

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
DELLA IX COMMISSIONE
GIORGIO BORNACIN

La seduta comincia alle 10,50.

(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

**Audizione di rappresentanti
di ANCI e UPI.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato e sulle prospettive di sviluppo del settore autostradale deliberata dalle Commissioni riunite, VIII e IX, nella seduta del 25 febbraio 2004, l'audizione di rappresentanti di ANCI e UPI. I rappresentanti dell'UPI hanno comunicato che non potranno essere presenti alla seduta odierna.

Ricordo che l'indagine è volta ad approfondire le questioni di maggior rilievo relative al settore autostradale, con particolare riferimento allo stato di attuazione degli investimenti riguardanti la rete autostradale nazionale, inclusi quelli inseriti nei programmi della legge obiettivo, alle tendenze in atto verso la liberalizzazione e lo sviluppo della concorrenza, al sistema dei controlli e della vigilanza sui concessionari, all'utilizzo di nuove tecnologie

nella gestione della rete autostradale, anche con riferimento ai sistemi di tariffazione e di pedaggio.

Su tali tematiche e, più in generale, su questioni connesse all'assetto del settore autostradale, l'odierna audizione potrà consentire alle Commissioni di acquisire un prezioso contributo di approfondimento e di informazioni.

Lascio, quindi, la parola ai rappresentanti delle associazioni oggi presenti — la delegazione dell'ANCI dovrebbe essere composta dal dottor D'Alessandro, assessore del comune di Roma, dal dottor Goggi, assessore del comune di Milano, dall'ingegner Fabrizio Mazzenga, rappresentante dell'ANCITEL-comune di Roma, e dalla dottoressa Proia — a cui porgo il benvenuto anche a nome del presidente della VIII Commissione, onorevole Armani, e dei componenti delle Commissioni ambiente e trasporti.

GIANCARLO D'ALESSANDRO, *Assessore del comune di Roma*. Intervengo brevemente per evidenziare quattro punti. Il primo riguarda il potenziamento delle autostrade attraverso l'apporto di capitali privati. Al riguardo, segnalo due fatti che considero importanti e pregiudizievoli. Innanzitutto, come ho avuto modo di constatare da precedenti audizioni e dalle dichiarazioni del viceministro Martinat, la rete italiana è cresciuta meno che in altri paesi europei.

Merita, altresì, un'analisi la progettazione della rete che si intende sviluppare. Da molti anni in Italia si parla del principio di intermodalità: di conseguenza, se non si connettono i tracciati delle linee autostradali agli sviluppi della rete ferroviaria, francamente si corre il rischio di

investimenti e costi proporzionalmente inefficaci rispetto agli obiettivi che si dovrebbero perseguire.

Per quanto riguarda il tema dell'apporto di capitali privati, il riferimento ripetuto più volte alla finanza di progetto e alle concessioni, ossia anche alle applicazioni della legge quadro n. 109 del 1994, ci deve far riflettere, in particolare, sull'interesse da cui muove la realizzazione di percorsi autostradali.

Come associazione dei comuni, teniamo particolarmente a sottolineare questo aspetto. È evidente che se una società di capitali o un imprenditore privato immaginano di realizzare un'opera autostradale, essi partono dalla convinzione di trarne un profitto, un legittimo guadagno. Ebbene, questa aspirazione può non coincidere con altri interessi da tutelare: non mi riferisco soltanto all'interesse ambientale, ma anche a quello relativo ad uno sviluppo ordinato e ad un equilibrio nei modi del trasporto.

È evidente che un tracciato autostradale, in una dimensione regionale, risulta facilmente alternativo al trasporto collettivo su ferro. Di conseguenza, è chiaro che bisogna contemperare questi due aspetti, se si vuole incentivare una politica del trasporto collettivo, diminuendo il numero delle automobili (qui torniamo al concetto di politica ambientale).

Pertanto, le proposte di finanza di progetto dovrebbero essere sottoposte a valutazioni di questa natura coinvolgendo l'opinione degli enti territoriali. D'altra parte, regioni, province e comuni si fanno già sentire abbastanza e lo fanno in maniera autonoma. Come si è visto più volte, diverse discussioni — nel Lazio, ad esempio, per il corridoio tirrenico e in Toscana per l'autostrada tirrenica verso Genova — hanno riguardato non solo il tracciato, ma anche la funzione di alcuni tratti stradali.

La relazione del viceministro Martinat si è particolarmente soffermata sulla A24, la strada dei parchi; precedentemente di competenza dell'ANAS, a seguito di una gara essa è stata affidata in concessione. Quello della A24 è uno dei rari casi — infausti, per la verità — in cui, in passato,

fu decisa la penetrazione in città di un'asta autostradale (per i non romani, chiarisco che si tratta della strada che si interrompe di fronte al muro del cimitero del Verano). È evidente che questa soluzione non si è rivelata particolarmente efficace dal punto di vista della gestione e della mobilità; innanzitutto, essa ha comportato un utilizzo della strada citata con un'aspettativa che non potrà mai essere soddisfatta. Infatti, il numero di automobili che la percorrono è talmente elevato che la velocità media è addirittura inferiore a quella urbana. Altro che velocità autostradale!

Dal momento che, in un'area metropolitana, i trasporti sono generalmente brevi e, comunque, destinati a funzioni ordinarie, appare forte la resistenza dei cittadini a pagare il pedaggio quando i nodi autostradali interessano città o aree metropolitane. Non a caso, nella città di Roma, quando l'autostrada si addentra nel territorio comunale, si registra la ribellione dei cittadini, che ritengono ingiusto il pagamento di un pedaggio per muoversi all'interno dei confini comunali e questo è un aspetto che occorre sottolineare.

