

### 3.2.2. Programma 4 “Sistemi ferroviari locali”. Il contratto di programma

Il programma intitolato “Sistemi ferroviari locali”, attiene al tema del “contratto di programma Rete ferroviaria italiana (RFI)”<sup>53</sup>.

La Rete Ferroviaria Italiana (RFI) è la società del Gruppo Ferrovie dello Stato preposta alla gestione dell’infrastruttura ferroviaria nazionale. Opera in regime di concessione, rilasciata per la durata di 60 anni dal Ministro dei trasporti e della navigazione con decreto n. 138T del 31 ottobre 2000 e successive modifiche e integrazioni<sup>54</sup>. I rapporti tra le parti sono regolati, in attuazione dell’art. 14 del d.lgs. n. 188 del 2003, da contratti di programma. Il contratto di programma è stipulato per un periodo minimo di tre anni, nei limiti delle risorse annualmente iscritte nel bilancio dello Stato. Il 31 dicembre 2005 è scaduto il contratto di programma 2001-2005; con deliberazione CIPE n. 159 del 2 dicembre 2005 lo stesso è stato prorogato per l’anno 2006.

Con contratto di programma 2007-2011, sottoscritto tra le parti in data 31 ottobre 2007, sono stati individuati gli investimenti necessari all’infrastruttura ferroviaria e le relative modalità di finanziamento. In particolare, il contratto individua in allegato le opere in corso (Tabella A); le opere prioritarie da avviare (Tabella B); le altre opere da realizzare (Tabella C); le opere previste a completamento del piano (Tabella D); i programmi di investimento già oggetto dei precedenti contratti di programma per i quali non occorre alcuna ulteriore risorsa finanziaria (Tabella E). Con separato contratto dovevano essere indicati i servizi e i corrispettivi economici che RFI S.p.A. deve rendere alla parte pubblica.

Con decreto ministeriale del 18 marzo 2008 è stato approvato l’aggiornamento 2008 del contratto di programma 2007-2011 sugli investimenti, sottoscritto tra il Ministero delle infrastrutture e la Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. previo parere favorevole del CIPE e delle competenti Commissioni parlamentari.

Ad avviso della Corte, l’esigenza che si pone in primo piano e che ha formato oggetto di analoghe osservazioni in altri referti<sup>55</sup> è quella di una “razionalizzazione” dei rapporti tra RFI S.p.A. e Stato, tanto nella determinazione degli oneri e dei finanziamenti pubblici; quanto, nell’indicazione dei servizi e dei corrispettivi economici che RFI S.p.A. deve rendere alla parte pubblica.

Il principio di equità intergenerazionale, in base alla quale i soggetti che beneficiano dell’investimento dovrebbero essere anche quelli chiamati a ripagarne i correlati debiti<sup>56</sup>, dovrebbe ispirare i rapporti tra RFI S.p.A. e Stato, proprio al fine di evitare che l’accollo di

<sup>53</sup> Come risulta dal documento di riferimento elaborato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato “La nuova classificazione del bilancio dello Stato: missioni e programmi. 2008”. Anche ai fini della programmazione annuale, sarebbe stato più logico accorpere questo Programma con il Programma 6 “Sviluppo della mobilità locale” della missione 13.

<sup>54</sup> Con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 60T del 28 novembre 2002 e n. 3T del 19 gennaio 2006 sono state apportate integrazioni al citato decreto n. 138T del 31 ottobre 2000.

<sup>55</sup> Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 2005-2006, approvata con Determinazione della Sezione Enti n. 40 del 14 maggio 2008, pag. 9 e segg.

<sup>56</sup> Ben evidenziato nella Relazione della Corte dei conti sulle “Risultanze del controllo sulla gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato contratti da FF.SS., RFI, TAV e ISPA per infrastrutture ferroviarie e per la realizzazione del sistema Alta velocità”, approvata con delibera n. 25/2008/G. Su alcuni fenomeni particolari quale l’esternalizzazione dell’impiego di risorse pubbliche sotto il profilo della “contribuzione in conto impianti” riguardante società pubbliche e/o partecipate quali FF.SS. e ANAS S.p.A., si è espressa di recente la Corte con la delibera n. 11/209/G (depositata il 19 giugno 2009) contenente la “Relazione sulla gestione delle risorse allocate in partite di spesa del bilancio dello Stato che presentano elementi di criticità”. Di questa si tratterà più ampiamente nella Relazione del prossimo anno.

situazioni debitorie a carico del bilancio statale o l'istituzione di patrimoni separati<sup>57</sup> possano tradursi in operazioni prive di qualsiasi convenienza economica per il soggetto pubblico.

