

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4116

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SARTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 GIUGNO 1999

—————

Norme in materia di concessioni autostradali

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La recente proroga della concessione per la costruzione e l'esercizio di tratte autostradali, accordata alla società per azioni «Autostrade spa» nell'ambito del processo di privatizzazione, ha sollevato molte obiezioni, anche da parte di organi istituzionali e di vigilanza, circa l'elusione della normativa italiana e comunitaria in materia di lavori pubblici. Nel lungo dibattito intercorso è stato anche evidenziato come la proroga possa configurarsi come un beneficio unilaterale a favore del concessionario, con opere e investimenti decisi al di fuori del Piano generale dei trasporti e senza alcun controllo del Parlamento.

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

In seguito alle irregolarità riscontrate, i senatori del gruppo Verdi-L'Ulivo hanno presentato una memoria scritta alla Corte dei conti; le argomentazioni ivi contenute sono riprese dalla stessa Corte nelle due sentenze, della sezione di controllo e delle sezioni riunite, che hanno dichiarato, con approfondite e articolate motivazioni, l'illegittimità del decreto di proroga della concessione alla Autostrade spa.

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

Nonostante la registrazione con riserva richiedesse poi, a norma dell'articolo 132 del regolamento del Senato, l'esame del decreto da parte della competente Commissione parlamentare, il decreto non fu mai posto all'attenzione della Commissione stessa, venendo così meno un controllo parlamentare istituzionalmente previsto.

Forti perplessità sono state anche sollevate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (cosiddetta *Antitrust*), che nel pronunciamento del 22 maggio 1998 ha ritenuto auspicabile che il rinnovo delle concessioni per la gestione di tratte autostradali avvenisse attraverso procedure di evidenza pubblica.

Non è certo secondario che l'attuale sistema delle concessioni autostradali, con i suoi meccanismi di continua proroga in cambio di investimenti sulla rete di pertinenza di ciascun concessionario, ha condizionato pesantemente la programmazione pubblica della mobilità e che solo la cessazione di tali condizionamenti può dare spazio alla scelta di parte pubblica delle priorità tra le varie modalità di trasporto e tra le diverse infrastrutture da potenziare. La riforma del sistema delle concessioni diventa perciò anche una condizione rilevante per l'elaborazione e l'attuazione del Piano generale dei trasporti.

Le modalità e i criteri seguiti per i rinnovi richiedono una urgente riforma della normativa nazionale, anche al fine di separare chiaramente le nuove opere dalla gestione e dalla manutenzione della rete esistente e orientare il processo di privatizzazione in atto.

Vanno individuati criteri, funzioni e procedure improntate al rispetto delle regole della concorrenza, della trasparenza e dell'ottimizzazione del servizio all'utenza, regolando in particolare le procedure di de-

terminazione delle tariffe, la analitica determinazione dei costi e la materia degli obblighi discendenti dalla concessione.

Con il presente disegno di legge si intendono perseguire principalmente i seguenti obiettivi:

a) risolvere in via definitiva e normativamente il nodo della composizione del contenzioso in essere con le società autostradali, stabilendo che l'ente concedente (ovvero l'Ente nazionale per le strade - ANAS) non può riconoscere alle società concessionarie proroghe di durata dei rapporti in essere a titolo di composizione transattiva dei contenziosi esistenti. Una volta quantificato il valore del debito oggetto del contenzioso, secondo criteri generali desumibili dalla giurisprudenza arbitrale in materia e deliberati dall'ANAS, sentito il parere del Consiglio di Stato, esso andrà soddisfatto con il ricavato della messa a gara della concessione alla scadenza naturale (articolo 1, comma 1);

b) riordinare la rete autostradale dando delega al Ministro dei lavori pubblici per l'individuazione delle tratte suscettibili di gestione autonoma, al fine di assicurare la massima concorrenzialità e trasparenza, ponendo nel contempo il principio della vendita frazionata della Autostrade spa onde evitare il consolidamento di un soggetto dominante, con quasi quaranta anni di monopolio su metà della rete autostradale nazionale (articolo 1, commi 2, 3 e 4);

c) separare definitivamente la costruzione dalla gestione delle autostrade (articolo 2);

d) introdurre importanti elementi di innovazione nella disciplina delle convenzioni che regolano diritti e obblighi del rapporto dedotto in concessione (articolo 2, comma 5);

e) affermare l'urgenza di iniziative volte alla riconversione della mobilità urbana e del trasporto di merci e passeggeri di media e lunga percorrenza e a questo scopo istituire un fondo per il finanziamento di

interventi a favore della mobilità sostenibile, che si caratterizza proprio per l'obiettivo di finanziare interventi volti al riequilibrio modale del sistema della mobilità nazionale (articolo 9).

