

**ATTI PARLAMENTARI**

**XIV LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. XVII**

**n. 17**

**DOCUMENTO APPROVATO  
DALLE COMMISSIONI RIUNITE  
VIII (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)  
E IX (TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)**

*nella seduta dell'11 gennaio 2006*

**A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

*deliberata nella seduta del 25 febbraio 2004*

**SULLO STATO E SULLE PROSPETTIVE DI SVILUPPO  
DEL SETTORE AUTOSTRADALE**

*(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)*

PAGINA BIANCA

### 1. Premessa.

L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite VIII e IX, nella riunione del 12 febbraio 2004, ha convenuto sull'opportunità di procedere allo svolgimento di un'indagine conoscitiva sullo stato e sulle prospettive di sviluppo del settore autostradale, sulla quale è stata acquisita, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, l'intesa con il Presidente della Camera.

L'indagine conoscitiva è stata deliberata dalle Commissioni riunite nella seduta del 25 febbraio 2004 ed è stato originariamente fissato al 30 giugno 2004 il termine per la sua conclusione. Tale termine è stato, quindi, più volte prorogato, sino al 31 ottobre 2005.

Nelle intenzioni delle Commissioni riunite, l'obiettivo primario dell'indagine consisteva nell'acquisire ulteriori conoscenze ed elementi informativi sullo sviluppo della rete autostradale in Italia, che, negli ultimi trenta anni, ha registrato un tasso di crescita inferiore rispetto a quello dei principali paesi europei. Al tempo stesso, si intendeva procedere ad una ricognizione del quadro normativo esistente, profondamente mutato, per un verso, a seguito dell'approvazione della legge n. 443 del 2001 (cosiddetta « legge obiettivo ») e della trasformazione dell'ANAS in società per azioni (gennaio 2003), nonché, per altro verso, a causa di altri interventi riguardanti la disciplina normativa del *project financing* e del *general contractor*, che hanno introdotto elementi di novità sui cui effetti le Commissioni hanno ritenuto opportuno indirizzare una specifica attività conoscitiva.

In particolare, le Commissioni hanno concentrato l'attenzione sui seguenti ambiti di specifico interesse: lo stato di attuazione degli investimenti riguardanti la rete autostradale nazionale, con particolare riguardo all'applicazione di nuovi strumenti giuridici e finanziari per la realizzazione delle opere; la struttura del mercato e il sistema dei controlli e della vigilanza sui concessionari, anche alla luce della recente modifica dell'assetto dell'ANAS; lo stato dei sistemi di tariffazione e di pedaggiamento delle autostrade.

Si è, pertanto, ritenuto opportuno che il Parlamento individuasse il quadro dei complessi problemi esistenti, mediante l'acquisizione di tutti i possibili elementi di informazione, anche al fine di valutare l'opportunità di eventuali ulteriori interventi in grado di attuare efficacemente gli obiettivi evidenziati.

L'indagine si è concretamente avviata il 27 aprile 2004, con l'audizione del Presidente di ANAS SpA, Vincenzo Pozzi. L'indagine

è, quindi, proseguita il 29 aprile 2004 con l'audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome. Il 4 maggio 2004 ha avuto luogo l'audizione del Viceministro delle infrastrutture e dei trasporti, Ugo Martinat. L'audizione di rappresentanti del Nucleo di Attuazione e Regolazione dei Servizi di Pubblica Utilità (NARS) è stata svolta l'11 maggio 2004, mentre nella seduta del 18 maggio 2004 ha avuto luogo l'audizione di rappresentanti dell'Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori (AISCAT).

Si sono svolte, inoltre, le audizioni dei seguenti enti ed organismi: rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) e dell'Associazione imprese generali (AGI), nella seduta del 15 giugno 2004; rappresentanti di Confindustria, nella seduta dell'8 luglio 2004; rappresentanti dell'Istituto Grandi Infrastrutture (IGI), nella seduta del 13 luglio 2004; rappresentanti di Autostrade per l'Italia SpA, nelle sedute del 30 settembre e 10 novembre 2004; rappresentanti del Consorzio per le autostrade siciliane, in data 7 ottobre 2004; rappresentanti di associazioni ambientaliste, nella seduta del 10 marzo 2005; rappresentanti di organizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL e UGL), nella seduta del 19 aprile 2005; rappresentanti dell'Unità tecnica Finanza di Progetto, nella seduta del 3 maggio 2005; rappresentanti della società « Stretto di Messina », in data 22 giugno 2005.

