

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XXII

n. 9

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d’iniziativa dei senatori Marco FILIPPI, AMATI, BARBOLINI, BASSOLI, BIONDELLI, BUBBICO, CASSON, DEL VECCHIO, DELLA SETA, DONAGGIO, FIORONI, FISTAROL, Vittoria FRANCO, GARRAFFA, LEGNINI, LIVI BACCI, MAGISTRELLI, MERCATALI, MONGIELLO, MORRI, NEGRI, NEROZZI, PAPANIA, PASSONI, PEGORER, RANUCCI, ROILO, SANGALLI, SCANU, VILLARI, VIMERCATI, VITA e DI GIROLAMO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 2008

### Istituzione di una Commissione di inchiesta sulle concessioni autostradali

ONOREVOLI SENATORI. – La presente proposta ha come oggetto l’istituzione, a norma dell’articolo 82 della Costituzione e degli articoli 162 e 163 del Regolamento del Senato, di una Commissione parlamentare di inchiesta del Senato sulle problematiche vicende relative al settore delle concessioni autostradali.

La rete autostradale nazionale è stata interessata, a partire dagli inizi degli anni Novanta, da un profondo processo di trasformazione e riassetto organizzativo. Con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, è stata affermata per la prima volta la natura privatistica delle

attività di gestione e costruzione delle autostrade e si è dato inizio ad un progressivo processo di privatizzazione del settore, ancora non concluso, che ha fatto uscire dall’ambito pubblico le società concessionarie, permettendo a soggetti privati di investire e detenere quote di maggioranza in tali imprese.

Con la conseguente nuova regolamentazione del settore, i soggetti concessionari sono divenuti titolari della gestione dei tratti autostradali di competenza attraverso la stipula o il rinnovo di convenzioni con l’ANAS, nelle quali si veniva a stabilire, di

volta in volta e per il periodo di riferimento, il costo del servizio autostradale (pedaggio), la remunerazione del capitale investito e il piano di investimenti a carico dei singoli concessionari.

L'aumento dei costi di servizio, e la conseguente remunerazione del capitale investito dai privati, veniva vincolato per ragioni di interesse generale alla realizzazione da parte dei concessionari degli interventi di manutenzione e sviluppo del tratto autostradale in concessione, con ciò mettendo le basi, almeno in via teorica, ad un costante e progressivo miglioramento dei servizi offerti all'utenza della rete autostradale.

Il funzionamento di tale sistema di regolamentazione delle concessioni, a distanza di alcuni anni, si è dimostrato, tuttavia, scarsamente efficiente e al di sotto delle aspettative per motivi legati essenzialmente alla mancata realizzazione del piano di investimenti dovuti per contratto dai concessionari e dall'assenza di un organismo di vigilanza, con funzioni di controllo *super partes* sulla piena attuazione dei termini contrattuali sottoscritti e con poteri di irrogare adeguate sanzioni per la mancata osservanza degli impegni assunti.

In conseguenza di ciò, come segnalato più volte dalla Corte dei conti, sono sorte nel tempo situazioni che hanno determinato un'alterazione, di consistente entità, del giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e quelli particolarmente favoriti del concessionario, emerse a seguito del periodico aumento delle tariffe di pedaggio a carico degli utenti e la mancata attuazione degli investimenti previsti nelle convenzioni sottostanti l'atto di concessione.

Le più recenti relazioni annuali dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici evidenziano, altresì, come gli interventi pubblici nel settore autostradale siano stati scarsamente incisivi nei confronti dei concessionari, tanto che questi hanno più volte palesemente ignorato le obbligazioni contrattuali assunte, pur continuando a percepire ingenti somme dalla riscossione dei pedaggi, nonché

consistenti contributi a fondo perduto sia dallo Stato sia dall'ANAS.

Ad aggravare la situazione di scarsa trasparenza ed efficienza del settore sono intervenute da ultimo le disposizioni introdotte dall'articolo 8-*duodecies* del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101, in ragione delle quali, ripetendo un'operazione già attuata nel 2004, è stata disposta l'approvazione *ex lege*, e in una unica soluzione, degli schemi di convenzione delle società concessionarie autostradali con ANAS Spa rimasti in sospenso, trasformando l'oggetto di un ordinario procedimento amministrativo in un'impropria norma ordinamentale. Tale intervento, che si configura come una vera e propria sanatoria, ha indebitamente esteso le misure previste dalla convenzione tra ANAS Spa e Società Autostrade italiane Spa ad altre 13 convenzioni, che vengono automaticamente approvate senza che le stesse siano state sottoposte, come previsto dalla normativa vigente, al controllo del CIPE, della Corte dei conti, del Nucleo consulenza attuazione linee guida - Regolazione servizi di pubblica utilità (NARS) e al parere delle Commissioni parlamentari competenti ed, infine, al parere del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Su cinque delle tredici convenzioni approvate *ex lege*, il NARS aveva già espresso un parere negativo.