Un altro aspetto sul quale intendo soffermarmi riguarda il ruolo dell'ANAS. L'ANAS, per competenze e potenzialità, è uno strumento molto importante nel nostro paese — i confronti che abbiamo avuto ci portano a considerarlo tale — e potrebbe avviare un importante percorso di collaborazione con le regioni e gli enti locali. Per quanto riguarda la città di Roma, si è già raggiunto un elevato livello di collaborazione per i nuovi interventi. Inoltre, è noto che strade di competenza dell'ANAS, come il Grande raccordo anulare, svolgono funzioni decisive nella città di Roma.

L'idea di una privatizzazione dell'ANAS, di cui si discute, suscita in noi non poche preoccupazioni. In primo luogo, ci chiediamo che fine farà il patrimonio e quale uso se ne preveda. Ricorderete che la polemica sull'introduzione o meno del pedaggio per l'utilizzo del grande raccordo anulare si è protratta per diversi mesi. Innanzitutto, dobbiamo sottolineare che è stata anche la scarsa o inefficace comu-

nicazione dell'ANAS sull'argomento a provocare le rimostranze di milioni di persone: in realtà, si trattava di prevedere l'aumento del pedaggio per coloro che, provenendo dalle autostrade, si immettevano sul grande raccordo anulare, certo non per coloro che circolavano nell'area urbana dello stesso.

Al di là di questo, è evidente che una privatizzazione totale e una situazione patrimoniale differente comporterebbero problemi seri per infrastrutture di questo genere. La prudenza, in questo caso, è buona consigliera.

In primo luogo, la privatizzazione porterebbe l'ANAS a definire in una sede diversa da quella pubblica le sue priorità ed i suoi interventi. Di contro, se esiste un'istituzione nazionale di questo rilievo con uno specifico *know-how* e con una propria potenzialità tecnica, abbiamo bisogno di poterla utilizzare come un'istituzione di carattere pubblico, a prescindere dal fatto che si muova o meno nel campo del diritto privato. Su questo aspetto, dunque, esprimiamo alcune preoccupazioni.

Per quanto riguarda la tariffazione delle tratte autostradali, premetto che siamo ormai in una dimensione metropolitana dell'uso delle autostrade. È evidente che la tariffazione, nelle aree metropolitane — penso ad esempio a Milano, ma il collega Goggi potrà essere più preciso —, deve prevedere un momento di concertazione locale. Se, al contrario, essa è autonomamente decisa in base ai modelli costituiti a livello nazionale, è inevitabile che si apra un problema (si è già aperto, a dire la verità) di rapporti con la cittadinanza.

Si tratta, forse, di definire — concludo lanciando una proposta — dei parametri minimi e massimi entro i quali l'eventuale privato possa proporre i suoi piani finanziari. Del resto, non è indifferente — ritornando alla possibilità della finanza di progetto — che il piano finanziario, purché efficiente, sia accettato. Un piano con una tariffa elevata è francamente inaccettabile da parte di un'infrastruttura che, nella storia italiana, presenta tutte le caratteristiche di un'infrastruttura pubblica.

Sappiamo bene che non tutti i problemi possono essere affrontati e risolti con risorse pubbliche — ben vengano, dunque, anche le risorse private —, tuttavia, avendo vissuto l'esperienza di un *project financing* ancora incompleto (il sottopasso dell'Appia antica), permettetemi di svolgere un'ulteriore riflessione. In fondo, qual è il contributo dell'imprenditore? Quello di organizzare i lavori, in quanto le risorse vengono anticipate dagli istituti bancari, il pedaggio remunera l'investimento che viene garantito dal piano di ammortamento, a sua volta garantito dalle tariffe. Dinanzi a questo quadro, francamente, mi sentirei preoccupato. Insomma, considero il settore stradale come il meno adatto al *project financing*: qualunque amministrazione o ente pubblico, infatti, che ha per fine l'interesse pubblico, può gestire un'operazione del genere agli stessi costi. Anzi, mi sembra che talvolta, in questi ambiti, la finanza di progetto sia un modo per aggirare la gara e questo è un altro aspetto che vi prego di tenere in considerazione.

Infine, se immaginiamo che il costo di un'infrastruttura stradale possa essere definito con costi stabiliti dal mercato, mentre l'ente pubblico definisce la tariffazione per recuperare l'investimento, è evidente che il privato realizzerebbe l'operazione in termini meno attenti e il costo graverebbe sul pagamento di un canone pubblico oppure su una tariffa imposta al cittadino.

GIORGIO GOGGI, *Assessore del comune di Milano*. Il sottodimensionamento della rete autostradale è ormai un problema molto grave, in tutta Italia, soprattutto nelle città del nord. Mi limito a citare alcuni esempi, peraltro conosciuti da tutti: l'autostrada Milano-Bergamo-Brescia, la tangenziale est di Milano e l'autostrada Milano-Torino sono tratti autostradali le cui dimensioni sono di gran lunga insufficienti rispetto al traffico che li interessa.

Al sottodimensionamento della rete è legata, in primo luogo, l'incidentalità — si pensi che la Milano-Bergamo-Brescia è l'autostrada che, in assoluto, registra in Italia il maggior numero di incidenti —,

che è in rapporto diretto con la congestione della rete. Pertanto, tutte le volte che ci troveremo di fronte ad una rete autostradale altamente congestionata e con una dimensione molto inferiore ai flussi che vi insistono, dovremo contare un numero maggiore di morti e di feriti sulle strade.

Esiste, dunque, una proporzionalità diretta tra la congestione della rete e l'incidentalità. Ricordo che l'Italia, tra i paesi europei, è quello che deve compiere un percorso più lungo per raggiungere i parametri fissati dall'Unione europea: a tal fine, dobbiamo ridurre del 50 per cento i morti e i feriti sulle strade. A Milano, ci stiamo provando ed abbiamo già ottenuto dei consistenti risultati sulla rete urbana. È evidente che si tratta di un obiettivo estremamente difficile, ma soprattutto dispendioso, in quanto occorre impegnare ingenti risorse nella configurazione fisica delle strade, per ridurre il numero di incidenti.

