
XVI Legislatura – Camera dei deputati Atto n. 4893

Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 9.3.2012

L'atto n. C 4893 recante Modifiche all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, concernenti la regolazione del settore dei trasporti e delle infrastrutture stradali e autostradali presentato alla Camera di iniziativa dell'On. Franceschini ed altri, è stato assegnato per l'esame in sede referente alla VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici). L'analisi in Commissione non è iniziata ma sono già stati richiesti i pareri delle commissioni 1^a (Aff. costit.), 5^a (Bilancio), 9^a (Trasporti), 14^a (Pol. comun.), Questioni regionali. Il disegno di legge propone modifiche alle disposizioni previste dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria». Il decreto ha previsto l'istituzione, a decorrere dal 1o gennaio 2012, dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, ridefinendo, anche la competenza e le funzioni dell'ANAS Spa. Si riporta di seguito lo schema del disegno di legge con la relazione di accompagnamento.

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati

FRANCESCHINI, MARIANI, META, BENAMATI, BOCCI, BRAGA, BRATTI, ESPOSITO, GINOBLE, IANNUZZI, MARANTELLI, MARGIOTTA, MORASSUT, MOTTA, REALACCI, VIOLA, LARATTA, LOVELLI, PIERDOMENICO MARTINO, GIORGIO MERLO, VELO

Modifiche all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla

legge 22 dicembre 2011, n. 214, concernenti la regolazione del settore dei trasporti e delle infrastrutture stradali e autostradali

Presentata il 20 gennaio 2012

Onorevoli Colleghi! — L'apertura alla concorrenza dei mercati protetti e la tutela dei consumatori, degli utenti e dei risparmiatori sono senza dubbio due pilastri importanti della politica economica nazionale. La conseguente riduzione delle rendite monopolistiche e corporative, nonché il miglioramento della qualità dell'accessibilità e della fruibilità dei servizi sono l'ineludibile volano alla crescita economica mediante l'attrazione di nuovi investimenti.

In tale ottica riveste una particolare importanza la garanzia di condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture e alle reti del sistema del trasporto nazionale, in cui le reti stradali e autostradali svolgono, senza dubbio, un ruolo determinante per il comparto e per la mobilità delle persone e delle cose.

Tuttavia proprio per le infrastrutture stradali e autostradali, a differenza di quanto previsto per gli altri ambiti del trasporto nazionale, si sta creando una struttura che sotto il controllo ministeriale – senza, quindi, il requisito d'indipendenza – continua a non essere risolutiva per quello che continua ad apparire come un «corto circuito» del sistema, riguardo alla distinzione delle competenze tra controllori e controllati e per la scarsa concorrenza degli affidamenti di lavori da parte delle società concessionarie, soprattutto in funzione di tutela da possibili adozioni di procedure di infrazione da parte dell'Unione europea nei confronti dell'Italia.

In particolare, il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», ha previsto l'istituzione, a decorrere dal 1o gennaio 2012, dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, ridefinendo, nello stesso tempo, le funzioni dell'Ente nazionale per le strade (ANAS Spa). Con l'articolo 36, il citato decreto-legge n. 98 del 2011 ha, quindi, introdotto un'articolata disciplina volta a ridefinire, per un

verso, l'assetto delle funzioni e delle competenze in materia di gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale, attraverso l'istituzione dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, per l'altro, l'assetto delle funzioni della società ANAS Spa, che opererà di fatto nella veste di organo in house del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

I compiti della nuova Agenzia ricomprendono, tra l'altro: costruire e gestire le strade, ivi incluse quelle sottoposte a pedaggio, e le autostrade statali; realizzare il progressivo miglioramento e adeguamento della rete delle strade e delle autostrade statali e della relativa segnaletica; curare l'acquisto, la costruzione, la conservazione, il miglioramento e l'incremento dei beni mobili e immobili destinati al servizio delle strade e delle autostrade statali.

Di fatto tale assetto limita fortemente la concorrenza nel mercato degli appalti rivelandosi sostanzialmente un impedimento per lo svolgimento di gare per l'affidamento in concessione di tratte autostradali.

La relazione illustrativa del citato decreto-legge precisa che tale nuovo assetto si giustifica con la necessità di far cessare la commistione, nella società ANAS Spa, dei ruoli e delle funzioni, da un lato, di concedente della rete autostradale in concessione a terzi e, dall'altro, di concessionario ex legge della rete stradale di interesse nazionale.

Tale commistione è stata più volte rilevata in Parlamento, a causa della criticità di molte scelte condizionate dal conflitto tra controllore e controllato della stessa società ANAS Spa e dall'oggettiva mancanza del ruolo terzo a garanzia dell'interesse pubblico generale, nonché dei connessi limiti alla concorrenza e alla trasparenza in un settore molto delicato come quello delle concessioni autostradali.

