

Proposta di Legge

D'iniziativa dei deputati

PROVERA, MIGLIORE, ACERBO, BURGIO, CACCIARI, CANNAVO', CARDANO, CARUSO, CASSOLA, CENTO, COGODI, DE CRISTOFARO, DE SIMONE, DEIANA, DE ZULUETA, DIOGUARDI, DURANTI, FALOMI, FARINA, FERRARA, FOLENA, FORGIONE, FRANCESCATO, FRIAS, GUADAGNO, IACOMINO, KALIL ALI' RASHID, LOCATELLI, LOMBARDI, MANTOVANI, MASCIA, MUNGO, OLIVIERI, PEGOLO, PERUGIA, RICCI ANDREA, RICCI MARIO, ROCCHI, RUSSO FRANCO, SGOBIO, SINISCALCHI, SMERIGLIO, SOFFRITTI, SPERANDIO, TRANFAGLIA, TREPICCIONE, ZIPPONI

e sottoscritta dai senatori:

Sen. Anna Donati (Insieme con l'Unione Verdi P.D.C.I.), Sen. Dino Tibaldi (Insieme con l'Unione Verdi P.D.C.I.), Sen. Daniela Alfonsi (P.R.C.), Sen. Fosco Giannini (P.R.C.), Sen. Claudio Grassi (P.R.C.), Sen. Luigi Malabarba (P.R.C.), Sen. Raffaele Tecce (P.R.C.), Sen. Franco Turigliatto (P.R.C.), Sen. Tiziana Valpiana (P.R.C.).

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta Sul progetto Treni Alta Velocità

Relazione

Onorevoli colleghi! La realizzazione del progetto per l'Alta Velocità ferroviaria prese formalmente avvio con il "contratto di concessione per la progettazione, realizzazione e sfruttamento economico dell'Alta Velocità" affidato il 7 agosto 1991 dall'Ente Autonomo Ferrovie dello Stato alla società TAV SpA. Si trattava di una società per il 40 per cento pubblica e per il 60 per cento privata, percentuali che in misura identica corrispondevano alla copertura dei costi attribuita alle parti citate. Sette contratti di concessione furono affidati a contraenti generali per la progettazione e la realizzazione di altrettante tratte. Nell'arco di pochi anni apparve evidente che il peso finanziario dell'Alta Velocità era destinato a diventare insostenibile per le casse dello Stato. Ciò si comprende sia dalla valutazione in termini assoluti del costo del progetto sia dall'analisi dell'impalcatura finanziaria su cui poggiava.

Il costo del progetto presentato nel 1991 fu stimato e contrattualizzato con una cifra complessiva pari, secondo i dati ufficiali, a 14.153 milioni di euro. Tale costo -che comprendeva tratte, nodi, materiale rotabile, infrastrutture aeree, interessi intercalari, costi delle società e opere compensative - risulta oggi pari a 88.150 milioni di euro. Come dire che, considerato 100 il costo stimato e contrattualizzato nel 1991, oggi siamo ad un costo stimato pari a 623 ed i lavori ancora ben lontani dalla conclusione. La tratta Torino-Napoli e i relativi nodi devono infatti ancora essere completati, ed è prevista la continuazione del progetto relativamente alle tratte Genova-Milano, Milano-Padova e Torino-Lione.

Ma l'aumento esponenziale dei costi è solo uno dei punti critici del progetto Alta velocità. Grazie ad un'architettura societaria e finanziaria ben congegnata infatti prese avvio un progetto faraonico inadeguato alle esigenze trasportiste del nostro Paese. Il necessario ammodernamento della rete ferroviaria doveva portare a concepire un progetto in grado di dare risposte al trasporto dei pendolari residenti nelle grandi aree metropolitane o nelle province limitrofe e non limitarsi ad intervenire sulle lunghe percorrenze nel tentativo di fare concorrenza al trasporto aereo. In virtù della presenza di banche, considerate in quota privati ma in realtà pubbliche, si consentì l'assegnazione dell'opera a trattativa privata. Si trattò pertanto di un'impostazione che, pur fondata su un falso peraltro avallato da un parere fornito al Ministero dei Trasporti il 1° ottobre 1993 dal Consiglio di Stato, consentì di esprimere una valutazione di conformità delle trattative private. Lo stesso Ministro dei trasporti Burlando denunciò nel 1998 le contraddizioni di questa vicenda, constatando che "il 60 per cento dei privati non si è mai visto". Tale denuncia, come del resto la verifica avviata dal Governo Prodi nel 1997, non bastò ad azzerrare o comunque a ridefinire l'architettura contrattuale e finanziaria del progetto.