All'articolo 3 si dispone che la durata della concessione non può essere superiore a trent'anni, senza alcuna possibilità di proroga, e si disciplinano gli obblighi del concessionario alla scadenza della concessione.

Con l'articolo 4 si vuole risolvere il principale problema che, come in passato, attualmente spinge alla continua proroga delle concessioni e per effetto del quale le concessionarie tendono a non intraprendere nuovi lavori in prossimità della scadenza della concessione, allorché non vi sono più i tempi necessari per effettuare gli ammortamenti. D'altra parte, come è comprensibile, in vista della scadenza della concessione, diminuisce l'interesse del concessionario anche verso la manutenzione straordinaria. Per uscire da queste situazioni occorre da un lato rafforzare il potere del concedente di ordinare quanto risponde ad esigenze pubbliche, ma dall'altro tutelare il concessionario, qualora le suddette esigenze risultino inconciliabili con l'economicità della gestione in corso.

Con l'articolo 5 si intendono fissare per legge le cause di decadenza, anche tenendo conto (comma 1, lettera e)) di alcuni indirizzi emersi nel corso del dibattito parlamentare sui provvedimenti anticorruzione.

Con l'articolo 6 si fissano i casi di esclusione dalle gare per concorrere alle nuove concessioni, al fine di scongiurare la creazione di nuovi monopoli.

Con l'articolo 7 si disciplinano quegli aspetti che devono consentire di passare da una concessionaria all'altra senza soluzioni di continuità nel servizio pubblico.

L'articolo 8 detta norme in materia di vigilanza sull'attività delle concessionarie, in attesa della auspicata istituzione di una Autorità indipendente per la sicurezza e la qualità del sistema dei trasporti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione dei rapporti pendenti)

1. L'Ente nazionale per le strade (ANAS) non può riconoscere alle società concessionarie di reti autostradali proroghe di durata dei rapporti in essere a titolo di composizione transattiva dei contenziosi esistenti. Il valore del debito oggetto del contenzioso, quantificato secondo criteri generali desumibili dalla giurisprudenza arbitrale in materia e deliberati dall'ANAS, sentito il parere del Consiglio di Stato, è pagato con il ricavato della messa a gara della concessione alla scadenza naturale.

2. Al fine di consentire la massima concorrenzialità e trasparenza, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dei lavori pubblici, su proposta dell'ANAS, sono identificati i tratti autostradali, già in concessione, suscettibili, sotto il profilo tecnico, economico e finanziario, di essere gestiti autonomamente alla scadenza delle concessioni in essere.

3. In sede di prima applicazione della presente legge, le società concessionarie che risultino gestire oltre il 25 per cento della rete autostradale nazionale provvedono, entro il termine di cui al comma 2 e previo parere vincolante del concedente, ad individuare il ramo di azienda relativo alla parte eccedente, che può essere gestito secondo i profili di cui al medesimo comma 2, ed a conferirlo in società di nuova costituzione, le cui azioni sono alienate mediante offerte pubbliche di vendita. Il rapporto concessorio con i nuovi soggetti continua fino alla scadenza delle concessioni originarie ed alle medesime condizioni previste dalle concessioni stesse; le plusvalenze da conferimento concorrono alla determinazio-

ne del reddito nel periodo di imposta di realizzo.

4. Al fine di evitare la formazione di posizioni dominanti, il processo di privatizzazione della società Autostrade spa, attualmente in corso, avviene frazionando la rete in stralci dotati di autonomia gestionale individuati secondo le modalità di cui al comma 2.

Art. 2.

(Costruzione e gestione di tratte autostradali)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, si attua la separazione, in modo da non renderle più cumulabili, tra la costruzione e la gestione delle nuove tratte autostradali da realizzare, in base a piani di investimento e di sviluppo coerenti con la programmazione nazionale, così come delineata nel Documento di programmazione economica e finanziaria, nella legge finanziaria e nel Piano generale dei trasporti, ove previste da norme che stabiliscono espressamente la deroga alla disposizione di cui all'articolo 18-*bis* del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 ottobre 1975, n. 492.