Tuttavia, noi riteniamo che la strada dell'investimento sia quella giusta. Abbiamo verificato, infatti, che investendo nella configurazione delle strade, sistemando gli incroci, prevedendo dimensioni adeguate, il tasso di incidentalità crolla.

Ora, l'incidentalità è il principale inconveniente derivante dalla congestione autostradale, ancor più grosso delle perdite di tempo. Gli economisti calcolano il tempo che si perde nelle code in autostrada e, moltiplicandolo per il valore del tempo delle persone e del traffico merci, ne traggono cifre assolutamente enormi. Ciò nonostante, a mio avviso, il fattore dell'incidentalità rimane il più rilevante e il più grave.

Un altro fattore legato al sottodimensionamento delle autostrade è la congestione della rete ordinaria. Nel momento in cui la rete autostradale non è adeguata, infatti, si è tentati di utilizzare, come alternativa, la rete ordinaria, circostanza ancora più grave quando è il traffico pesante a spostarsi sulla rete ordinaria per sottrarsi alle perdite di tempo della rete autostradale. Per fare un esempio, abbiamo dovuto vietare il transito dei Tir nell'area urbana di Milano, altri-

menti buona parte di questi avrebbe trovato all'interno dei viali urbani una scorciatoia per ovviare alla congestione della tangenziale.

La situazione si aggrava ulteriormente quando strade statali e provinciali vengono gravate da un traffico che non compete loro, dando ai cittadini l'impressione di un'ondata di traffico inarrestabile e alimentando, di conseguenza, le polemiche da un lato contro il traffico dall'altro contro la dotazione infrastrutturale. L'aspetto più singolare di questo processo è che, man mano che la rete stradale ed autostradale, per scarsa capacità, non riesce a soddisfare i compiti per cui è stata costruita, aumenta l'opposizione alla costruzione di nuove strade. Potrebbe apparire illogico, ma vi è un'ingenua impressione, peraltro coltivata da molti in maniera demagogica, che la costruzione di nuove infrastrutture comporti un aumento del traffico.

In realtà, sappiamo che sono le relazioni economiche a muovere il traffico, le persone e le merci; anche se costruiamo nuove infrastrutture, in assenza di relazioni economiche, non si muovono né le persone, né le merci. E se le relazioni economiche inducono un movimento di persone e di merci, tale movimento deve essere in qualche modo supportato dalle infrastrutture.

A questo punto, vale la pena di ragionare sulle possibilità alternative, non essendo la rete autostradale l'unica possibilità di trasporto. Su questo aspetto occorre svolgere un ragionamento approfondito, valutando soprattutto le cifre. Siamo tutti d'accordo che il trasporto ferroviario è decisamente migliore rispetto a quello stradale ed autostradale, sia a livello di trasporto metropolitano, sia a livello di trasporto di lunga distanza, e tutti stiamo facendo il possibile per aumentare la capacità della rete su ferro. Abbiamo speso — sempre per citare un esempio che riguarda il comune in cui opero — l'80 per cento delle risorse impegnate nel settore dei trasporti per costruire nuove ferrovie, nuove metropolitane, insomma per poten-

ziare il trasporto su ferro. È in corso, altresì, la realizzazione del servizio ferroviario regionale, che permetterà alla gran parte dei pendolari di utilizzare la rete su ferro. Da questo punto di vista, dunque, nessuno può lamentare uno scarso impegno delle nostre amministrazioni.

Tuttavia, se prendiamo in esame il cosiddetto *modal split*, ossia il riparto modale tra ferro e gomma, scopriamo alcune cose interessanti. A Milano città il riparto modale è del 52 per cento a favore del trasporto pubblico, dunque del 48 per cento a favore del trasporto privato. Il nostro piano della mobilità prevede di arrivare, nel 2010, al 60 per cento del riparto modale a favore del trasporto pubblico. Abbiamo calcolato, tuttavia, che per raggiungere questa percentuale ci occorrerebbero almeno 5 miliardi di euro da investire; una cifra di cui non disponiamo, né come risorse proprie del comune, né come risorse provenienti dai trasferimenti statali (tra l'altro, pur avendo speso una somma importante, non ci avviciniamo neanche alla metà della cifra necessaria). Ebbene, con 5 miliardi di euro da investire nel trasporto pubblico, riusciremmo a modificare appena dell'8 per cento il riparto modale rispetto alla situazione attuale. Il rimanente 40 per cento a favore del trasporto privato - ammesso che riuscissimo a raggiungere l'obiettivo del 60 per cento di riparto modale per il trasporto pubblico - sarebbe una percentuale così elevata da avere bisogno, comunque, di un raddoppio delle tangenziali e di un consistente aumento della rete infrastrutturale autostradale.

Questo discorso vale per un'area urbana, come quella di cui ho esperienza diretta, che ha appena aperto il passante ferroviario, nella quale è già in funzione da un anno il servizio ferroviario regionale; che nel 2007 aprirà il secondo ramo del passante; che ha allo studio, insieme alle Ferrovie, un secondo passante ferroviario, da realizzare nei prossimi anni; che ha tre metropolitane funzionanti, una serie di metrotramvie, e così via. Ciò nonostante, l'entità fisica, in valore assoluto, di quel 40 per cento di traffico che, comunque, sappiamo di non poter riversare sul

trasporto pubblico, è tale da saturare ben più dei rami autostradali di cui oggi disponiamo.