Nella seduta del 26 luglio 2005, ha avuto luogo una seconda audizione dei rappresentanti di ANAS SpA, mentre in data 4 ottobre 2005 si sono svolte le audizioni di rappresentanti dell'ANCI e delle federazioni dei gestori degli impianti di distribuzione di carburanti. Il ciclo di audizioni si è infine concluso con l'audizione di rappresentanti di Cassa depositi e prestiti e di Infrastrutture SpA, nella seduta dell'11 ottobre 2005, e di rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, nella seduta del 18 ottobre 2005.

Le audizioni effettuate hanno consentito di sviluppare un'analisi approfondita ed articolata delle principali questioni che interessano il settore autostradale, sia sotto il profilo normativo, sia sotto quello applicativo. Con il presente documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, si ritiene, dunque, opportuno fare rinvio al contenuto delle audizioni riportate in precedenza, per quanto concerne sia le valutazioni di natura programmatica, sia quelle di carattere giuridico-amministrativo, limitandosi, in questa sede, ad una rapida panoramica ricognitiva del complessivo quadro esistente in materia, secondo quanto emerso anche nel corso della stessa indagine conoscitiva.

In proposito, il primo punto di interesse sollevato nel corso delle audizioni ha riguardato la questione dell'ammodernamento della dotazione infrastrutturale del Paese nel settore autostradale. Le innovazioni introdotte dalla « legge obiettivo » e il percorso avviato a seguito dell'adozione del « primo programma di infrastrutture strategiche in Italia », infatti, hanno innescato – a prescindere da qualsiasi valutazione di natura politica – un processo di significativo impatto sul settore, che ha anche una ricaduta significativa sulle prospettive di sviluppo, in ambito « extra-nazionale », dei corridoi intermodali di trasporto, ivi incluse le questioni legate alla politica dei valichi di collegamento interregionale.

Alla luce delle trasformazioni introdotte, può dunque rilevarsi come sia ormai largamente riconosciuta l'esigenza di una strumentazione di analisi e di verifica dei risultati di tale programma, che consenta al Parlamento di disporre di dati approfonditi e sistematici. In tal senso, in più occasioni è emersa l'assoluta opportunità che il Governo rafforzi le misure, anche quelle già in vigore, finalizzate a dotare le Camere di uno strumento stabile e permanente di monitoraggio in materia di infrastrutture strategiche: questo risultato può essere ottenuto soltanto attraverso un forte impegno per una piena e trasparente informazione del Parlamento, che rappresenta un obiettivo di lungo periodo al quale tutti i gruppi politici devono mirare.

Un ulteriore punto di significativo interesse emerso nel corso dell'indagine riguarda il processo di trasformazione dell'ANAS, che ha un'incidenza diretta e immediata sulle prospettive di sviluppo del settore autostradale. In tal senso, occorre preliminarmente ricordare che, con il comma 1 dell'articolo 7 del decreto-legge n. 138 del 2002, l'ANAS è stata trasformata in società per azioni.

Le azioni sono state attribuite al Ministro dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti di azionista d'intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e sulla base di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre la definizione dei compiti dell'ANAS e dei rapporti fra la nuova società per azioni e l'amministrazione statale è stata rinviata ad una concessione, assentita dal Ministro delle infrastrutture di intesa — per gli aspetti finanziari — con il Ministro dell'economia, e disciplinata, a sua volta, da una convenzione di concessione. La convenzione di concessione è stata stipulata nel gennaio 2003.

Numerose disposizioni integrative del citato articolo 7 del decreto-legge n. 138 sono state, poi, introdotte dopo alcuni mesi dalla data della sua entrata in vigore, dall'articolo 76 della legge n. 289 del 2002. Fra esse, speciale rilievo ha assunto l'introduzione del comma 1-*bis*, con cui è stato disposto il trasferimento all'ANAS della rete autostradale e stradale nazionale in conto aumento del capitale sociale (pur senza modificare il regime demaniale dei beni trasferiti), facendo rinvio ad un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Tuttavia, tale decreto non è stato emanato, per cui la citata disposizione non ha mai avuto attuazione.

