

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2506

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RAPAGNÀ, BONINO, CICCIOMESSERE, PANNELLA,
TARADASH, ELIO VITO**

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attività della SARA (Società autostrade romane ed abruzzesi) e sulla successiva gestione fuori bilancio denominata ex SARA

Presentata il 2 aprile 1993

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Con la presente proposta di legge intendiamo, qualcuno penserà « provocatoriamente », riproporre all'attenzione del Parlamento la vicenda culminata, sul finire del 1976, nella revoca della concessione alla Società autostrade romane ed abruzzesi (SARA) e nell'assunzione da parte dello Stato dell'onere del completamento delle opere e della copertura dei debiti pregressi. È nostra convinzione che le recenti vicende, che hanno posto sotto inchiesta politici nazionali, l'intero consiglio regionale abruzzese e figure di spicco di società appaltatrici di grandi opere (Cogefar, Bastogi) per i reati di corruzione, concussione e violazione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti politici, diano una nuova interpretazione ed un intreccio

tra politica e affari che caricò sulle spalle dei cittadini una somma che si aggirava sui 2.500 miliardi (pari a 12.500 miliardi in lire 1992) di oneri ingiustificati e ulteriori successivi finanziamenti per oltre 800 miliardi, a partire dalla legge 12 agosto 1982, n. 531.

All'inizio del 1976 fu chiaro che le ricorrenti crisi finanziarie della SARA erano tutt'altro che transitorie. Errate previsioni dei volumi di traffico e delle conseguenti entrate tariffarie, sottovalutazione dei costi, oneri finanziari gravati da una remunerazione del capitale pari a circa il doppio di quella normalmente richiesta (circostanza evidenziata dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1977, nella quale si precisava anche che l'esposizione debitoria

assommava a 1.223,4 miliardi) avevano reso i conti della società simili ad una « catena di Sant'Antonio ». L'amministratore delegato, l'ingegnere Bruni, dichiarò alle Commissioni Ambiente e Lavoro della Camera che già « a gennaio del 1974 si doveva chiudere » poiché l'equilibrio dei piani finanziari era ormai perseguibile solo col sistema perverso dei mutui di rotazione con cui pagare quelli che venivano a scadenza, per un costo di 57 miliardi l'anno; a fronte di tale uscita si disponeva di un solo miliardo utilizzabile. Ma gli amministratori della SARA furono « sospinti a proseguire da chi ne aveva facoltà ».

L'11 agosto 1976 un gruppo di deputati democristiani (De Cinque, Aiardi, Fusaro, Zolla, Quietì, Caiati, Gaspari, Presutti, Del Duca, Gava, Bianco, Urso, Rocelli, Natali, Licheri, Matarrese, Botta e Merolli) presentava una proposta di legge per il completamento delle autostrade A-24 ed A-25. Nella relazione, dopo aver ricordato l'intervento governativo a favore della SARA presso gli istituti finanziari, veniva constatata e giustificata l'impossibilità della stessa a proseguire nel suo operato, ma contestualmente si insisteva sulla necessità di proseguire le opere. La soluzione proposta fu la revoca della concessione alla società, il subingresso dell'ANAS in tutte le attività e passività, nonché la stipula di una nuova convenzione di sola costruzione con la SARA, con diritto di prelazione della stessa in caso di decisione di riaffidare in concessione i tronchi autostradali in questione. Il problema del costo di questa operazione non era stato minimamente affrontato e la copertura finanziaria proposta era tra l'assurdo (quando si affermava che si sarebbe provveduto « con i saldi attivi dell'esercizio provvisorio delle autostrade A-24 ed A-25 », che sono appunto quelle in passivo) ed il « me ne lavo le mani » (allorché si prevedeva « l'iscrizione nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici dei fondi necessari a coprire la maggiore spesa anno per anno »).

