SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 2895

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori VALLONE, GIARETTA, FILIPPELLI, CREMA, LIGUORI, TOIA, BATTISTI, BAIO DOSSI, VERALDI, FORMISANO, BARATELLA, CASTELLANI, ZANDA, MONTAGNINO, DONATI e SCALERA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 APRILE 2004

Nuove norme in materia di vigilanza sulla correttezza e trasparenza dei rapporti concessori relativi alla rete autostradale

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO (700)

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge si configura come un incisivo e mirato intervento legislativo orientato a garantire la piena trasparenza di uno dei rapporti concessori statali che, ad oggi, evidenzia le maggiori incongruenze tra contenuti del mandato concessorio ed efficienza ed effettività del servizio reso ai cittadini: la concessione autostradale.

In particolare, si intende intervenire in ordine al riconoscimento degli incrementi tariffari riconosciuti al concessionario autostradale, al fine di assicurarne la congruità e la correttezza in ogni fase della sua determinazione o revisione. L'obiettivo è di evitare, per un verso, le ingiustificate e inaccettabili ricadute sulle tariffe di pedaggio sostenute dagli utenti con i deprecabili effetti sull'inflazione reale; per altro verso, di scongiurare la perpetuazione del cospicuo danno erariale che può senz'altro configurasi per effetto della mancata realizzazione degli investimenti già previsti in sede di rinnovo delle convenzioni.

D'altronde, l'attuale situazione del regime concessorio autostradale in Italia già da tempo avrebbe meritato di essere sottoposta ad un'attenta valutazione dell'Unione europea, per accertarne l'effettiva compatibilità con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 87 del trattato istitutivo della Comunità europea.

In tal senso, un tempestivo ed efficace intervento legislativo correttivo – quale quello che si propone – potrebbe anche consentire di scongiurare i rilievi e le sanzioni da parte dell'Unione, cui è a tutt'oggi esposto lo Stato italiano.

In termini generali, il panorama delle concessioni autostradali in Italia è attualmente rappresentato da ventiquattro società, di cui otto facenti capo al gruppo Autostrade, alle quali sono affidati 3.384 chilometri di rete; tredici società con azionariato misto, pubblico e privato, che gestiscono complessivamente 2.318 chilometri di autostrade; una società a capitale interamente privato, ovvero l'Autostrada Torino-Milano società per azioni (Spa); due società concessionarie dei trafori a pedaggio, quali la società italiana del traforo del Gran San Bernardo e la società italiana per il traforo autostradale del Frejus. Vi sono poi dei tratti autostradali gestiti direttamente dall'ANAS Spa.

Per quanto riguarda in particolare la componente più rilevante, affidata con concessione alla società Autostrade Spa, si ricorda che in data 4 agosto 1997 è stata stipulata tra ANAS (concedente) e la società Autostrade Spa (concessionario completamente privatizzato e, quindi, non più di proprietà del gruppo pubblico dell'Istituto per la ricostruzione industriale) la convenzione per la gestione della rete autostradale, integralmente sostitutiva della precedente convenzione stipulata il 18 settembre 1968, n. 9297, e dei suoi atti aggiuntivi. In quella sede, la scadenza della concessione alla società Autostrade, già fissata al 2018, è stata spostata al 31 dicembre 2038, prorogando di venti anni il termine originario.

Quest'ultima proroga della concessione alla società Autostrade Spa, si iscrive entro un processo di privatizzazione che non solo non ha determinato alcuna liberalizzazione del settore, ma prefigura addirittura quasi quaranta anni di monopolio privato su metà della rete autostradale italiana! Alla proroga concessa si sono peraltro aggiunte, a stretto giro, anche le proroghe delle altre concessioni autostradali, in base e in cambio del riconoscimento dei contenziosi pregressi, san-

cendo di fatto la completa cristallizzazione dell'intero sistema concessorio.

