenzioni. Ne abbiamo ancora 11 da rinnovare, tutte in lavorazione, e confermo l'ipotesi che avevo esposto la volta precedente riguardo al fatto che contiamo di poterle sottoscrivere prima della fine dell'anno (già entro questo mese potremmo sottoscrivere le prime della nuova serie). Mi permetto di sottolineare che la procedura di approvazione stabilita dalla legge è molto lunga, perché prevede numerosi passaggi; quindi, pur dando per acquisita la sottoscrizione degli schemi unici entro la fine dell'anno (e mi sento di dire che la probabilità che ciò accada è elevata), serviranno non meno di sei mesi per compiere tutto l'*iter* di approvazione, cosicché le nuove convenzioni potrebbero diventare effettive ed efficaci a partire dalla metà del prossimo anno: in base all'attuale procedura, sarebbe un risultato quasi ottimale. È difficile fare di meglio: si potrebbe accelerare di una settimana, ma vi è il rischio di far peggio nei termini di qualche mese, come la storia purtroppo racconta e certifica.

Signor Presidente, spero di aver risposto a tutte le domande, ma i signori senatori possono ovviamente chiederci qualsiasi altra informazione direttamente, nella maniera che riterranno più opportuna, perché siamo sempre a disposizione al massimo delle nostre possibilità.

PRESIDENTE. Presidente Ciucci, purtroppo il tempo a nostra disposizione stringe per l'incombenza della seduta d'Aula, ma comunque la ringraziamo per il contributo che oggi ha voluto dare ai nostri lavori con la sua audizione, in cui ci ha fornito risposte puntuali.

Proseguiremo ora questo lavoro ricognitivo, in modo da arrivare, alla fine delle audizioni previste, ad un documento che avanzerà proposte in ordine all'istituto delle concessioni nel nostro Paese. Naturalmente, la terremo informato.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,45.