Tale impostazione venne sostanzialmente accolta dal decreto-legge 10 feb-

braio 1977, n. 19, che reiterava un precedente decreto, con l'esclusione della previsione della stipula di una nuova concessione di sola costruzione alla SARA. L'ultimazione dei lavori fu affidata così direttamente all'ANAS. Nel corso del dibattito emerse la necessità di accertare in maniera compiuta le cause del dissesto. Vogliamo porre in evidenza un solo particolare in merito a questa discussione, che fu accesa e si prolungò per quattro mesi: la valutazione dei costi complessivi e la lievitazione di essi. La relazione del Governo non ne fa alcun cenno; il deputato Aiardi sostenne che essi si riducevano a « poche decine di miliardi aggiuntivi »; l'onorevole Peggio quantificò, con dovizia di argomenti (p. 6191 del resoconto sommario della seduta del 24 marzo 1977 della Camera), in oltre 2.000 miliardi il costo per la collettività; l'onorevole Tani, dopo aver ricostruito l'assetto societario della SARA, indicò come responsabile della lievitazione dei costi il perverso intreccio tra affari e politica; i nomi che vi troviamo sono sempre gli stessi: Bastogi, Cogefar, Italcementi. Presidente della SARA era Danilo Verdini, contemporaneamente presidente del Monte dei Paschi di Siena: ci dovremmo domandare adesso che valutazione diede allora di un piano finanziario rivelatosi fallimentare e quali pressioni ricevette.

Dopo la conversione del decreto-legge n. 19 del 1977 (legge 6 aprile 1977, n. 106), il partito comunista, con l'onorevole Peggio primo firmatario, ed il partito repubblicano, su iniziativa del deputato Ascari-Raccagni, presentarono due proposte di inchiesta parlamentare sul clamoroso dissesto. Riproponiamo qui alcuni stralci dalle relazioni:

« le motivazioni addotte dai dirigenti della SARA dinanzi alla Commissione lavori pubblici sono apparse insufficienti per una comprensione reale delle cause del dissesto; ... sono sorti interrogativi circa l'attività degli organi della pubblica amministrazione incaricati di vigilare su ogni aspetto della realizzazione dell'opera, così come sulla condotta degli istituti di

credito... Il dato fondamentale emerso in Commissione è l'infondatezza delle previsioni dei costi e dei ricavi: ... il caso della SARA presenta connotati non riscontrabili in altre situazioni similari ... Del resto i dirigenti della SARA hanno ripetutamente fatto cenno a particolari circostanze, pressioni politiche, promesse governative, estranee al calcolo economico di impresa. Le revisioni dei prezzi sono state tali per cui occorre rivedere tutto l'impianto finanziario del programma, poiché determinavano costi superiori a quelli di mercato. Non è privo di significato il fatto che nelle assegnazioni degli appalti si registravano ribassi d'asta per le imprese terze, mentre per i lavori fatti eseguire in proprio dalle imprese del gruppo « Bastogi », cui era riservato per convenzione il 40 per cento dell'opera, si registravano aumenti... Soprattutto va verificato perché il Ministero del tesoro e l'ANAS, rappresentati nel collegio dei sindaci revisori rispettivamente con il presidente e con un consigliere, non abbiano concretamente evidenziato questa situazione... Da un contributo annuale di un miliardo e 112 milioni, pari a 33 miliardi da corrispondere in 30 anni, si passa ad un onere annuo di 57 miliardi quale rate di ammortamento dei mutui già contratti per le opere eseguite, da corrispondere per 23 anni per un importo complessivo di 1.306 miliardi di cui circa 851 per interessi; va inoltre considerato che per i primi urgenti pagamenti sono stati messi a disposizione dell'ANAS 35 miliardi e che la SARA ha denunciato debiti a breve per 130 miliardi, oltre ai mutui autorizzati » (A.C. 1315 presentato il 29 marzo 1977, onorevole Peggio ed altri);

« nel corso del dibattito parlamentare, la Camera ... ha avuto la netta impressione che la questione SARA non rappresentasse un caso isolato, ma fosse solo un primo segnale, clamorosamente esplosivo, di una situazione suscettibile di ulteriori, clamorosi sviluppi » (A.C. 1647, presentato il 15 luglio 1977, onorevole Ascari Raccagni ed altri).

Il dibattito sulle proposte in questione giunse fino ad un testo pronto per la discussione in Aula, ma esso decadde per la fine anticipata della legislatura. Un'analoga proposta, presentata all'inizio dell'VIII legislatura sempre dall'onorevole Peggio, non ebbe sorte migliore.