Una tappa fondamentale della vicenda Alta velocità è rappresentata dalla verifica di Governo del progetto prevista al comma 15 dell'articolo 2 della legge del 23 dicembre 1996, n. 662. Il gruppo di esperti del ministero dei Trasporti e del

ministero dell'Ambiente, nonostante non avesse il compito di elaborare un progetto alternativo, presentò un documento molto significativo. Vale la pena riprenderne alcuni punti salienti al fine di focalizzare gli obiettivi della presente proposta di legge.

In base a tale documento le valutazioni economiche e finanziarie del progetto erano rese "poco significative" dalla mancata definizione di "politiche infrastrutturali, strategie organizzative e di mercato, nonché adeguate e congruenti politiche dei trasporti" come dimostravano i dati allegati. Senza questi elementi già allora non risultava possibile recuperare significativamente la domanda di trasporto di lunga percorrenza di passeggeri e merci che, a fronte di una crescita, risultava solo in minima parte assorbita dalla ferrovia a vantaggio del trasporto su strada. Si osservava inoltre che "se, come sembra, la domanda è fortemente sovrastimata nell'attuale assetto organizzativo e normativo dei trasporti, è ovvio che la redditività del progetto risulta sovrastimata più che proporzionalmente, data la natura decrescente dei costi ferroviari. Ciò può presentare rilevanti problemi per le risorse pubbliche complessive assorbite dal progetto". Oltre agli aspetti finanziari, il documento evidenziava e motivava la necessità di un approfondimento degli studi sulla domanda viaggiatori e merci, un approfondimento del progetto dell'esercizio (linee, tipo di orario, tariffe) viaggiatori e merci, l'accertamento della convenienza dell'elettrificazione in c.a. monofase a 2x25 kv rispetto alla soluzione a 3kv c.c., nonché un'analisi più dettagliata del quadro infrastrutturale, del grado di funzionalità, degli incrementi di capacità e di velocità commerciale conseguibili con un modello di esercizio che facesse ampiamente ricorso ad orari cadenzati e coordinati.

Nonostante ci fossero motivazioni sufficienti a rimettere in discussione l'intero progetto, il Parlamento ne votò la continuazione anche perché si tentò di cancellare l'analisi critica del comitato istituito dal governo Prodi attraverso la costituzione di un nuovo comitato interministeriale nel quale i consorzi riuscirono provvidamente ad infiltrare i loro esperti. Nel contempo, nonostante l'imminente avvio dei lavori comportasse la ricapitalizzazione della Tav, dai privati non arrivò il capitale non pubblico promesso e, conseguentemente, la Tav diventò 100 per cento pubblica. Nel momento cruciale dunque venne meno il fattore che aveva rappresentato il punto di forza per l'approvazione del progetto.

Il Governo Berlusconi ha assunto il cosiddetto "modello Tav" come riferimento per la realizzazione delle grandi opere prevista dalla legge 443/2001, nota come legge obiettivo. Tale legge, infatti, ha introdotto una nuova procedura autoritativa che, sostituendo quella ordinaria rappresentata dalla Conferenza dei servizi, delega il Governo a emanare uno o più decreti legislativi per la rapida realizzazione di infrastrutture ritenute strategiche. La decisione del Governo Prodi di sfilare l'opera Torino-Lione dalla legge obiettivo ha ridato la parola alla Conferenza dei servizi e quindi agli enti locali e alla società civile organizzata. Si è trattato di un notevole passo avanti che ha aperto la strada alla necessaria revisione della stessa legge obiettivo.

Fin dal suo avvio il progetto Tav ha trovato la ferma opposizione di enti locali, associazioni ambientaliste e semplici cittadini su cui ricadevano sia in termini ambientali sia in termini economici le pesanti conseguenze della realizzazione di tale progetto. Comitanti anti-tav hanno iniziato a proliferare nei vari territori interessati fino all'emblematica mobilitazione dei cittadini della Val Susa che, dopo oltre quindici anni di impegno, hanno portato l'attenzione non solo della politica, ma dell'intero Paese, su alcune questioni cruciali per lo stesso futuro dei trasporti.

