

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

**d’iniziativa dei senatori SARTO, PIERONI, BOCO, BORTOLOTTO,
CARELLA, CORTIANA, DE LUCA Athos, LUBRANO DI RICCO,
MANCONI, PETTINATO, RIPAMONTI e SEMENZATO**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 12 APRILE 1999

Istituzione di una Commissione parlamentare d’inchiesta
sull’attività delle concessionarie autostradali

ONOREVOLI SENATORI. – La recente proroga della concessione per la costruzione e l’esercizio di tratte autostradali, accordata alla società Autostrade S.p.A. nell’ambito del processo di privatizzazione, ha sollevato molte obiezioni, anche da parte di organi istituzionali e di vigilanza, circa l’elusione della normativa italiana e comunitaria in materia di lavori pubblici. Nel lungo dibattito intercorso è stato anche evidenziato come la proroga possa configurarsi come un beneficio unilaterale a favore del concessionario, con opere e investimenti decisi al di

fuori del Piano generale dei trasporti e senza alcun controllo del Parlamento.

Alla proroga della concessione alla società Autostrade S.p.A. fino al 2038, collegata ad un processo di privatizzazione che, di conseguenza, prefigura quasi quaranta anni di monopolio privato su metà della rete autostradale italiana, si sono aggiunte le proroghe alle altre concessionarie autostradali in base e in cambio del riconoscimento dei contenziosi pregressi, comprendendo inoltre nei piani finanziari investimenti di incremento della rete.

Le modalità e i criteri seguiti per i rinnovi richiedono una urgente verifica della normativa nazionale e comunitaria in materia di concessioni, al fine di accertare la legittimità delle proroghe o se, al contrario, sia necessario procedere mediante gare internazionali. Le proroghe sono state concesse attraverso un atto amministrativo, nonostante un quadro normativo che sembra richiedere una legge o comunque un atto avente forza di legge.

In seguito alle irregolarità riscontrate, i Senatori del Gruppo Verdi-L'Ulivo hanno presentato una memoria scritta alla Corte dei Conti; le argomentazioni ivi contenute sono state poi riprese dalla stessa Corte nelle due sentenze, della Sezione di controllo e delle Sezioni riunite, che hanno dichiarato, con approfondite e articolate motivazioni, l'illegittimità del decreto di proroga della concessione ad Autostrade S.p.A.

A fronte delle pronunce della Corte dei conti, il Governo ha chiesto la registrazione con riserva del decreto, fatto inusuale nel nostro Paese, ed è poi intercorso un intenso carteggio tra il Governo italiano e la Commissione europea che ha più volte espresso riserve sulla legittimità della proroga delle concessioni.

Forti perplessità sono state anche sollevate dall'Autorità *antitrust* italiana che nel pronunciamento del 22 maggio 1998 ha ritenuto auspicabile che il rinnovo delle concessioni per la gestione di tratte autostradali avvenisse attraverso procedure di evidenza pubblica.

Il decreto registrato con riserva avrebbe inoltre dovuto essere esaminato, secondo l'articolo 132 del Regolamento del Senato, dalla Commissione parlamentare competente per materia ma ciò non è avvenuto, configurandosi così una ulteriore carenza di informazione e controllo su atti che coinvolgono tra l'altro la spesa di migliaia di miliardi di lire.

Le questioni prospettate e, più in generale, la necessità di una riforma delle concessioni che da molto tempo e da più parti viene richiesta, anche al fine di separare

chiaramente le nuove opere dalla gestione e dalla manutenzione della rete esistente, rendono opportuna una approfondita indagine sull'attività fino ad ora svolta dalle concessionarie autostradali, anche al fine di poter adeguatamente valutare le prospettive e le strategie del processo di privatizzazione in atto.