Il secondo recente intervento normativo incidente sulla materia è stato, quindi, il comma 450 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004. Nell'ambito di un più ampio programma di dismissione di immobili — realizzato attraverso cartolarizzazioni, creazione di fondi immobiliari o cessioni dirette — viene disposta, dal secondo periodo del suddetto comma 450, la possibilità di trasferire, a prezzo di mercato, a Infrastrutture SpA, tratti di rete stradale nazionale assoggettabili a « pedaggio figurativo » comunque non a carico degli utenti. Per quel che riguarda la definizione del prezzo, le disposizioni del comma 450 prevedono che esso sia fissato con modalità concordate tra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Infrastrutture SpA. La relazione tecnica al disegno di legge valutava in 3 miliardi di euro le entrate ascrivibili alla

norma. La norma dispone, poi, che le modalità di pianificazione, gestione e manutenzione dei tratti stradali in questione rimangano le stesse della restante rete stradale di interesse nazionale e saranno disciplinate da apposita convenzione. Infine, il comma 450 si conclude rinviando ad un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, per la ridefinizione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, dei rapporti finanziari tra ANAS, Infrastrutture SpA e i Ministeri interessati. Anche questo secondo decreto non è stato emanato.

A questi dati, peraltro, vanno aggiunte le perplessità sollevate in sede europea (Eurostat e Ecofin) in ordine agli effetti sull'indebitamento netto derivanti dall'attuazione del citato comma 450 della legge finanziaria per il 2005, con particolare riferimento alla vendita di strade statali ad una « società detenuta dallo Stato, ma classificata fuori dal settore pubblico ».

Tale complessa situazione, unitamente alle difficoltà attuative segnalate, ha quindi prodotto importanti conseguenze, anche sul piano della collocazione dell'ANAS nell'ambito dell'ordinamento interno e comunitario. In particolare, la trasformazione di ANAS in società per azioni non ha comportato automaticamente la fuoriuscita dal settore delle amministrazioni pubbliche ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e quindi del rispetto dei cosiddetti « criteri di convergenza » definiti dal Trattato di Maastricht. Secondo le regole contabili europee, infatti, una società di proprietà pubblica non rientra in tale settore, solo se è possibile dimostrare che almeno il 50 per cento dei costi di produzione sono coperti dalla vendita di beni e servizi sul mercato, cioè di ricavi percepiti a condizioni di mercato e correlati ad un rischio di impresa.

A questo problema aveva peraltro cercato di ovviare l'articolo 6-bis del decreto-legge n. 163 del 2005, che tuttavia non è stato possibile convertire definitivamente in legge. Le disposizioni del decreto-legge apportavano, infatti, modifiche significative alla normativa vigente relativa alla proprietà della rete autostradale e stradale di interesse nazionale, alle funzioni dell'ANAS e ai rapporti fra ANAS e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La mancata conversione in legge del provvedimento, peraltro, ha fatto venire meno le incisive modifiche previste, rimandando le questioni relative alla struttura ed alla organizzazione dell'ANAS ad un successivo provvedimento. L'approvazione del decreto-legge n. 203 del 2005 (collegato alla manovra finanziaria per il 2006), convertito nella legge n. 248 del 2005, ha quindi definito, all'articolo 6-ter, i nuovi termini dell'organizzazione della società, lasciando comunque aperte significative problematiche di natura organizzativa e gestionale. La definitiva soluzione di tali questioni aperte — a prescindere dalle concrete modalità operative e considerate le possibili difficoltà applicative — dovrebbe pertanto divenire un obiettivo ineludibile da parte di tutte le forze politiche.

In connessione al tema della riforma dell'ANAS, si può, altresì, osservare come diverse audizioni abbiano portato al centro delle

riflessioni delle Commissioni riunite il tema della concorrenzialità del settore e della progressiva diffusione di tecniche, quali il *project financing*, che dovrebbero consentire di acquisire il crescente contributo di capitali privati al potenziamento della rete autostradale e di ottimizzare i fattori di redditività della rete viaria. Al riguardo, sono stati acquisiti — nel corso dell'indagine — utili elementi informativi sulle difficoltà applicative di questa disciplina, nonché sulle dimensioni effettive di una inversione di tendenza recentemente registrata. Taluni dei soggetti auditi, inoltre, hanno rimesso alle Commissioni interessanti riflessioni sulla programmazione degli investimenti pubblici, segnalando l'esigenza di disporre di un quadro di informazioni condiviso (anche nei rapporti con gli enti locali interessati), nonché di elaborare meccanismi adeguati, anche di carattere finanziario, su base pluriennale al livello della pubblica amministrazione. In questo quadro, peraltro, si sono innestate le riflessioni relative ai cambiamenti in atto nella struttura del mercato, provocati sostanzialmente dalla privatizzazione della principale società concessionaria e dall'accesso di nuovi soggetti, che richiedono — per il futuro — un'attenta valutazione in sede parlamentare.