La ricostruzione della vicenda Tav, almeno nei suoi aspetti più clamorosi, intende evidenziare la necessità di un definitivo e più ampio approfondimento da parte del Parlamento attraverso la costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta. I proponenti ritengono infatti che un'operazione di trasparenza sia, anche alla luce dei recenti accadimenti, non più rinviabile. I caratteri del modello contrattuale e finanziario Tav hanno provocato enormi perdite in termini economici. L'indagine deve portare ad individuare le responsabilità rispetto agli errori commessi in passato e contemporaneamente escludere in futuro il rischio di ricadere in logiche che vedono prevalere gli interessi di pochi su quelli del Paese. Grazie infatti al lavoro di una commissione parlamentare di inchiesta, potranno emergere risposte, chiarimenti e approfondimenti sull'intero progetto Alta velocità, con particolare riguardo all'impalcatura finanziaria su cui si basa. I risultati di questa autorevole indagine confluirebbero nelle decisioni politiche dei diversi livelli istituzionali nazionali e locali. Le maggiori implicazioni del lavoro della Commissione riguardano il *project financing* della Tav senza escludere valutazioni e verifiche di ordine tecnico al fine di individuare, laddove possibile, eventuali modifiche al progetto.

Articolo 1

(Istituzione e compiti della Commissione)

1. E' istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta sul progetto Treni Alta Velocità, di seguito denominata "Commissione" con il compito di:

- a) verificare l'attuazione delle normative vigenti e le eventuali inadempienze da parte dei soggetti pubblici e privati destinatari delle stesse;
- b) verificare i costi complessivi del progetto dalla costituzione di Tav SpA alla data di entrata in vigore della presente legge, individuando i costi sostenuti direttamente o indirettamente dallo Stato per la progettazione, la gestione delle relazioni contrattuali ed altre opere strettamente correlate al progetto;
- c) verificare i costi effettivi sostenuti e da sostenere per realizzazione di nodi, materiale rotabile e infrastrutture aeree;
- d) quantificare gli oneri finanziari a carico dello Stato in relazione alle garanzie per i prestiti attivati da Tav SpA, verificandone la regolarità;
- e) verificare la gestione complessiva del progetto Alta velocità, con particolare riguardo alle procedure e agli accordi intercorsi tra Ferrovie dello Stato, Tav SpA e *general contractors*;
- f) verificare la regolarità degli appalti;
- g) verificare la redditività del progetto in relazione ai costi ferroviari coperti dalle risorse pubbliche complessive;
- h) Verificare che il sistema di alimentazione sia stato realizzato ottenendo la riduzione dei costi del materiale rotabile;
- i) Proporre soluzioni legislative e amministrative tese a rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e a rimuovere le disfunzioni eventualmente accertate;
- j) verificare la rispondenza tra il progetto Tav e le politiche infrastrutturali, le strategie organizzative e di mercato, con particolare riguardo al recupero di quote di domanda di trasporto di lunga percorrenza di passeggeri e merci;
- k) realizzare un'analisi dettagliata del quadro infrastrutturale, del grado di funzionalità, degli incrementi di capacità e di velocità commerciale conseguiti con il modello Tav;
- l) Verificare che il sistema di integrazione della rete garantisca la piena interoperabilità e cooperazione fra ferrovie a livello nazionale ed europeo;
- m) Verificare che la realizzazione dei nodi abbia tenuto conto delle priorità del trasporto pubblico locale e delle merci;
- n) verificare la possibilità di percorsi alternativi alla Val di Susa;
- o) riferire al Parlamento al termine dei suoi lavori e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità..

2. La Commissione conclude i propri lavori entro due anni dalla data della sua costituzione e presenta al Parlamento la relazione finale entro i successivi due mesi.

3. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria..

Articolo 2

(Composizione della Commissione)

La Commissione è composta da venti senatori e venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuno gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. La Commissione, nella prima seduta, elegge il presidente, due vicepresidenti e due segretari..

Articolo 3
(Testimonianze)

1. Relativamente agli obblighi delle persone chiamate a deporre davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

Articolo 4
(Acquisizione di atti e documenti)

1. La Commissione può acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti dal segreto. In tale ultimo caso la Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza..

2. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non dovranno essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari. Il segreto funzionale riguardante atti e documenti acquisiti dalla Commissione in riferimento ai reati di cui agli articoli 416 e 416-bis del codice penale non può essere opposto ad altre Commissioni parlamentari di inchiesta..

Articolo 5
(Obbligo del segreto)

I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4 comma 2.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma 1, nonché la diffusione in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

Articolo 6
(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta..

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

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