

N. 1315-1647/A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI)

(Relatore: TANI DANILO)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PEGGIO, SPAVENTA, PERANTUONO, TANI, TODROS,
BRINI, POCETTI, CASTOLDI, ESPOSTO, FELICETTI, CAN-
TELMI, ADAMO, ALBORGHETTI, CARRÀ, CIUFFINI,
COLURCIO, CORRADI NADIA, DE CARO, FANTI, ROSSINO,
SBRIZIOLO DE FELICE EIRENE, TOZZETTI, TREZZINI,
CARANDINI, COLONNA, ANTONI, BERNARDINI, BONI-
FAZI, BOCCHI

Presentata il 29 marzo 1977

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta
sul dissesto della Società autostrade romane e abruzzesi
(SARA)

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ASCARI RACCAGNI, MAMMI', BANDIERA, BATTAGLIA
BOGI, DEL PENNINO, ROBALDO

Presentata il 15 luglio 1977

Istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sul
dissesto della Società autostrade romane e abruzzesi (SARA)
e di altre società a prevalente capitale pubblico

Presentata alla Presidenza il 14 luglio 1978

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Camera, nell'esaminare ben due decreti-legge (il primo del 1° dicembre 1976, n. 789, poi decaduto; il secondo del 10 febbraio 1977, n. 19, convertito nella legge n. 106 del 6 aprile 1977) concernenti la decadenza della Società autostrade romane e abruzzesi (SARA) dalla concessione di costruzione e di esercizio delle autostrade Roma-Alba Adriatica e Torano-Pescara, ha dedicato un ampio dibattito al grave dissesto della società nonché alla crisi finanziaria delle altre società concessionarie.

Come si ricorderà il decreto-legge n. 19 convertito nella legge n. 106 ha stabilito la decadenza della SARA dalla concessione nonché l'autorizzazione all'ANAS a completare le opere della « A-25 » Torano-Pescara; nello stesso tempo ha limitato l'intervento relativo alla « A-24 » al completamento della galleria del Gran Sasso ed alla realizzazione di una sola corsia del tratto successivo fino al Villa Vomano. Questi provvedimenti hanno suscitato un vivace dibattito e molte polemiche sulla validità delle scelte relative al completamento delle opere; ampio fu invece il consenso sulla opportunità di procedere ad una approfondita inchiesta sulle cause del dissesto della società concessionaria e su eventuali responsabilità, esigenza, questa, emersa nel corso delle numerose audizioni svoltesi presso la Commissione lavori pubblici e nelle varie prese di posizione da parte di amministrazioni locali e delle forze politiche e sindacali.

Queste sollecitazioni sono state sostanzialmente riprese e sviluppate nelle motivazioni che sono alla base delle due proposte di inchiesta parlamentare presentate dall'onorevole Peggio ed altri (n. 1315) e dall'onorevole Ascari Raccagni ed altri (n. 1647). Pur nella parziale diversità delle

motivazioni e degli obiettivi presenti nelle relazioni che accompagnano le due proposte di legge, si è manifestata, durante la discussione svoltasi presso la IX Commissione, una sostanziale concordanza circa la necessità di approfondire le vicende che hanno contrassegnato la realizzazione delle autostrade « A-24 » e « A-25 » anche per il significato emblematico che a tale vicenda può essere attribuito nel pur ampio contesto della politica autostradale degli ultimi anni. Non può infatti non essere motivo di perplessità la circostanza che la SARA abbia avuto la concessione di singoli tronchi autostradali attraverso vari atti succedutisi dall'inizio degli anni '60 in poi con un piano finanziario che via via è andato assommando un costo di costruzione di 268.971 milioni di lire e che poi a sua volta si è dimostrato largamente inferiore a quello effettivo. Infatti dopo l'entrata in vigore della legge n. 287 del 1971 la SARA presentò un nuovo piano finanziario per la stipula di una nuova convenzione in cui vennero unificate le precedenti singole concessioni relative ai vari tronchi; essa fu stipulata il 24 marzo 1973, e corredata da un piano finanziario che prevedeva un costo delle opere (al netto di quelle realizzate a carico della Cassa per il Mezzogiorno) di lire 469.387 milioni. Alla stessa data erano stati costruiti e posti in esercizio provvisorio circa 140 chilometri del tracciato e le spese già sostenute alla data del 31 dicembre 1971 ammontavano a lire 137.694 milioni, costituente circa un terzo dell'intero programma. Il contributo dello Stato fu fissato in lire 1.112.564.415 annue per trent'anni e quindi per una somma complessiva di circa 33 miliardi di lire.