Nel frattempo le voragini finanziarie aperte dalla gestione SARA, la necessità di completare opere rimaste incompiute e le nuove ambizioni dei politici abruzzesi continuarono ad assorbire risorse; furono così approvati il decreto-legge n. 661 del 1979, recante norme per la copertura di debiti a breve e la sistemazione del personale della società, la legge n. 531 del 1982, di riassetto del settore autostradale, che assegnava 100 miliardi per la costruzione della Roma - L'Aquila - Teramo, la legge n. 230 del 1984, che incrementava di ulteriori 40 miliardi detta cifra, la legge n. 231 del 1984, che assegnava ulteriori 75 miliardi per i debiti pregressi, la legge n. 526 del 1985 (che assegnava ancora 150 miliardi), la legge 910 del 1986 (che assegnava ulteriori 300 miliardi) e due leggi (la n. 32 del 1982 e la n. 366 del 1990) per il laboratorio di fisica nucleare del Gran Sasso, la cui costruzione fu pure affidata alla gestione fuori bilancio ex SARA per un importo di complessivi 130 miliardi, cui vanno ad aggiungersi altri 57 miliardi stanziati dalla già citata legge n. 231 del 1984, incrementati da altri 55 miliardi dalla legge finanziaria 1988. Altri fondi vennero direttamente trasferiti dalle dotazioni ANAS, come risulta dalle relazioni della Corte dei conti sul rendiconto dello Stato.

L'ultima perla di questo interminabile rosario è storia recente: una serie di proposte di legge, decadute per la fine della X legislatura (A.C. 116, Ricciuti, A.C. 1180, Ricciuti, A.C. 1423, Cicerone, A.C. 1561, Ferrarini, A.C. 1858, Tancredi), la cui discussione simbolicamente si è bloccata pochi giorni prima che il giudice Di Pietro iniziasse la sua opera « risanatrice », altro non proponevano che riaffidare in concessione alla SARA fino al 2020 le autostrade

abruzzesi, con tutti i fondi residui stanziati per il completamento delle opere. Ci si domandava, tempo fa, perché ancora esistesse una società ormai da 16 anni senza oggetto sociale e cosa aspettasse il liquidatore, quell'ingegner Bruni che sedici anni fa era amministratore della stessa, a liquidarla: dalle informazioni che si sono sintetizzate in questa sede si può desumere la risposta a queste domande.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attività della Società autostrade romane e abruzzesi (SARA) svolta dalla data della costituzione della società stessa alla data della decadenza della concessione con affidamento all'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS) e sulla successiva gestione fuori bilancio denominata ex SARA.

2. La Commissione deve accertare:

a) le cause della dichiarata impossibilità della SARA di far fronte agli obblighi assunti per la costruzione delle autostrade A-24 (Roma-L'Aquila-Alba Adriatica) ed A-25 (Torano-Avezzano-Pescara), verificando la rispondenza dell'attività sociale alle leggi, ai regolamenti ed ai fini societari;

b) l'entità esatta degli oneri debitori complessivi per i quali è stato disposto il subingresso dell'ANAS e dei mutui ancora in corso di pagamento. Devono essere elencate le singole voci di spesa, i relativi capitoli ed i capitoli del bilancio dell'ANAS e del bilancio dello Stato per i quali sono stati disposti storni a favore della gestione denominata ex SARA;

c) la rispondenza alle leggi ed ai regolamenti della subentrante gestione fuori bilancio denominata ex SARA, in particolare per quanto riguarda l'assegnazione di appalti, le revisioni dei prezzi e le varianti in corso d'opera. L'esposizione dovrà illustrare l'evoluzione dei costi di ogni singolo appalto;

d) la regolarità dei comportamenti degli amministratori della SARA, della pubblica amministrazione, degli istituti di credito, delle società appaltatrici e di quanti altri abbiano comunque avuto rapporti con la SARA o con la gestione fuori bilancio denominata ex SARA.

ART. 2.

1. La Commissione è composta da quindici deputati e quindici senatori nominati rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica 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.

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche.

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

ART. 4.

1. La Commissione deve presentare la propria relazione alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica entro sei mesi dalla sua costituzione.

2. Per l'espletamento del suo mandato la Commissione procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

ART. 5.

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

ART. 6.

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