Ragionando in maniera più generale sul trasporto merci, oggi abbiamo un trasporto merci su ferrovia che non raggiunge il 10 per cento (ci aggiriamo intorno all'8 per cento). Questo significa che se anche incrementassimo la quantità del trasporto merci su ferrovia, avremmo ridotto il trasporto merci su strada di circa il 10 per cento. Si consideri che, soprattutto nel nord dell'Italia, molte autostrade sono al 50 per cento della capacità richiesta. Questo è il motivo per cui ritengo che una seria politica di dotazione infrastrutturale in termini di autostrade sia ancora indispensabile, nonostante gli sforzi delle amministrazioni volti a privilegiare il trasporto pubblico, sia per migliorare la qualità della vita, sia per diminuire la congestione e l'incidentalità sulla rete.

Le polemiche che si trascinano dietro l'incremento della rete stradale ed autostradale hanno portato ad una serie di deformazioni, la più deleteria delle quali è una richiesta di progettazione ambientale che non tiene conto delle condizioni in cui, normalmente, si costruisce la rete autostradale. Beninteso, è importante che la rete autostradale sia costruita rispettando l'ambiente e senza danneggiare il paesaggio, né inquinare, tenendo quindi conto della situazione storica ed ambientale presente in un dato contesto.

Tuttavia, la domanda che spesso viene dalle amministrazioni locali, dai cittadini e dai gruppi di opinione è quella di avere autostrade completamente interrate - richiesta ricorrente soprattutto nel nord d'Italia -, come se questo tipo di strada rappresentasse una panacea contro i danni ambientali creati dalle autostrade. Purtroppo, le autostrade interrate creano più danni di quanti non ne creino le autostrade ben progettate e ben inserite nel paesaggio. Se ci spostiamo in Germania, in Svezia o in altri paesi europei, vedremo autostrade non interrate che sono praticamente invisibili all'interno del paesaggio.

La volontà di costruire autostrade interrate si trascina dietro la richiesta di

avere meno uscite possibili, in quanto le amministrazioni temono che un'uscita autostradale possa comportare un « diluvio » di traffico nelle loro città. In realtà, avviene esattamente il contrario: meno permeabile è l'infrastruttura autostradale, maggiore è il traffico che rimane sulle strade ordinarie e attraversa le strade comunali e le città. Noi amministratori locali dobbiamo fare i conti tutti i giorni con questi problemi nella realizzazione dei nostri progetti.

Per quanto riguarda il sistema di concessioni autostradali, l'impressione degli enti locali è che l'investimento da parte dei concessionari autostradali sia molto più basso di quanto potrebbe essere e che, invece, i proventi dei pedaggi autostradali potrebbero consentire un investimento più ampio in autostrade.

Per questo motivo, personalmente sarei favorevole ad una maggiore liberalizzazione delle concessioni, ad una durata più breve delle stesse e, soprattutto, ad impegni più stringenti relativamente agli investimenti che i concessionari autostradali devono porre in essere. Dico questo perché, almeno nelle situazioni economiche di cui ho esperienza diretta, il traffico presenta un'elevatissima elasticità rispetto al pedaggio. In sostanza, aumentare il pedaggio di un certo livello non fa assolutamente diminuire il traffico autostradale, anzi, forse crea qualche problema nelle disconnessioni della rete, ossia nei pochi punti in cui è possibile uscire dall'autostrada per risparmiare il pedaggio (nel nord Italia ricordiamo quelli di Peschiera e di Agrate, esempi famosi). Per il resto, esiste una fortissima permanenza del traffico, indipendentemente dai livelli di pedaggio anche moderatamente aumentati sulla rete autostradale.

Questo deve portarci a perseguire obiettivi migliori, in termini di sicurezza della vita delle persone e di minore congestione delle strade.

PRESIDENTE. Prima di dare loro la parola, permettetemi di presentare i colleghi presenti: per la IX Commissione, l'onorevole Franco Raffaldini e chi vi

parla, Giorgio Bornacin, vicepresidenti, nonché l'onorevole Mazzarello; per l'VIII Commissione, l'onorevole Abbondanzieri.

Do la parola ai colleghi che intendono porre quesiti e formulare osservazioni.

GRAZIANO MAZZARELLO. A parte le questioni generali, a mio avviso dalla discussione sono emersi due elementi interessanti. Il primo, ripetuto in diverse audizioni che abbiamo svolto, è quello che riguarda la remunerazione della concessione. Da questo punto di vista, sono d'accordo con l'assessore Goggi quando afferma che i concessionari autostradali potrebbero effettuare investimenti maggiori sulla rete, in base ai proventi della concessione.

Il secondo elemento che è emerso, sul quale mi interessa conoscere eventuali proposte più argomentate, riguarda il tema della tariffazione. Del resto, pur affrontando le questioni più diverse, alla fine si ritorna sempre a questo punto, che peraltro è interessato da polemiche piuttosto significative.

La mia domanda è la seguente: avete una proposta concreta sulla considerazione svolta circa l'opportunità di affrontare la questione della tariffazione coinvolgendo anche gli enti locali? Oppure si tratta solo di un'affermazione? Insomma, l'associazione dei comuni può formulare una proposta più articolata al riguardo? Peraltro, la discussione su questo tema, che è collegato alle polemiche sulle tariffe e sui pedaggi, può aiutarci a costruire un percorso di confronto più serrato. Mi pare che, al riguardo, le argomentazioni per formulare una proposta ci siano e siano assolutamente condivisibili; tuttavia, manca il quadro nel quale inserirle. È chiaro che anche noi siamo disponibili a lavorare in questa direzione, ma sarebbe estremamente importante conoscere una vostra proposta articolata.

FRANCO RAFFALDINI. Intervengo per sottolineare alcune questioni che mi sembra siano emerse nel corso di questa interessante discussione. Intanto, come problema generale, devo evidenziare che

noi continuiamo a ragionare come abbiamo sempre fatto, ma prima o poi — a mio avviso, molto prima di quel che pensiamo — la realtà ci schiaffeggerà. In pratica, non riusciremo più a circolare nelle aree urbane. In determinate zone del paese (penso, ad esempio, alla pianura padana), ormai il fenomeno della congestione, con tutte le questioni ad esso collegate, si moltiplica di anno in anno con progressione geometrica.