La decadenza della concessione e il subentro dell'ANAS (in base all'articolo 15 della convenzione) per far fronte a tutti

gli impegni attivi e passivi della SARA comporterà invece per lo Stato il pagamento di 57 miliardi annui di lire, per 23 anni, con un esborso complessivo quindi di 1.305 miliardi di lire e, si badi bene, limitatamente alle opere già eseguite. A tale somma va aggiunto il costo del completamento dell'« A-25 » e dei lavori già appaltati sulla « A-24 », per ulteriori 293 miliardi. Considerato che per fronteggiare questi impegni è stata autorizzata l'ANAS a ricorrere a mutui sul mercato finanziario, ciò comporterà un costo complessivo dell'opera di circa 2.500 miliardi di lire. Bastano queste cifre a legittimare la richiesta di maggiori approfondimenti sulla intera vicenda: sorge infatti il sospetto che si sia voluto dar corso alla realizzazione di un'opera di così grande rilievo senza le necessarie verifiche tecnico-finanziarie e che, ammesso che queste vi siano state, si siano volutamente ignorate le relative risultanze. È chiaro che si è stipulata la concessione e si è data la garanzia fideiussoria su un'opera che all'indomani della convenzione ha posto subito in evidenza l'impossibilità di raggiungere l'equilibrio economico finanziario per la sproporzione tra costi di costruzione e possibili ricavi dai proventi del traffico.

Sarà compito della Commissione parlamentare di inchiesta accertare i motivi di queste errate previsioni (ed in particolare se il volume di traffico previsto non fu volutamente ottimistico) pur di consentire la realizzazione di un'opera che certamente rispondeva a molte sollecitazioni di interessi e non solo pubblici. Anche sotto questo profilo la vicenda della SARA ha un significato emblematico: situazioni più o meno analoghe si riscontrano anche per alcune altre autostrade.

In occasione del dibattito sulla SARA infatti è emerso lo stato di difficoltà e di insolvenza di altre società autostradali. Proprio in sede di conversione in legge del decreto n. 19 fu affermata l'esigenza di un provvedimento di risanamento e di ristrutturazione del settore perché, anche se in misura diversa, varie società concessionarie non sono più in grado di far

fronte ai propri impegni e di onorare le rate di scadenza dei mutui.

Le undici società in crisi (escluse le autostrade « siciliane » che da sole denunciano per il 1978 un fabbisogno finanziario di oltre 200 miliardi di lire) sono le seguenti:

Torino-Savona;
Autostrada del Brennero;
SATAP;
INFRASUD;
ATIVA;
Centro Padana;
SAV;
Autostrada dei fiori;
SALT;
Autocamionale della CISA;
Valdastico.

Per tali società, secondo i dati forniti dall'AISCAT, la situazione finanziaria così può sintetizzarsi:

rate insolute al 31 dicembre 1977 per un importo di 325 miliardi di lire;
rate in scadenza nel 1978 per un importo di 226 miliardi di lire;
debiti verso istituti di credito per 97 miliardi di lire;
debiti verso fornitori ed espropriati e terzi per 167 miliardi di lire;

per un totale di fabbisogno finanziario di 817 miliardi di lire: ciò contro una previsione di entrata per il 1978 di 60 miliardi tra pedaggi e contributi ANAS, con un passivo quindi di 757 miliardi di lire.

Non è certo pensabile coprire totalmente tale differenza con l'aumento delle tariffe, né tanto meno con semplicistiche previsioni di aumento di traffico; pertanto è facile prevedere, a parte l'assurdo ricorrere a nuovi mutui per pagare i vecchi debiti, un « avvitamento » della situazione debitoria tale da provocare, se non vi sarà un intervento dello Stato ed una azione di risanamento, l'applicazione, anche in quasi tutti questi casi, dell'articolo 15 della convenzione e quindi la decadenza della concessione e l'intervento dell'ANAS.

Alla denuncia di questo dissesto si è obiettato invocando varie giustificazioni.