Le convenzioni approvate, pertanto, anziché ricevere una maggiore pubblicità, non risultano alla conoscenza degli atti parlamentari, venendo così a mancare qualsiasi forma di vigilanza su tali atti.

La questione delle concessioni autostradali assume, quindi, particolare carattere di delicatezza in ragione del fatto che le società concessionarie si trovano in significativo ritardo nell'effettuazione degli investimenti già previsti dai diversi e precedenti atti concessori, stimabili nell'ordine di 20 miliardi di euro. Inoltre, i nuovi termini di scadenza della convenzione unica sono stati fissati al-

l'anno 2038, prevedendo per ogni anno l'adeguamento tariffario al parametro dello 0,7 per cento del tasso d'inflazione effettivo, con un automatismo del tutto svincolato dagli investimenti per il miglioramento qualitativo delle strutture e dei servizi autostradali. Infine, non si è a conoscenza dei contenuti relativi agli obblighi posti a carico delle società concessionarie in relazione agli interventi infrastrutturali e di manutenzione della rete autostradale.

L'argomento è, quindi, particolarmente delicato trovandosi ad investire sia esigenze di efficienza della rete nazionale di comunicazione stradale sia la tutela degli interessi generali dello Stato e dei singoli cittadini.

Proprio per tali scopi si propone l'istituzione al Senato di una «Commissione parlamentare di inchiesta sulle concessioni autostradali», per la quale è prevista la dotazione di poteri di acquisizione di informazioni e notizie, anche presso le autorità giudiziarie.

Nel merito, con l'articolo 1, si propone che si accertino le cause che hanno favorito il sorgere di situazioni di inefficienza nel settore delle concessioni autostradali. A tal fine, alla Commissione è attribuito il compito di effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione degli investimenti pregressi a carico della società autostrade, ai sensi delle clausole concessorie pregresse ed attuali e di accertare entro quale data e secondo quali scansioni temporali saranno onorati gli impegni contrattualmente assunti di investimento a carico dei soggetti concessionari. Alla Commissione spetta, altresì, il compito di valutare l'ammontare degli investimenti effettivamente realizzati dalla data di privatizzazione ad oggi e l'incidenza sugli stessi dei vari adeguamenti contrattuali e normativi che nel corso degli anni hanno segnato il rapporto concedente-concessionario. In relazione alla stipula delle nuove convenzioni, la Commissione è chiamata a verificare gli effettivi benefici, per lo Stato e gli utenti in relazione all'adozione del nuovo sistema

tariffario riconosciuto ad Autostrade per l'Italia Spa, con riferimento al quinquennio 2008-2012 e al periodo 2013-2038, anche in considerazione della espressa rinuncia dell'ANAS alla revisione delle tariffe sino alla scadenza della concessione.

Alla Commissione compete, inoltre, di accertare se le clausole contenute nella convenzione sottoscritta con Autostrade per l'Italia Spa e il nuovo sistema tariffario siano stati recepiti, e in quali forme e misure, anche nelle convenzioni sottoscritte da ANAS con gli altri soggetti concessionari e sottoposte alla medesima convenzione. Infine, la Commissione dovrà accertare le condizioni di effettiva tutela degli interessi pubblici relativi all'adeguamento e alla piena efficienza del sistema di comunicazione autostradale sottostanti al rilascio della convenzione.

In sostanza si tratta di affrontare sia il problema degli scostamenti tra quanto previsto dalle convenzioni e quanto effettivamente realizzato dai soggetti concessionari, sia la questione della possibile inadeguatezza della nuova convenzione in relazione agli interessi pubblici generali.