La nuova proroga è stata assentita dal concedente sulla base di un «piano finanziario» che, secondo l'articolo 12 della convenzione, costituisce parte integrante della stessa ed è aggiornato con periodicità quinquennale. Tale piano indica la durata stessa della concessione, la definizione degli investimenti in manutenzione, gli ampliamenti e le nuove opere che il concessionario (Autostrade Spa) deve realizzare, i contributi pubblici fissati per una quota degli investimenti, nonché le variazioni attese dei volumi di traffico su cui calcolare la previsione degli introiti tariffari e i conseguenti livelli tariffari.

È dunque evidente il rapporto stretto che lega tra loro le varie obbligazioni e condizioni previste dal piano finanziario a carico del concedente e del concessionario, per cui ad un mancato adempimento di una parte non può non corrispondere un'analoga misura dell'altra.

La stessa convenzione stabilisce altresì – all'articolo 24 – che costituisce, tra le altre, causa di decadenza della concessione il perdurare della grave inadempienza di cui alla lettera *e)* del comma 1 dell'articolo 3, cioè i mancati investimenti per la progettazione ed esecuzione degli interventi inseriti nel piano finanziario.

Questa stessa clausola di decadenza, di volta in volta rinnovata in ogni convenzione, non ha a tutt'oggi costituito una valida garanzia di efficienza e congruità del servizio reso.

Infatti, nel piano finanziario allegato alla convenzione del 1997 erano stati previsti investimenti per il periodo 1997-2003 per un totale di 9.543 miliardi di lire, che sarebbero in larga misura rimasti inattuati.

Per di più, nonostante la società Autostrade abbia accumulato un forte ritardo nell'impiego degli investimenti di ammodernamento della propria rete, ciò non ha impedito alla stessa di richiedere e ottenere l'adeguamento dei pedaggi in misure anche superiori all'inflazione programmata e quindi in anticipo rispetto all'inflazione reale e con consistente vantaggio finanziario.

In particolare, come risulta dai corrispondenti documenti contabili di esercizio, la società Autostrade ha effettuato nel 1997 lavori per circa 140 miliardi contro i 305 previsti nel piano finanziario; nel 1998 lavori per circa 165 miliardi contro i 560 previsti; nel 1999 lavori per circa 330 miliardi contro i 915 previsti; nel 2000 lavori per circa 330 miliardi contro i 1.128 previsti e nel 2001 lavori per circa 230 miliardi contro i 1.899 previsti nel piano finanziario. Complessivamente, pertanto, la società Autostrade nel quinquennio 1997-2001 ha effettuato lavori per circa 3.600 miliardi in meno di quanto previsto nel piano finanziario, pur ottenendo, nel contempo, gli aumenti delle tariffe sopra descritti.

Inoltre, le previsioni dei volumi di traffico, e i conseguenti importi previsti per i ricavi da pedaggi, concorrono assieme ad altri parametri alla definizione del corrispettivo della concessione.

Con riferimento ai volumi di traffico registrati nel periodo 1997-2001, essi si sono a posteriori rivelati molto più elevati di quelli stimati nel piano finanziario e sulla base dei quali sono state determinate le obbligazioni che vincolano concedente e concessionario, con il risultato che il concessionario, grazie ai vantaggi derivatigli da tale errata previsione, avrebbe conseguito maggiori introiti complessivi pari a 1.042 milioni di euro (pari a 2.018,29 miliardi di vecchie lire) rispetto a quanto preventivato nello stesso piano.

Questa vicenda, in ogni suo aspetto, dimostra inequivocabilmente l'esigenza di dare certezza ed effettività ai controlli relativi al sistema concessorio, attraverso una più incisiva ed estesa regolamentazione legislativa della remunerazione tariffaria, oggi largamente demandata alla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica.