Si è detto che sono intervenuti fatti eccezionali, come la crisi petrolifera del 1973 che ha provocato una contrazione sulle previsioni di aumento del traffico, l'aumento dell'IVA sui pedaggi, l'aumento del costo del denaro e nel caso della SARA, dal momento che i lavori sono ancora in corso di opera, la lievitazione dei costi di costruzione intervenuti negli ultimi anni. Tali fattori certamente hanno inciso nella determinazione delle attuali difficoltà, ma essi non possono di per sé eliminare gli interrogativi che sono alla base della proposta di inchiesta parlamentare ed in particolare quelli relativi al corretto funzionamento del meccanismo della garanzia statale.

L'esigenza di fare chiarezza in questo settore sorge anche in relazione alle inquietanti conclusioni cui è pervenuta la Commissione ministeriale presieduta dal professore Adorisio sulla situazione economico-finanziaria autostradale al giugno 1975, nella cui relazione conclusiva si afferma, tra l'altro che:

« i piani finanziari hanno così assunto la funzione di elemento giustificativo della concessione perdendo qualsiasi attendibilità e qualsiasi capacità di valutazione della convenienza economica dell'opera; in non pochi casi essi presentano elevati *deficit* finanziari nei primi 25 anni, compensati negli ultimi anni mediante previsioni di traffico irrealistiche e a volte incompatibili colla stessa portata massima della autostrada ».

Tali conclusioni trovano puntuale riscontro in un rapporto della Federazione Italiana della Strada del 1976, laddove si afferma che:

« nella maggior parte dei casi le previsioni contenute nei documenti di concessione avevano la stessa solidità dei pezzi di carta con cui erano scritti: ciò nonostante, è sull'avallo dato dagli organi esecutivi a siffatte previsioni che tali autostrade furono approvate e avviate a costruzione ed è sempre sulla base di tale approvazione che viene ora invocata la garanzia di rimborso da parte dello Stato ».

Dinanzi ad affermazioni come quelle ora riportate sorge immediata l'esigenza di chiarire anche nei confronti della pub-

blica opinione se si è trattato solo di una errata impostazione generale del problema dei trasporti recependo istanze clientelari e municipalistiche, o se viceversa vi siano elementi tali da far ritenere che si sia trattato di errori voluti, di distorsioni rispetto ad un corretto esercizio della funzione di programmazione e di controllo da parte degli organi amministrativi. Interrogativi si pongono anche per quanto riguarda lo spazio in cui si sono mossi in tutta la vicenda autostradale interessi in contrasto con quelli pubblici e l'apprezzamento che di tale interesse è stato fatto nelle scelte della pubblica amministrazione.

La concordanza verificatasi nella Commissione lavori pubblici sulla necessità di procedere a tale verifica ha consentito di pervenire all'approvazione di un testo unificato delle due proposte di legge.

All'accertamento sereno e nel contempo rigoroso della validità e delle congruenze del sistema di finanziamento delle società concessionarie della costruzione e dell'esercizio di autostrade nonché della rispondenza del meccanismo di garanzia da parte dello Stato alle finalità previste, è preordinata la istituzione della Commissione stessa parlamentare di inchiesta stabilita dall'articolo 1. La Commissione stessa dovrà inoltre accertare ai sensi dello stesso articolo eventuali irregolarità dell'attività della società SARA dalla data di rilascio delle concessioni a quella della loro decadenza.

I successivi articoli stabiliscono norme per il funzionamento della Commissione e per la sua composizione, e delimitano i relativi poteri conformemente ad una prassi ormai largamente consolidata a proposito delle inchieste parlamentari.

La Commissione lavori pubblici ha ritenuto infatti di non accogliere il suggerimento espresso dalla IV Commissione giustizia concernente la composizione della Commissione e la delimitazione dei suoi poteri nella convinzione che discostarsi dalla prassi sinora seguita avrebbe fatto sorgere possibili dubbi e perplessità tali da incidere negativamente sul rapido e proficuo lavoro della Commissione di inchiesta.

TANI DANILO, *Relatore.*

TESTO
DELLA COMMISSIONE

—

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla validità del sistema di finanziamento delle Società concessionarie di autostrade e sulle cause del dissesto della Società autostrade romane e abruzzesi (SARA).

ART. 1.

E istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta al fine di accertare la validità e la congruenza del sistema di finanziamento delle società concessionarie della costruzione e dell'esercizio di autostrade, nonché la rispondenza del meccanismo di garanzia da parte dello Stato alle finalità previste dalle leggi in materia.

La Commissione deve accertare altresì se l'applicazione del sistema di finanziamento e del meccanismo di garanzia o altre cause abbiano comportato irregolarità nella attività della società « SARA », Società Autostrade Romane Abbruzzesi, dalla data di rilascio delle concessioni alla data di decadenza delle stesse.

ART. 2.

La Commissione è composta da 15 deputati e da 15 senatori, rispettivamente scelti dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari e di consentire la rappresentanza di tutti i gruppi. La Commissione elegge nel proprio seno un Presidente, un Vicepresidente e due Segretari.

ART. 3.

La Commissione decide a maggioranza sulla pubblicità delle singole sedute.

ART. 4.

La Commissione deve presentare la propria relazione alla Camera e al Senato entro sei mesi dalla sua costituzione.

Per l'esecuzione del suo mandato la Commissione ha tutti i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione.

ART. 5.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e per l'altra metà a carico del bilancio interno del Senato.

ART. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

PROPOSTE DI LEGGE

N. 1315

ART. 1.

È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attività della società « SARA » Società autostrade romane-abruzzesi, dalla data di costituzione alla data della decadenza della concessione da parte dell'ANAS.

Nell'espletamento di tale inchiesta la Commissione accerta le cause della dichiarata impossibilità della « SARA » di far fronte agli obblighi assunti per la costruzione dell'Autostrada A-24 (Roma-L'Aquila-Alba Adriatica) e dell'Autostrada A-25 (Torino-Avezzano-Pescara) ponendo a verifica la rispondenza dell'attività sociale alle leggi, ai regolamenti ed ai fini societari. La Commissione accerta altresì, se il comportamento della pubblica amministrazione, degli istituti di credito e di quanti altri abbiano comunque avuto rapporti con la « SARA », è stato conforme alle leggi e ai regolamenti vigenti.

ART. 2.

La Commissione è composta da 10 deputati e da 10 senatori, rispettivamente scelti dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari. La Commissione elegge nel proprio seno un Presidente, un Vicepresidente e due segretari.

ART. 3.

Le sedute della Commissione sono pubbliche.

La Commissione può decidere, con la maggioranza dei tre quarti, a quali sedute o parti di esse non sia ammesso il pubblico.

ART. 4.

La Commissione deve presentare la propria relazione alla Camera e al Senato entro sei mesi dalla sua costituzione.

Per l'esecuzione del suo mandato la Commissione ha tutti i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione.

ART. 5.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e per l'altra metà a carico del bilancio interno del Senato.

ART. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

N. 1647

ART. 1.

È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta che deve indagare:

a) sull'attività della Società SARA, Società autostrade romane abruzzesi, dalla data di costituzione alla data della decadenza della concessione da parte della ANAS al fine di verificare la correttezza dell'attività degli organi societari in rapporto alle norme vigenti e ai fini della Società stessa, e deve altresì accertare il comportamento della pubblica amministrazione, delle autorità politiche, degli istituti di credito e di quanti altri abbiano avuto rapporti con la SARA fin dalla fase di avvio e di predisposizione dei piani economico-finanziari;

b) sulla situazione economico-finanziaria di tutte le società a prevalente capitale pubblico operanti nel settore autostradale, per le quali lo Stato assicura comunque la totale garanzia sui mutui contratti.

ART. 2.

La Commissione è composta da 15 deputati e da 15 senatori, rispettivamente scelti dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari ed in modo di consentire la rappresentanza di tutti i gruppi. La Commissione elegge nel proprio seno un Presidente, un Vicepresidente e due Segretari.

ART. 3.

Le sedute della Commissione sono pubbliche.

La Commissione può decidere con la maggioranza dei tre quarti a quali sedute o parti di esse non sia ammesso il pubblico.

ART. 4.

La Commissione deve presentare la propria relazione alla Camera e al Senato entro sei mesi dalla sua costituzione.

Per l'esecuzione del suo mandato la Commissione ha tutti i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione.

ART. 5.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e per l'altra metà a carico del bilancio interno del Senato.

ART. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.