Da questo punto di vista, la sede della Commissione parlamentare d'inchiesta si pone come quella più adeguata di discussione, propedeutica alle opportune iniziative di adeguamento delle convenzioni e della disciplina che ne regola la loro formazione. L'articolo 2 definisce la composizione della Commissione (venti Senatori) e la nomina del Presidente da parte del Presidente del Senato. L'articolo 3 prevede forme flessibili di organizzazione del lavoro prevedendo appositi comitati. Gli articoli 4 e 5 disciplinano la materia relativa all'acquisizione di atti e documenti nonché i vincoli di riservatezza e segretezza. L'articolo 6 regola l'organizzazione interna della Commissione. L'articolo 7 stabilisce la durata della Commissione.

Per quanto sopra esposto, i promotori auspicano un esame ed un'approvazione in tempi rapidi della presente proposta.

**PROPOSTA DI INCHIESTA  
PARLAMENTARE**

---

Art. 1.

*(Istituzione e finalità della Commissione  
parlamentare di inchiesta sulle concessioni  
autostradali)*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione e degli articoli 162 e 163 del Regolamento del Senato, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle concessioni autostradali, di seguito denominata «Commissione», con i seguenti compiti:

*a)* effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione degli investimenti a carico delle società concessionarie autostradali, ai sensi delle clausole concessorie pregresse ed attuali;

*b)* valutare quale sia l'ammontare degli investimenti finora effettivamente realizzati in relazione ai vari adeguamenti contrattuali e normativi che nel corso degli anni hanno segnato il rapporto concedente-concessionario;

*c)* accertare entro quale data e secondo quali scansioni temporali le società concessionarie autostradali provvederanno ad onorare gli impegni di investimento pregressi a loro carico;

*d)* verificare gli effettivi benefici per lo Stato e gli utenti delle autostrade, in relazione all'adozione del nuovo sistema tariffario riconosciuto ad Autostrade per l'Italia Spa, con riferimento al quinquennio 2008-2012 e al periodo 2013-2038, anche in considerazione della espressa rinuncia dell'ANAS alla revisione delle tariffe sino alla scadenza della concessione;

*e)* accertare se le clausole contenute nella convenzione sottoscritta con Autostrade

per l'Italia Spa e il nuovo sistema tariffario siano stati recepiti anche nelle convenzioni sottoscritte da ANAS con gli altri soggetti concessionari e sottoposte alla medesima convenzione;

f) verificare l'effettiva tutela degli interessi pubblici relativi all'adeguamento, allo sviluppo e alla piena efficienza del sistema di comunicazione autostradale sottostanti al rilascio della convenzione;

g) verificare l'adeguatezza degli strumenti normativi che disciplinano il settore delle concessioni autostradali a fronte dei risultati ottenuti.

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

## Art. 2.

### *(Composizione della Commissione)*

1. La Commissione è composta da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari. Il Presidente del Senato nomina il Presidente, scegliendolo al di fuori dei predetti componenti, e convoca la Commissione affinché proceda all'elezione di due vicepresidenti e di due segretari.

2. Per l'elezione, rispettivamente dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità risulta eletto il più anziano di età.

## Art. 3.

### *(Comitati)*

1. La Commissione può organizzare i suoi lavori attraverso comitati costituiti secondo la disciplina del regolamento di cui all'articolo 6.

## Art. 4.

*(Acquisizione di atti e documenti)*

1. La Commissione può ottenere dall'ANAS Spa e dai soggetti concessionari delle autostrade copie di documenti e degli atti relativi alle convenzioni sotto stanti all'atto di concessione.

2. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti o documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto.

3. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi dei commi 1 e 2.

4. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materie attinenti alle finalità della presente legge.

5. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

## Art. 5.

*(Segreto)*

1. I componenti della Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e tutte le altre persone che collaborano con la Commissione o compiono o concorrono a compiere atti di inchiesta oppure di tali atti vengono a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e documenti di cui all'articolo 4, commi 2 e 4.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma 1, nonché la diffusione in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

Art. 6.

*(Organizzazione interna)*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei comitati istituiti ai sensi dell'articolo 3 sono disciplinati da un regolamento interno, approvato dalla Commissione stessa a maggioranza dei tre quinti dei componenti prima dell'inizio dei lavori.

2. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

3. Gli oneri derivanti dal funzionamento della Commissione sono posti a carico del bilancio interno del Senato.

Art. 7.

*(Durata)*

1. La Commissione conclude i lavori nel termine di un anno dal suo insediamento. Entro i successivi trenta giorni la Commissione presenta al Presidente del Senato una relazione sulle risultanze delle indagini.