All'Agenzia è inoltre attribuita la funzione di proposta sulla regolazione e sulle variazioni tariffarie per le concessioni autostradali.

Tali compiti sembrano in conflitto tra loro: infatti, la funzione di regolazione e di controllo del settore di competenza non può coincidere con la funzione di stazione appaltante che l'Agenzia, anche per il tramite della

società ANAS Spa o delle società miste regionali, è chiamata a svolgere, se non perpetuando il grave conflitto di interessi già segnalato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dalla Corte dei conti.

È urgente prendere in seria considerazione i rilievi della Corte dei conti, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e, da ultimo, della Banca d'Italia su quello che appare un «corto circuito» del sistema riguardo alla distinzione delle competenze tra controllori e controllati e sulla scarsa concorrenza degli affidamenti di lavori da parte delle società concessionarie, soprattutto, come già rilevato, per porre rimedio a quelle ragioni che potrebbero rendere possibile l'adozione di procedure di infrazione da parte dell'Unione europea nei confronti dell'Italia.

Anche l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, già nella relazione al Parlamento del 2007, ha rilevato la necessità di un soggetto regolatore imparziale «quale non può essere, istituzionalmente, l'ANAS Spa per la sua posizione di concedente», al fine di porre rimedio alle problematiche conseguenti al processo di privatizzazione con riferimento al rapporto concessorio, alla concorrenza negli appalti eseguiti dalle società autostradali e al sistema tariffario. Nell'atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 16 giugno 2010 la stessa Autorità ha confermato l'esigenza di introdurre un modello istituzionale che consenta di distinguere in maniera netta e trasparente tra funzioni di carattere politico o di indirizzo e funzioni tecniche ed esecutive, sia per il settore dei trasporti che per quello dei servizi autostradali. Solo in questo caso sarà possibile attribuire efficacemente ex post le relative responsabilità e queste ultime fungeranno da incentivo per comportamenti virtuosi. Sempre secondo l'Autorità una regolazione indipendente è dovuta alla necessità:

a) di individuare un meccanismo che imponga al proprietario o al gestore una scala di priorità di investimento pensata per la massimizzazione del benessere sociale e non dei suoi profitti soggettivi;

b) di adottare un sistema tariffario che garantisca al proprietario o al gestore un afflusso di risorse sufficienti;

c) di stabilire un corpus di sanzioni non irrisorie ma incisive, credibili e commisurate all'entità del danno all'interesse pubblico causato dall'eventuale inadempimento dell'obbligo di sviluppo della rete.

Poiché con le recenti misure assunte con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, si stabilisce la liberalizzazione del sistema dei trasporti, attribuendo le funzioni di regolazione di tale settore a una delle Autorità indipendenti esistenti che dovrà, tra le altre cose, garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture, appare necessario rivedere e ripensare le misure per la disciplina del settore stradale e autostradale delineate con il citato decreto-legge n. 98 del 2011, anche alla luce del recente documento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito ad alcune misure necessarie per far ripartire la crescita, in cui un capitolo a parte è dedicato alle infrastrutture di trasporto, alle autostrade e agli aeroporti, settori nei quali l'Autorità garante ritiene necessario procedere rapidamente a inserire la regolazione delle infrastrutture autostradali tra le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, lasciando impregiudicate le funzioni specifiche dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali.

Pertanto, poiché la presente proposta di legge ridefinisce le funzioni dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali sottraendole proprio quelle in materia di vigilanza e di regolamentazione del settore che, correttamente, sono attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti, disciplinata dal citato decreto-legge n. 201 del 2011, se ne auspica una rapida approvazione al fine di mettere i presupposti per realizzare un sistema in grado di assicurare quelle terzietà, trasparenza e concorrenza, a partire dall'affidamento della gestione del sistema autostradale, che, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea, garantiscono la piena distinzione tra le funzioni di regolazione e di controllo e le funzioni di stazione appaltante nel settore stradale e autostradale.

PROPOSTA DI LEGGE**Art. 1.**

1. Al numero 1) della lettera b) del comma 2 dell'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dopo le parole: «ferroviarie, aeroportuali, portuali» sono inserite le seguenti: «, stradali e autostradali».

2. Al comma 2 dell'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'alinea, le parole: «nonché di atti convenzionali e di regolazione tariffaria nel settore autostradale e» sono soppresse;

b) alla lettera b), numero 2), le parole: «vigilanza e controllo sui concessionari autostradali, inclusa» sono soppresse;

c) la lettera e) è abrogata.