D'altra parte, il recente intervento del legislatore a questo riguardo – attraverso l'articolo 21 del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47 – ha semmai reso più opaco tale quadro, introducendo una nuova regolamentazione dei criteri di determinazione delle tariffe autostradali, che tiene conto non solo degli investimenti realizzati, ma anche degli investimenti previsti, permettendo così l'adeguamento delle tariffe anche durante il periodo di realizzazione delle opere. Non v'è chi non si renda conto della assoluta arbitrarietà di tale modo di procedere, che legittima opere e investimenti decisi al di fuori del piano generale dei trasporti e senza alcun controllo del Parlamento circa l'effettiva congruità degli incrementi tariffari.

Diventa quindi sempre più urgente porre rimedio a quanto segnalato già da tempo dalla Corte dei conti, che nella relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ANAS per gli esercizi dal 1998 al 2000 (Doc. XV, n. 15), aveva sollevato forti dubbi sull'effettiva convenienza ed economicità per lo Stato del sistema concessorio, motivando tale preoccupazione sulla base di tre fattori: la disponibilità esclusiva da parte del concessionario di tutti gli elementi economico-finanziari della propria azione; l'esistenza di gravi difficoltà per la completa conoscenza del sistema operativo delle concessionarie; la mancanza di un efficace sistema di regolazione e controllo sull'attività delle concessionarie.

Inoltre, l'attuale sistema delle concessioni autostradali, con i suoi meccanismi di continua proroga in cambio di investimenti sulla rete di pertinenza di ciascun concessionario, condiziona pesantemente la programmazione pubblica della mobilità.

Auspichiamo che il presente disegno di legge raccolga l'adesione di tutte le forze politiche, le quali, nel corso degli ultimi anni, hanno reiteratamente e trasversalmente dimostrato grande attenzione e preoccupazione verso la gestione autostradale, anche attraverso la presentazione di numerosissimi atti di sindacato ispettivo in materia di sicurezza, di congruenza tariffaria ed in nome delle comuni istanze di ammodernamento e di efficienza della rete viaria nazionale.

Il presente disegno di legge si prefigge di individuare criteri, funzioni e procedure improntate al rispetto delle regole della concorrenza, della trasparenza e dell'ottimizzazione del servizio all'utenza, regolando in particolare la materia degli obblighi discendenti dalla concessione, introducendo alcuni elementi di innovazione nella disciplina delle convenzioni che regolano diritti e obblighi del rapporto dedotto in concessione, fissando per legge le cause di decadenza, e di rafforzare il controllo dell'ANAS sul concessionario.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Obblighi di vigilanza in capo al concedente e ipotesi di decadenza del concessionario)

1. L'ANAS società per azioni (Spa) vigila sul corretto adempimento degli obblighi assunti dal concessionario nella convenzione di concessione autostradale.

2. Il concessionario decade dalla concessione autostradale:

a) per sopraggiunta perdita dei requisiti di idoneità morale, economica e finanziaria;

b) in caso di inadempimento grave ovvero di ripetuta inottemperanza agli obblighi propri del rapporto concessorio;

c) per impossibilità sopravvenuta;

d) in caso di mancato rimborso al Fondo centrale di garanzia, di cui all'articolo 15 della legge 12 agosto 1982, n. 531, e successive modificazioni.

3. La decadenza del concessionario è pronunciata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato su proposta motivata del concedente, e trasmessa contestualmente al Parlamento.

Art. 2.

(Riconoscimento di variazioni tariffarie)

1. In sede di verifica della correttezza delle variazioni tariffarie prevista dall'articolo 21, comma 5, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47,

il concedente valuta la coerenza dei piani di investimento e di sviluppo con la programmazione nazionale come delineata nel documento di programmazione economica e finanziaria, nella legge finanziaria e nel piano generale dei trasporti, nonché con la programmazione regionale come delineata nei piani regionali dei trasporti.