Ben vengano, dunque, le nostre riflessioni, ma verificare come queste possano introdurre un piede per tenere aperta la porta del futuro, che altrimenti si chiuderebbe, è certamente un tema da approfondire. Mi è parso, peraltro, che questo tema fosse presente, in particolare, nella riflessione dell'assessore D'Alessandro, allorché ha sostenuto la necessità di tener conto del problema della intermodalità e del rapporto tra opera e realtà urbano-metropolitana. Insomma, si tratta di temi complessi, che non si esauriscono semplicemente nel pesare un tragitto o un costo; occorre inserirli in una politica che le grandi città devono cominciare ad assumere, con lo scettro in mano, relativamente alle grandi questioni della congestione.

Allo stesso problema ha accennato anche l'assessore Goggi, quando, dopo aver affermato l'impegno della sua amministrazione in merito al riequilibrio modale e quant'altro, ha sostenuto la necessità di intervenire anche sul trasporto privato (lui ha parlato del 40 per cento). Partendo dalla premessa che tutto sta crescendo, l'obiettivo che ci eravamo dati era quello di spostare le quote aggiuntive, affrontando il problema della intermodalità o del riequilibrio modale a partire, appunto, dalle quote aggiuntive, verificando la possibilità di riequilibrare le percentuali. Alla fine, ferma restando la necessità di una grande ristrutturazione infrastrutturale del paese, le linee guida e gli obiettivi devono rimanere quelli.

L'assessore D'Alessandro ha sollevato una questione alla quale non è stata data ancora una risposta. Egli ha affermato che nel *project financing* si tratta di organizzare risorse che forniscono altri, mentre le

tariffe coprono gli investimenti per un certo numero di anni. Dunque, posto che, in ogni caso, qualche elemento finale di garanzia esiste, perché non se ne occupa il settore pubblico? Qualche volta, ha sostenuto l'assessore, questi *project financing* diventano l'occasione per aggirare la procedura di gara.

Ebbene, questa è una riflessione sospesa o inizia a « muoversi » da qualche parte? Insomma, perché non è il pubblico a intervenire in questi meccanismi? Tra l'altro, mi pare che in particolare la X Commissione già da tempo si sia occupata della sproporzione esistente tra i pedaggi incassati e gli investimenti effettuati sulla rete autostradale.

PRESIDENTE. Ringraziamo gli assessori per la loro collaborazione.

GIANCARLO D'ALESSANDRO, *Assessore del comune di Roma*. Sarà nostra cura inviare qualche proposta precisa sull'argomento, dopo esserci consultati meglio tra di noi.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti delle federazioni dei gestori degli impianti di distribuzione dei carburanti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato e sulle prospettive di sviluppo del settore autostradale, deliberata dalle Commissioni riunite, VIII e IX, nella seduta del 25 febbraio 2004, l'audizione di rappresentanti di AISA-Confesercenti, FEGICA-CISL e ANISA-Confcommercio.

Dovrebbero essere presenti, per l'AISA-Confesercenti, l'ingegner Battisti, direttore nazionale; per la FEGICA-CISL, il dottor Roberto Di Vincenzo, segretario generale, il signor Roberto Timpani, segretario generale aggiunto, e il signor Alessandro Zavalloni, segretario nazionale; per l'ANISA-Confcommercio il dottor Stefano Can-

tarelli, presidente nazionale, e il signor Fabrizio Parrotta, segretario nazionale.

Ricordo che l'indagine è volta ad approfondire le questioni di maggior rilievo relative al settore autostradale, con particolare riferimento allo stato di attuazione degli investimenti riguardanti la rete autostradale nazionale, inclusi quelli inseriti nei programmi della legge obiettivo, alle tendenze in atto verso la liberalizzazione e lo sviluppo della concorrenza, al sistema dei controlli e della vigilanza sui concessionari, all'utilizzo di nuove tecnologie nella gestione della rete autostradale, anche con riferimento ai sistemi di tariffazione e di pedaggio.

Su tali tematiche e, più in generale, su questioni connesse all'assetto del settore autostradale, l'odierna audizione potrà consentire alle Commissioni di acquisire un prezioso contributo di approfondimento e di informazioni.

Do la parola ai rappresentanti delle associazioni oggi presenti, cui porgo il benvenuto, anche a nome del presidente della VIII Commissione, onorevole Armani, e dei componenti delle Commissioni ambiente e trasporti.

ROBERTO DI VINCENZO, *Segretario generale della FEGICA-CISL*. Abbiamo chiesto alle Commissioni VIII e IX riunite di essere ascoltati in merito alla vicenda autostrade, in quanto rappresentiamo i gestori delle aree di servizio autostradali - circa 450 -, che garantiscono il servizio di distribuzione dei carburanti.

A seguito della privatizzazione della più grande società che gestisce i tronchi autostradali, la Società Autostrade, diventata poi Autostrade per l'Italia SpA, e a seguito della convenzione del 4 agosto 1997 tra Società Autostrade e ANAS, si sono verificati una serie di avvenimenti che provo a riassumere. Innanzitutto, il legislatore ha voluto mantenere, per la distribuzione dei carburanti in autostrada, la classificazione di « pubblico servizio » assoggettata a concessione. Sebbene, in base al decreto legislativo n. 32 del 1998, la restante distribuzione dei carburanti della viabilità ordinaria e dei tronchi di raccordo è stata

assoggettata ad autorizzazione amministrativa, il legislatore ha ribadito, con decreto legislativo n. 112 del 1998, all'articolo 105, comma f), la classificazione di « pubblico servizio » per la distribuzione dei carburanti in autostrada.