2. Per la realizzazione delle nuove tratte autostradali di cui al comma 1 del presente articolo, si applicano le disposizioni in materia di procedure di affidamento di lavori pubblici di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

3. Costituisce concessione di esercizio l'affidamento a terzi della gestione dell'autostrada, anche se accompagnato dall'obbligo di provvedere all'ordinaria manutenzione e agli interventi di adeguamento di cui all'articolo 14, primo comma, della legge 12 agosto 1982, n. 531. In quest'ultima ipotesi, la natura della concessione non muta, purchè i ricavi attribuibili alle opere o alla parte di esse già esistenti non superino il 50 per cento del totale dei ricavi. La conces-

sione di esercizio è assimilata agli appalti di servizi di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157; per gli affidamenti degli appalti da parte dei soggetti concessionari si applica la disciplina di cui al comma 2 del presente articolo.

4. Per l'affidamento della concessione di esercizio da parte dell'ANAS, si applicano le disposizioni del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, indipendentemente dal valore della concessione, che è aggiudicata in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

5. La convenzione tra l'ANAS e il concessionario definisce i poteri di controllo e di vigilanza del concedente, la durata, il canone concessorio nonché gli obblighi del concessionario. La convenzione deve prevedere la verifica periodica degli scostamenti esistenti tra le previsioni degli indicatori di produttività e la produttività effettivamente conseguita nell'attività di gestione dal concessionario nel periodo considerato. All'accertamento degli incrementi effettivi di produttività, seguono i relativi adeguamenti della convenzione, nei modi e nei tempi dalla stessa previsti. La convenzione deve inoltre prevedere, sempre attraverso il meccanismo del *price cap*, inteso come limite massimo della variazione di prezzo vincolata per un periodo pluriennale, un sistema di determinazione delle tariffe che si fondi sui criteri dell'imputazione progressiva dei costi reali, diretti e indiretti, sulla infrastruttura e sulla sua gestione, nonché del trasporto di merci e di persone; a tal fine il Governo detta le direttive e i criteri all'ANAS per introdurre nella convenzione-tipo e nel piano finanziario-tipo tempi e quantità della progressione stessa.

6. Le concessioni sono approvate con decreto dei Ministri dei lavori pubblici e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentito il parere del Consiglio di Stato; con il medesimo decreto sono approvate le convenzioni che disciplinano la concessione.

7. Chiunque esercita un'attività commerciale, o comunque d'impresa, in aree stabil-

mente connesse alla rete autostradale, è tenuto a corrispondere al concedente un canone annuo determinato sulla base di criteri da quest'ultimo stabiliti.

Art. 3.

(Durata della concessione)

1. La durata della concessione non può essere superiore a tent'anni, senza alcuna possibilità di proroga. 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, nonchè delle relative pertinenze e dei beni e servizi funzionali e accessori.

Art. 4.

(Nuove opere in corso di concessione)

1. Qualora nel corso della concessione si renda necessario intraprendere le opere di cui all'articolo 14 della legge 12 agosto 1982, n. 531, reputate indispensabili sotto il profilo tecnico, gestionale ed economico, e previste dal Piano generale dei trasporti, il cui tempo di realizzazione sia comunque contenuto entro i termini di durata della concessione in essere, la società concessionaria dell'autostrada predispone un nuovo piano finanziario, da sottoporre all'approvazione del concedente, che è tenuto ad assicurare le condizioni di equilibrio, senza erogazione di contributi e senza possibilità di proroga dei termini di scadenza della concessione.

2. Nel caso gli interventi di cui al comma 1 eccedano in termini temporali la durata prevista della concessione, il concedente può disporre l'esecuzione, ma il concessionario può recedere dalla concessione, previo versamento di un corrispettivo commisurato alle quote di ammortamento finanziario non ancora dedotte. Il concessionario, qualora non eserciti il diritto di recesso en-

tro sessanta giorni dalla comunicazione da parte del concedente della necessità di nuove opere o interventi, si intende obbligato all'esecuzione delle opere ed alla conseguente presentazione di un nuovo piano finanziario. Il concedente è tenuto ad assicurare le condizioni di equilibrio per la restante durata della concessione, senza erogazione di contributi né mediante proroghe della concessione.