Con la presente proposta si chiede dunque l'istituzione di una Commissione d'inchiesta parlamentare con il compito di indagare sulle concessioni autostradali e sull'attività delle concessionarie autostradali, con riferimento al quadro normativo nazionale e comunitario, all'ammissibilità delle proroghe, all'analisi e alla valutazione dei contenziosi, all'andamento gestionale, agli assetti azionari, alla gestione degli appalti, agli investimenti effettuati e programmati, al sistema dei finanziamenti pubblici, al rapporto tra interventi previsti nei piani finanziari e la programmazione pubblica della mobilità e delle infrastrutture.

L'area di indagine della Commissione è delineata all'articolo 1 della presente proposta. In particolare la Commissione ha il compito di indagare sull'insieme delle attività svolte dalle concessionarie autostradali, valutando l'intera gestione finanziaria, i bilanci consolidati, gli assetti proprietari e le attività d'impresa diverse da quella principale; accertare di conseguenza la congruità e l'economicità delle convenzioni, e degli allegati piani finanziari, stipulate tra l'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS) e le concessionarie; accertare il quadro completo della normativa nazionale e comunitaria in materia di concessioni autostradali, anche attivando un confronto con gli organismi comunitari competenti, con particolare riguardo alla verifica della legittimità della proroga amministrativa delle concessioni autostradali rispetto alla normativa sugli appalti pubblici; valutare la legittimità della concessione instaurata tra il rinnovo delle convenzioni e i contenziosi pregressi; accertare se sussista il necessario coordinamento con le linee guida del nuovo

Piano generale dei trasporti e con gli orientamenti della Commissione europea in materia di trasporti e infrastrutture;

La Commissione presenterà poi al Senato della Repubblica, nell'ambito della relazione finale di cui all'articolo 7, una proposta concernente gli interventi legislativi o regolamentari ritenuti necessari nelle materie oggetto dell'inchiesta.

L'articolo 2 della presente proposta d'inchiesta parlamentare disciplina la composizione della Commissione, garantendo che venga almeno assicurata la presenza di un rappresentante per ciascun Gruppo parlamentare, mentre l'articolo 3 ne regola i poteri. L'articolo 4 disciplina la richiesta di

atti e documenti, e regola i rapporti con l'attività dell'Autorità giudiziaria eventualmente in corso sulle stesse materie oggetto d'inchiesta; l'articolo 5 stabilisce che i componenti la Commissione, i funzionari ed il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto. All'articolo 6 è definita l'organizzazione interna della Commissione che termina i suoi lavori entro un anno dal suo insediamento con una relazione conclusiva (articolo 7).

**PROPOSTA
DI INCHIESTA PARLAMENTARE**

Art. 1.

(Istituzione della Commissione)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta con il compito di indagare sulle concessioni autostradali e sull'attività delle concessionarie autostradali, con riferimento al quadro normativo nazionale e comunitario, all'ammissibilità delle proroghe e ai contenziosi, all'andamento gestionale, agli assetti azionari, alla gestione degli appalti, agli investimenti e ai contributi pubblici. La Commissione, in particolare, ha il compito di:

a) indagare sull'insieme delle attività svolte dalle concessionarie autostradali, valutando l'intera gestione finanziaria, i bilanci consolidati, gli assetti proprietari, la gestione delle gare d'appalto, le opere, con particolare riguardo alla distinzione tra le nuove opere e quelle non separabili dall'infrastruttura esistente, gli investimenti e i connessi contributi pubblici, le attività d'impresa diverse da quella principale;

b) accertare, di conseguenza, la congruità e l'economicità delle convenzioni, e degli allegati piani finanziari, stipulate tra l'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS) e le concessionarie, con particolare riguardo agli indicatori di produttività e al necessario confronto con i risultati effettivamente conseguiti, alla stima dei flussi di traffico, agli utili, agli investimenti effettuati, al canone dovuto allo Stato dalle concessionarie;

c) accertare se la previsione di nuovi investimenti per la realizzazione di autostrade dia luogo ad una violazione della

normativa italiana in materia di costruzione di nuove tratte autostradali;