Le società concessionarie, che hanno ricevuto da ANAS la gestione delle tratte autostradali, hanno invece mantenuto un atteggiamento sostanzialmente privatistico. Infatti, nonostante i pareri di forte critica espressi dal Consiglio di Stato sull'articolo 4 della seconda convenzione aggiuntiva, hanno messo a gara una serie di servizi. Tali servizi prima pagavano alla società concessionaria delle *royalty* modeste, comunque in linea con il mercato; adesso, a seguito delle gare, pagano per ogni litro di carburante circa 110-120 delle vecchie lire.

Si tratta di costi aggiuntivi che, ovviamente, gravano sulla distribuzione, non solo su quella autostradale; essi vengono spalmati su tutta la distribuzione petrolifera nel nostro paese, sia che gli utenti siano cittadini che percorrono l'autostrada, sia che si tratti di cittadini che utilizzano una motosega o un ciclomotore, che come ben sappiamo non può transitare in autostrada.

Si è aperta una stagione di grande conflittualità. Per quanto ci riguarda, abbiamo tentato di realizzare due accordi in sede di Ministero delle attività produttive, alla presenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ANAS. Tali accordi, però, non sono riusciti a risolvere il problema fondamentale, che è quello di garantire, all'interno della percorrenza autostradale, un sistema di concorrenza che dia la possibilità anche ai gestori di essere un soggetto propositivo.

A questo proposito, Autostrade per l'Italia e le altre concessionarie autostradali negano l'applicabilità, lungo i nastri autostradali, di due leggi dello Stato, la n. 496 del 1999 (il cosiddetto decreto Bersani) e la n. 57 del 2001, che consentono ai gestori di espletare tutte le attività collaterali necessarie al completamento del servizio di distribuzione dei carburanti, che vanno sotto il nome di attività *non oil* sottopensilina.

La stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato, interpellata dal ministro Marzano, in una risposta piuttosto articolata - seguita, peraltro, alla conclusione di un'indagine conoscitiva svolta negli anni 1995-1996 -, ha ribadito la necessità che sia la parte relativa alla vendita di carburante (*oil*), sia l'attività integrativa, come la somministrazione di alimenti e bevande destinati alla sosta veloce, fossero sottratte di fatto ai gestori.

Ciò nasce da un equivoco di fondo. Intendo dire che l'Antitrust è stata « costretta » a scegliere questa strada perché, come tutti sapete, il proprietario di Società Autostrade è lo stesso azionista di Autogrill, che oggi continua a mantenere, anche dopo le gare, la titolarità di circa il 73 per cento dei punti di ristoro, che determinano l'83 per cento del fatturato.

Risulta chiaro come l'Antitrust, in quel segmento, avesse previsto una diversificazione e avesse addirittura richiesto di favorire il mantenimento del *non oil* veloce, ossia del piccolo bar a ridosso degli erogatori di carburante, in capo ai gestori. Ovviamente, Società Autostrade lo ha impedito, generando un contenzioso che si trascina da tempo.

Questo esempio è stato seguito, nel frattempo, dall'Autostrada Brescia-Padova, che è in larga misura in mano pubblica. Essa ha addirittura acquistato sul mercato il principale concorrente di Autogrill - la società Ristop - e, attraverso un sistema di scatole cinesi, sta cercando di forzare il regime concessorio, tramite l'affidamento ad una società costituita *ad hoc* delle strutture che rientrano nella sua proprietà, per poi procedere ad un affitto di ramo d'azienda ad una terza società, che dovrebbe riaffittare le strutture ad altri soggetti. Tutto questo - è evidente - avviene con una lievitazione dei costi notevolissima.

Questo discorso vale non solo per l'Autostrada Brescia-Padova Spa, ma anche per l'Autostrada del Brennero Spa, che è esattamente nelle stesse condizioni.

Per quanto riguarda l'ANAS, rilevo un problema piuttosto grave, legato al fatto che questo ente nel caso dell'Autostrada

Salerno-Reggio Calabria, delle tratte siciliane e di alcuni tronchi di raccordo autostradali assomma in sé la figura di concessionario e di concedente.

L'atteggiamento di ANAS, in questi casi, non è teso a difendere il pubblico servizio o il concetto stesso di concessione, ma risponde ad una logica sostanzialmente privatistica. Tutto questo determina, per alcune autostrade, anche in zone del paese a rischio occupazionale, un aumento notevolissimo dei costi. Cito, ancora una volta, l'esempio della Salerno-Reggio Calabria, dove prima si riconoscevano ad ANAS *royalty* di 25 lire al litro. Oggi, l'azienda petrolifera che si è aggiudicata la prima gara effettuata sull'area di servizio denominata Campagna nord, paga ad ANAS 120 lire al litro.

È evidente che le aziende petrolifere dovranno recuperare questi costi da qualche parte. Se consideriamo che la rete autostradale, con 450 impianti, distribuisce circa il 10 per cento dei volumi di carburante erogati in questo paese, comprenderete che una *royalty* di 120 lire al litro significa 12 lire su tutti i volumi distribuiti.

Secondo il nostro punto di vista, essendo le autostrade un pubblico servizio assoggettato a concessione, tali devono rimanere. Nessuna concessione può essere affidata senza un regolamento, regolamento che dovrebbe essere emanato dalla pubblica amministrazione concedente, quale poteva essere ANAS quando era un soggetto pubblico. Nel momento in cui, però, l'ANAS è stata privatizzata, si è creato un conflitto di interessi, non solo sulle tratte gestite direttamente da ANAS, ma anche nei confronti di società concessionarie.

Di qui la necessità che il Governo e il Parlamento si attivino per redigere un disciplinare che sostanzi la convenzione e, che soprattutto, faccia emergere con forza il ruolo di pubblico servizio - sia dal punto di vista dei prezzi, sia dal punto di vista dei servizi - che ha contraddistinto le autostrade dalla loro nascita fino ad oggi.