3. Qualora alla scadenza del termine concessorio siano ancora da realizzare completamente gli interventi di cui al comma 1 o parte di essi, gli stessi possono essere posti a carico della nuova concessione, al pari del corrispettivo di cui al comma 2.

Art. 5.

(Decadenza)

1. Il concessionario decade dalla concessione:

- a) per sopraggiunta perdita dei requisiti di idoneità morale, economica e finanziaria;
- b) in caso di inadempimento grave, tale da influire sul rapporto concessorio;
- c) per impossibilità sopravvenuta;
- d) per il mancato rimborso al Fondo centrale di garanzia, di cui all'articolo 15 della legge 12 agosto 1982, n. 531;
- e) nel caso di affidamento di incarichi di qualsiasi natura a dipendenti pubblici o dell'ente concedente, in assenza di autorizzazione preventiva.

2. La decadenza del concessionario è pronunciata con decreto dei Ministri dei lavori pubblici e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su proposta del concedente.

Art. 6.

(Casi di esclusione)

1. Sono esclusi dalle gare di cui all'articolo 2 le società titolari di concessione e i loro soci, qualora direttamente o indirettamente partecipino a società concessionarie

in modo da superare complessivamente il 25 per cento della rete autostradale. Sono altresì esclusi i subconcessionari e i loro soci qualora direttamente o indirettamente controllino un numero di subconcessioni superiore al 25 per cento delle subconcessioni esistenti sulla rete autostradale in concessione.

2. Le stesse cause di esclusione di cui al comma 1 ricorrono nell'ipotesi di cessione, di cui al comma 3 dell'articolo 1.

Art. 7.

(Norme transitorie)

1. Alla scadenza della concessione, nelle more del perfezionamento delle procedure di cui all'articolo 2, il concessionario scaduto si intende automaticamente prorogato ai soli fini dell'ordinaria amministrazione fino al sessantesimo giorno successivo alla data di efficacia del decreto di approvazione della nuova concessione. Il decreto medesimo è notificato alle parti dal concedente.

2. Eventuali controversie relative all'inerenza di cui al comma 1 sono rimesse, qualora compromettano la pronta operatività del nuovo concessionario, alla valutazione del concedente, che ha facoltà di assumere provvedimenti immediatamente esecutivi.

Art. 8.

(Poteri di vigilanza)

1. In attesa della istituzione di una Autorità indipendente per la sicurezza e la qualità del sistema dei trasporti, ed in conformità al principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di natura tecnica, nel decreto di riordino dell'ANAS di cui all'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, sono individuati i poteri di vigilanza dell'ANAS sulle concessioni autostradali anche ai fini della corretta determinazione e applicazione delle tariffe.

Art. 9.

(Fondo per il finanziamento di interventi a favore della mobilità sostenibile)

1. È istituito nello stato di previsione del Ministero dei trasporti e della navigazione un Fondo per il finanziamento di interventi a favore della mobilità sostenibile, di seguito denominato «Fondo». A decorrere dall'esercizio finanziario 2000, al Fondo affluisce una quota, determinata nella misura dello 0,50 per cento, dei proventi da pedaggio di competenza dei concessionari autostradali.

2. Il Fondo è destinato alla realizzazione di interventi volti al riequilibrio modale del sistema di mobilità nazionale ed in particolare alla riconversione della mobilità urbana e della mobilità passeggeri di media e lunga percorrenza, nonché al riequilibrio modale del trasporto merci; attraverso le risorse del Fondo vengono anche finanziati interventi a favore dell'intermodalità e dell'integrazione di rete, nel quadro del conseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale.

3. Con uno o più decreti del Ministro dei trasporti e della navigazione, adottati d'intesa con il Ministro dei lavori pubblici, sentito il Ministro dell'ambiente, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definiti gli interventi da attivare con le risorse del Fondo, in coerenza con le priorità e le direttive del Piano generale dei trasporti.

4. Le disponibilità di cui al comma 1 sono ripartite, in attuazione delle direttive contenute nei decreti di cui al comma 3, con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su proposta del Ministro dei trasporti e della navigazione, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, anche su capitoli di nuova istituzione. Le eventuali disponibilità non utilizzate nel corso dell'anno sono utilizzate nell'esercizio successivo.