d) accertare il quadro completo della normativa nazionale e comunitaria in materia di concessioni autostradali, anche attivando un confronto con gli organismi comunitari competenti, con particolare riguardo alla verifica della legittimità della proroga amministrativa delle concessioni autostradali, rispetto alle norme vigenti in materia di lavori pubblici;

e) valutare l'ammissibilità della concessione instaurata tra il rinnovo delle convenzioni e i contenziosi pregressi, nonché accertare la vera entità degli utili e dei ricavi delle società concessionarie al fine di valutare la reale sussistenza dei contenziosi tariffari;

f) accertare se l'insieme degli interventi attuati ed *in itinere* in materia di autostrade, discenda da una reale pianificazione e programmazione delle politiche dei trasporti e se sussista il necessario coordinamento con le linee guida del nuovo Piano generale dei trasporti e con gli orientamenti della Commissione europea in materia di trasporti e infrastrutture;

g) valutare l'opportunità della messa a gara della sola gestione di singole tratte, dotate di autonomia funzionale, laddove la concessione da rinnovare riguardi una parte della rete autostradale che si presti ad essere ripartita in più tratte;

h) individuare, nell'ambito della relazione di cui al comma 2, le linee guida per una riforma delle concessioni autostradali che si fondi sul principio della programmazione pubblica delle infrastrutture e delle varie modalità di trasporto e che garantisca il rispetto dei fondamentali principi di trasparenza, concorrenza ed economicità della gestione, nonché dei principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, anche per superare il vigente sistema che porta ogni concessionaria ad incrementare indefinitamente la propria rete.

2. La Commissione, presenta al Senato della Repubblica, nell'ambito della relazio-

ne di cui all'articolo 7, una relazione propositiva concernente gli interventi legislativi o regolamentari ritenuti necessari nelle materie oggetto dell'inchiesta.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato della Repubblica in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun Gruppo.

2. Il Presidente della Commissione è nominato dal Presidente del Senato, al di fuori dei componenti della Commissione stessa.

3. La Commissione elegge nel suo seno due Vice Presidenti e due Segretari.

Art. 3.

(Poteri della Commissione)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'Autorità giudiziaria.

2. Ferme le competenze dell'Autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

3. Alla Commissione non può essere opposto il segreto di Stato, militare o d'ufficio.

Art. 4.

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione può richiedere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'Autorità giudiziaria o presso altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a in-

dagini e inchieste parlamentari. Se l'Autorità giudiziaria, per ragioni di natura istruttoria, ritiene di non poter derogare al segreto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, emette decreto motivato di rigetto. Quando tali ragioni vengano meno, l'Autorità giudiziaria provvede a trasmettere quanto richiesto.

2. Quando gli atti e i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni d'inchiesta, detto segreto non può essere opposto all'Autorità giudiziaria ed alla Commissione.

3. La Commissione stabilisce quali atti e quali documenti non dovranno essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Art. 5.

(Segreto)

1. I componenti la Commissione, i funzionari ed il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti ed i documenti di cui all'articolo 4, comma 3.

2. Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, le stesse pene di cui all'articolo 326 del codice penale si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 6.

(Organizzazione interna)

1. La Commissione può avvalersi delle collaborazioni che ritenga necessarie.

2. Le sedute della Commissione sono pubbliche salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

3. L'attività ed il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un Regolamento interno approvato dalla Commissione prima dell'inizio dei lavori. In ogni caso la Commissione può avvalersi dell'opera di agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria.

4. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica.

Art. 7.

(Relazione conclusiva)

1. La Commissione completa i suoi lavori entro un anno dal suo insediamento. Entro i successivi sessanta giorni presenta al Senato della Repubblica una relazione, unitamente ai verbali delle sedute e ai documenti, salvo che per taluni di questi, in relazione alle esigenze di procedimenti penali in corso, la Commissione disponga diversamente. Devono in ogni caso essere coperti da segreto gli atti ed i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari. Possono essere presentate relazioni di minoranza.