Tenete presente che, nonostante la privatizzazione, lo Stato continua a trasferire risorse a Società Autostrade, addirittura per investimenti. Come sapete - è stata audita anche l'*Authority* per la vigilanza sui lavori pubblici -, si tratta di investimenti che procedono a rilento o non vengono nemmeno realizzati.

È necessario riconsiderare questo settore, che è vitale, nel suo complesso. Abbiamo la percezione che le vicende di questi ultimi due anni abbiano determinato una fortissima riduzione dei consumi, per quanto riguarda la viabilità autostradale, riduzione addirittura superiore a quella che si è verificata sulla viabilità ordinaria. Occorre ribadire che le leggi dello Stato sono applicate e applicabili in tutto il territorio nazionale. In questo ambito, non ci sono *enclave* nelle quali è possibile non applicare le leggi, così come accade lungo le autostrade.

Peraltro, questo stato di cose sta determinando situazioni di ulteriore conflitto, in quanto le regioni stanno autonomamente disciplinando la parte relativa al comparto *non oil*, oltre alla parte relativa al comparto *oil*, presente lungo l'autostrada. La regione Calabria, ad esempio, è stata la prima ad aver imposto al concessionario ANAS e al concedente ANAS di riservare un'area di 250 metri quadrati di superficie commerciale a vantaggio della promozione dei prodotti tipici, ma più in generale della somministrazione veloce di alimenti e bevande.

Questo è il quadro della situazione. Le nostre perplessità riguardano la possibilità che tutto questo rompa l'equilibrio che si è faticosamente determinato e che ci porta a considerare la viabilità autostradale come un *unicum*, nel quale l'automobilista non può subire i diversi orientamenti delle varie società concessionarie, a seconda che decida di mettersi in viaggio per una o per l'altra destinazione.

In questi anni abbiamo garantito la continuità del pubblico servizio. Ci sembra utile, dunque, insistere affinché Governo e Parlamento si occupino di questo problema, disciplinando queste attività, affinché siano svolte nell'interesse pubblico

e non nell'interesse di privati soggetti economici, che badano innanzitutto all'utile dell'azienda e solo in secondo luogo a garantire la mobilità dei cittadini, con un minimo di comfort.

STEFANO CANTARELLI, *Presidente nazionale dell'ANISA-Confcommercio*. Mi riallaccio semplicemente a quanto ha affermato il collega Di Vincenzo in merito al servizio che viene reso in autostrada. Il discorso riguarda l'ANAS che, in quanto ente competente, assegna le tratte autostradali in concessione e il soggetto che li trasferisce in subconcessione a chi effettivamente presta servizio in autostrada. Mi riferisco, dunque, alle compagnie petrolifere e alle aziende che svolgono attività di ristorazione.

Certo, in presenza di un soggetto che per quarant'anni affida in concessione ad un altro soggetto il *business* che si svolge in autostrada, risulta difficile capire come mai quest'ultimo affidi alle compagnie petrolifere o alle aziende che si occupano di ristorazione una subconcessione molto più breve e spera di ottenere servizi validi e di pubblica utilità.

L'incongruenza, a mio avviso, è la seguente: i soggetti che investono effettivamente in autostrada sono quelli che ottengono in subconcessione alcune attività, assumendosi un rischio più grande rispetto al periodo di ammortamento dei costi. Questo, chiaramente, va a discapito dell'utente, ma anche di chi gestisce l'attività, vale a dire dei nostri associati e dei gestori, i quali sono chiamati ad operare in luoghi obsoleti.

Tra l'altro, leggiamo sul vostro programma che « l'indagine conoscitiva potrà altresì prevedere lo svolgimento di sopralluoghi ». Ebbene, sarebbe estremamente interessante fare un giro insieme a voi per vedere cosa succede davvero in autostrada. Non parlo dei periodi di punta, degli esodi, nel corso dei quali siamo tutti chiamati ad una maggiore attenzione. Peraltro, recentemente l'ANAS ha svolto dei sopralluoghi, insieme alle associazioni di consumatori, magari anche con l'intenzione di nascondere qualche cantiere di troppo, spostando

l'attenzione su ciò che salta maggiormente agli occhi della pubblica opinione: la coda, il servizio, o il fatto che a ferragosto tutto debba funzionare perfettamente. Da parte dei gestori questo impegno c'è sempre, ma è veramente difficile lavorare laddove le strutture non lo consentono.

Per quanto riguarda, invece, gli impianti realizzati *ex novo* - mi riferisco sempre alla durata del godimento del bene -, si tratta di strutture povere di contenuti e di tecnologie, che certo non rispondono all'esigenza degli utenti di godere di determinati servizi. Eppure, l'Europa sta andando avanti e anche l'Italia dovrebbe farlo. Mi riferisco al fatto che nei nostri impianti mancano sale attrezzate, i camionisti vengono abbandonati in piazzali dove non c'è neppure il controllo degli automezzi, non esistono docce né lavanderie, insomma, nulla che possa far pensare ad un momento di sosta piacevole. Permettere ai camionisti di sostare in un piazzale rovente o abbandonarli, di notte, alla mercé di chiunque, significa offrire un servizio davvero scarso.

Per non parlare, poi, dell'utente che, attraversando l'Europa, entri in Italia e si trovi con l'auto in panne: sono spariti completamente tutti i servizi per gli automobilisti. Un tempo, in alcune aree di servizio i servizi di officina e di gommista erano garantiti. Insomma, veniva assicurato un servizio di primo intervento ad un automobilista con l'auto in panne. Oggi queste attività sono sparite, perché Autostrade per l'Italia e gli altri enti che hanno preso in concessione le tratte autostradali hanno ritenuto più opportuno diversificare il *business*, ampliandolo con altre gamme commerciali. Il risultato è che quando un automobilista ha bisogno di assistenza è costretto a chiamare l'ACI e ad uscire dall'autostrada.