Quanto al profilo delle attività di vigilanza e controllo, si è rilevato come la trasformazione strutturale e organizzativa dell'ANAS, anche alla luce degli atti convenzionali vigenti, ha reso sempre più pressante l'esigenza di un controllo incisivo rivolto ad accertare il rispetto di tutte le obbligazioni definite dalla legge. A tal fine, si è osservato come le strutture dell'ANAS dedicate all'attività di vigilanza siano state significativamente potenziate; tale potenziamento, tuttavia, potrebbe non risultare sufficiente, se non fosse accompagnato dall'introduzione di un sistema di sanzioni armonico e proporzionale all'entità delle infrazioni eventualmente riscontrate, nonché da un effettivo chiarimento sul ruolo giocato — in questo ambito — dalla stessa ANAS, evitando ogni possibile elemento di confusione tra i compiti di soggetto controllore e quelli di soggetto controllato, secondo quanto prospettato da taluni in ragione delle rilevanti trasformazioni in corso sull'assetto della società. In proposito, infatti, occorre ribadire che le misure da assumere in materia di controlli e vigilanza non possono che rispondere all'esigenza di assicurare un migliore servizio all'utenza autostradale e all'opportunità di rafforzare il legame tra pedaggio corrisposto e servizio reso, in coerenza con i principi affermati anche in sede comunitaria.

In parziale collegamento con questa analisi, infine, si può sottolineare come interessanti spunti di riflessione siano giunti dalla valutazione dei profili di natura tariffaria. È, infatti, emerso chiaramente come la modernizzazione delle infrastrutture stradali passi anche attraverso la ricerca di nuovi sistemi di tariffazione, che tengano conto dei costi reali dei trasporti, della necessità di un riequilibrio tra le diverse modalità di trasporto, dell'individuazione di parametri per la misurazione della qualità, della definizione dei meccanismi per la revisione delle tariffe medesime. A tal fine, è stata più volte sottolineata l'assoluta utilità di proseguire nell'analisi dello stato attuale dei sistemi di tariffazione e di pedaggiamento, valutando le diverse questioni sul tappeto. Il punto di partenza, sotto il profilo

normativo, è costituito dall'articolo 21 del decreto-legge n. 355 del 2003, convertito nella legge n. 47 del 2004. Tale articolo, infatti, ha parzialmente modificato la base normativa del settore, 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. La disciplina del 2004, in ogni caso, ha mantenuto fermi due punti peculiari del precedente impianto legislativo: l'applicazione della regola del *price cap* e la periodicità quinquennale della revisione tariffaria, salvo specifiche eccezioni, previste ancora dal citato articolo 21.

Sul punto in questione, le Commissioni riunite hanno potuto acquisire numerosi elementi conoscitivi, talvolta tra loro divergenti se non — addirittura — contrastanti. Al riguardo, si rinvia in particolare alle audizioni di rappresentanti di NARS, ANAS, AISCAT, Autostrade per l'Italia SpA e Unità tecnica Finanza di Progetto, che hanno portato all'attenzione del Parlamento, ciascuno per le parti di propria competenza, interessanti valutazioni sul sistema tariffario e sulla riforma di recente adottata. Si tratta, ora, di verificare quale sarà l'effettiva attuazione della nuova normativa e comprendere se essa, anche alla luce di talune criticità e perplessità emerse nel corso dell'indagine, debba richiedere ulteriori interventi normativi o applicativi.

In conclusione, anche alla luce del quadro normativo che emerge dalle considerazioni esposte, le Commissioni riunite VIII e IX non possono che auspicare che il Governo, per quanto di competenza, nonché le società e gli enti interessati (nel concreto operare) proseguano nella loro azione finalizzata al perseguimento di obiettivi di funzionalità ed efficienza della rete e dei servizi autostradali. Le Commissioni riunite ritengono utile, inoltre, sollecitare una coerente e attenta attuazione della riforma dell'ANAS, eventualmente anche mediante apposite modifiche all'articolo 6-*ter* del decreto-legge n. 203 del 2005, per favorirne la definitiva « fuoriuscita » dall'area della pubblica amministrazione.

In tale contesto complessivo, ovviamente, dovrà svilupparsi, anche per il futuro, una incisiva e costante attività di natura parlamentare, che possa essere il più possibile condivisa tra le diverse forze politiche, in modo da favorire uno sviluppo sempre più coerente di analisi, riflessioni e iniziative sull'evoluzione del settore autostradale, in un'ottica di reale attenzione alle esigenze di ammodernamento infrastrutturale del Paese e di tutela degli utenti e dei cittadini.