2. Il concedente è tenuto a subordinare l'applicazione degli incrementi tariffari alle valutazioni di cui al comma 1, nonché alla consegna ed all'avvio di ciascuno dei lavori previsti in convenzione e negli atti aggiuntivi. Ove le variazioni tariffarie non risultino coerenti con i piani di investimento e di sviluppo e con le programmazioni nazionale e regionali, ovvero non risultino congrue e comunque non giustificate dalla previsione di investimenti relativi all'adeguamento, alla messa in sicurezza e alla manutenzione ordinaria e straordinaria, strettamente connessi alla rete esistente, il concedente nega la possibilità di procedere a variazione e indica la tariffa applicabile.

Art. 3.

(Restituzione degli incrementi tariffari ingiustificati)

1. All'articolo 21, comma 2, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, della legge 27 febbraio 2004, n. 47, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Nell'ipotesi in cui gli interventi, pur se regolarmente autorizzati e avviati, non vengano realizzati nei modi e con la tempistica inizialmente prevista, il concedente è tenuto a restituire al concessionario l'equivalente degli incrementi tariffari incassati, maggiorati degli interessi legali. Il concedente destina le somme incassate ai sensi del periodo precedente alla esecuzione dei lavori non realizzati».

Art. 4.

(Nuove norme in materia di durata della concessione ed obblighi di ottemperanza del concessionario)

1. La durata della concessione non può essere complessivamente superiore a trenta anni, senza alcuna possibilità di proroga.

2. Alla scadenza del periodo di concessione, il concessionario provvede alla consegna al concedente, a titolo gratuito ed in buono stato di conservazione, del bene demaniale autostradale, nonché delle relative pertinenze e dei beni e servizi funzionali e accessori.

3. Nel caso in cui gli interventi previsti dal piano finanziario eccedano in termini temporali la durata prevista della concessione, il concedente può disporne l'esecuzione senza erogazione di contributi né di proroghe della concessione, ma solo previo pagamento di un corrispettivo commisurato alle quote di ammortamento finanziario non ancora dedotte.

4. Il concessionario, qualora non eserciti il diritto di recesso entro sessanta giorni dalla comunicazione da parte del concedente della necessità di completare le opere o gli interventi, si intende obbligato all'esecuzione delle opere ed alla conseguente presentazione di un nuovo piano finanziario.

Art. 5.

(Obbligo di relazione al Parlamento)

1. Entro il 31 marzo di ogni anno, l'ANAS trasmette al Parlamento una relazione che illustra:

a) l'andamento generale della gestione dell'ANAS, con particolare riferimento ai rapporti concessori in essere;

b) lo stato di attuazione dei piani di investimento e di sviluppo presentati dai concessionari in sede di determinazione della remunerazione tariffaria, con riguardo alla

tempistica e al grado di avanzamento dei singoli interventi, nonché alla distribuzione territoriale degli stessi e al loro effettivo impatto, relativamente alle condizioni di sicurezza e di efficienza delle reti stradali interessate;

c) una valutazione della congruità dei piani di cui alla lettera *b),* con la programmazione nazionale come delineata nel documento di programmazione economica e finanziaria, nella legge finanziaria e nel piano generale dei trasporti, nonché con la programmazione regionale come delineata nei piani regionali dei trasporti;

d) una rendicontazione della frequenza, dell'articolazione territoriale e della tipologia dei controlli posti in essere al fine di verificare la piena e tempestiva ottemperanza da parte del concessionario degli obblighi connessi al rapporto concessorio.

2. Alla relazione di cui al comma 1 è allegato il bilancio consuntivo relativo all'anno precedente, accompagnato da una relazione del collegio dei revisori recante anche una stima dei fabbisogni finanziari per l'anno in corso.

3. L'amministratore delegato, ovvero un componente designato dal consiglio di amministrazione, può essere invitato a riferire alle competenti Commissioni parlamentari su questioni generali relative all'andamento della gestione autostradale, nonché su aspetti gestionali specifici, come risultanti dalla relazione di cui al comma 1.

€ 0,50