Così non si fa il bene del paese, dunque pongo all'attenzione del Parlamento questo aspetto, che è sicuramente negativo per l'Italia.

PRESIDENTE. Prima di passare alle domande, voglio ricordare i colleghi presenti: oltre a chi vi parla - sono il

vicepresidente della IX Commissione, onorevole Bornacin -, sono presenti gli onorevoli Mazzarello e Brusco, mentre si sono allontanati gli onorevoli Raffaldini e Meroi.

Do la parola ai colleghi che intendono porre quesiti e formulare osservazioni.

GRAZIANO MAZZARELLO. Mi sembra chiarissimo ciò che è stato detto.

FRANCESCO BRUSCO. Condivido l'intervento. È necessario costringere le società concessionarie a prevedere, all'interno delle strutture, anche un'autofficina, che assolva a un compito che considero importantissimo. Parlo per esperienza, avendo subito personalmente gli effetti di questa carenza, che si avverte soprattutto di notte.

ROBERTO DI VINCENZO, *Segretario generale della FEGICA-CISL*. Il vero problema è legato al meccanismo delle *royalty*. Senza voler entrare troppo nel dettaglio, oggi chiunque concorra a svolgere un servizio deve pagare degli oneri mostruosi. Infatti, è previsto il pagamento non solo di una *royalty* fissa sulla *location*, come si dice adesso, ma anche di un *quid* sul fatturato.

A questo si aggiunga che ci sono oneri per le società concessionarie dovuti alle azioni di *co-marketing*. Ad esempio, se la Società Autostrade decide di porre dei cartelli, ciascun soggetto che ha partecipato all'assegnazione di un segmento di attività paga una quota di *co-marketing*.

È chiaro, quindi, che un'officina o un centro gomme, che pure offrono un servizio importante, non giustificano oneri su superfici commerciali. Per citare un esempio significativo, all'interno dell'area di servizio di Secchia (Modena), che porta i colori Esso, è stato realizzato il primo *mall*. Ebbene, all'interno di questo grande centro commerciale si può trovare di tutto, magari anche l'orologio di Bulgari o il computer, ma non si trova una camera d'aria. Questo perché si tratta di superfici a reddito: servono alla società, che prende contributi dallo Stato, per migliorare complessivamente le superfici.

È tanto vero questo che l'ANAS, sempre per tornare alla confusione dei ruoli fra società concessionaria e società concedente - lo troverete nelle note che vi abbiamo lasciato -, pubblica un bando sulla *Gazzetta Ufficiale* e sostiene che, in applicazione di quanto stabilito dall'Antitrust, tutte le attività che servono alla sosta veloce possono essere concesse insieme alla parte *oil*; successivamente, però, nella richiesta di offerta vincolante, rettificata precisando che chiunque si aggiudichi la concessione deve bandire una gara, a valle, per aggiudicare anche quei servizi.

Questa è la gallina dalle uova d'oro. Gli automobilisti sono prigionieri, in autostrada; noi che ci lavoriamo tutti i giorni lo sappiamo bene. Questa, dunque, è diventata la gallina dalle uova d'oro, ma non a vantaggio del soggetto concedente, che sarebbe lo Stato, bensì a vantaggio del concessionario, che di volta in volta gestisce quel tratto autostradale e impone delle vere e proprie gabelle.

I soggetti che si sono aggiudicati le società concessionarie, anche pubblici - penso alle regioni o alle province, che pure sono proprietarie di alcune di queste società -, hanno bilanci stratosferici. Ci sarebbe, inoltre, da svolgere un ragionamento su come si determinano le *royalty* e sul fatto che il Parlamento, ovviamente in maniera sovrana, ha ritenuto di non considerare lo studio condotto dal NARS, in base al quale si sarebbe dovuto ridurre le tariffe in quanto l'efficienza complessiva dichiarata dalle società concessionarie - pensate al passante di Mestre - non è stata realizzata.

Questo è l'*humus* all'interno del quale è difficile muoversi, per soggetti che non siano dei monopolisti, ma soprattutto per soggetti economicamente deboli come noi, che gestiamo queste aree per conto della parte petrolifera e siamo costretti a rimanere in spazi angusti.

Infine, i prezzi in autostrada non sono aumentati - bisogna sfatare questa convinzione -, in quanto volontariamente le organizzazioni sindacali dei gestori hanno raggiunto degli accordi con l'industria petrolifera, per introdurre, in riduzione delle

facoltà concesse a questa categoria dal regolamento comunitario n. 2790 del 1999, un prezzo massimo che il gestore non può superare. Quando parliamo di prezzo massimo, rispetto a quello consigliato dalla compagnia petrolifera, ci riferiamo ad un *range* compreso tra 2 e 4-5 millesimi (molto meno dell'1 per cento). Facendo una battuta, ieri abbiamo detto al Governo che se altre categorie avessero applicato questo criterio, probabilmente non saremmo qui a discutere di un raddoppio, almeno « percepito », dei prezzi.

FRANCESCO BRUSCO. Non si potrebbe ipotizzare un costo di concessione differenziato, proprio per venire incontro ad un servizio primario ?

ROBERTO DI VINCENZO, *Segretario generale della FEGICA-CISL*. Onorevole, noi abbiamo necessità - ed è quello che siamo venuti a chiedere - che lo Stato si riappropri di alcune funzioni. Per questo, chiediamo il superamento della convenzione del 1997 o un'interpretazione autentica da parte Parlamento della stessa.

PRESIDENTE. Non essendovi altre domande, ringraziamo gli auditi del contributo che ci hanno offerto.

ROBERTO DI VINCENZO, *Segretario generale della FEGICA-CISL*. Signor presidente, consegniamo alla Commissione alcune note in cui vengono più organicamente riassunte alcune nostre considerazioni.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

Licenziato per la stampa
l'8 novembre 2005.