### 3.2.2.1. Aggiornamento del contesto normativo

Tra gli elementi più significativi intervenuti nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009 meritano di essere segnalati:

- l'art. 12 della legge n. 133/2008, intitolato "Abrogazione della revoca delle concessioni TAV", in base al quale "i rapporti convenzionali stipulati da TAV S.p.A. con i contraenti generali in data 15 ottobre 1991 ed in data 16 marzo 1992 continuano senza soluzione di continuità, con RFI S.p.A.". Le concessioni, affidate a suo tempo senza alcuna procedura competitiva, già revocate, per effetto delle disposizioni ora abrogate, continuano, pertanto, ad essere operative. Dette disposizioni riguardano, in particolare, le concessioni ai *general contractors* per alcune tratte non ancora avviate dell'alta velocità ferroviaria (Milano-Genova, Milano-Verona e Verona-Padova)<sup>58</sup>;
- l'art 63 della già richiamata legge n. 133/2008, secondo cui "Per far fronte alle esigenze del Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A. è autorizzata la spesa di 300 milioni per l'anno 2008";
- l'art. 25 della legge n. 2/2009, nella parte in cui ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze apposito Fondo per investimenti per le Ferrovie dello Stato, pari a 960 milioni. Le nuove disposizioni prevedono, inoltre, per la stipula dei nuovi contratti di servizio tra lo Stato, le Regioni a statuto ordinario e Trenitalia S.p.A. una spesa di 480 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011. I predetti fondi stanziati a favore del gruppo Ferrovie dello Stato sono stati coperti mediante utilizzo dei fondi FAS; tale fondo ha un vincolo di destinazione: l'85 per cento al Sud e il 15 per cento al Centro-Nord;
- l'art. 7, comma 3-ter, del DL 10 febbraio 2009 n. 5, convertito dalla legge 9 aprile 2009, n. 33 che nel modificare il d.lgs. n. 422/1997, stabilisce che i contratti di servizio relativi al trasporto ferroviario hanno durata minima non inferiore a sei anni, rinnovabili per altri sei;
- il d.P.R. 25 febbraio 2009, n. 34 di approvazione dello Statuto, il d.P.R. 25 febbraio 2009, n. 35 di adozione del regolamento di organizzazione e il d.P.R. 3 marzo 2009, n. 36 di adozione del regolamento concernente la gestione amministrativa e contabile dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, istituita con decreto legislativo del 10 agosto 2007, n. 162<sup>59</sup>; la convenzione del 21 maggio 2008 tra il Ministero dei trasporti, l'Agenzia e il gruppo FS per assicurare in via di prima applicazione il funzionamento dell'Agenzia; la direttiva del Ministro sulla sicurezza ferroviaria.<sup>60</sup>

E' in corso di elaborazione il recepimento delle direttive comunitarie nn. 58 e 59 del 23/10/2007 in materia di trasporto ferroviario, facenti parte del cosiddetto "Terzo pacchetto

<sup>57</sup> In proposito, si segnala che con l'articolo 8, comma 1, del DL n. 63 del 2002 convertito dalla legge n. 112 del 2002, è stata istituita la società Infrastrutture S.p.A. (ISPA) per il finanziamento delle infrastrutture dell'Alta Velocità, alla quale l'art. 75 della legge n. 289/2002 (Finanziaria 2003) ha affidato il compito di reperire le risorse necessarie mediante ricorso al mercato bancario e dei capitali. Tale meccanismo è ora cessato per effetto dell'art. 1, comma 966, della Finanziaria 2007, che ha disposto l'assunzione degli oneri direttamente a carico dello Stato.

<sup>58</sup> Vedi delibera n. 23/2008/G prima citata.

<sup>59</sup> In attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.

<sup>60</sup> D.m. 81/T del 19/03/2008.

ferroviario”,<sup>61</sup> nella parte in cui alle imprese ferroviarie è accordato, entro il 1° gennaio 2010, il diritto di accesso all’infrastruttura di tutti gli Stati membri per l’esercizio di servizi di trasporto internazionale di passeggeri.

Nella delibera CIPE del 6 marzo 2009 n. 10<sup>62</sup> sono previsti 2.750 milioni di contributi pubblici per interventi ferroviari (tra cui gli assi AV/AC Milano-Verona; Milano-Genova prima fase; oneri ambientali per la Firenze-Bologna; il primo stralcio dell’asse pontremolese)<sup>63</sup>.

Per quanto riguarda le Delibere CIPE di approvazione dei progetti preliminari, come già rilevato in sede di controllo preventivo<sup>64</sup>, manca in alcuni casi una congrua indicazione dei mezzi e delle modalità di copertura finanziaria delle opere da realizzare per cui la programmazione della spesa si presenta indefinita.

Quanto all’analisi finanziaria, come già indicato nel paragrafo n. 3.2 e nella relativa Tabella, va rilevato che, mentre vi è un tasso elevato di autorizzazioni di cassa rispetto alla massa spendibile (pari all’86,2 per cento), è molto bassa la percentuale di pagamenti sulle autorizzazioni (25,7 per cento).

### 3.2.3. Programma 5 “Sistemi idrici, idraulici ed elettrici”<sup>65</sup>

Il programma ha come compito essenziale l’approvazione dei progetti delle grandi dighe e la vigilanza sulla costruzione delle nuove dighe soprattutto in relazione agli aspetti di sicurezza sismica ed idraulica. Nel suo ambito rientra anche l’approvazione dei progetti di opere di derivazione dei serbatoi e di adduzione all’utilizzazione, comprese le condotte forzate.

Un compito particolare si riferisce ai finanziamenti e alla realizzazione delle opere per la salvaguardia di Venezia e il riequilibrio della laguna di Venezia<sup>66</sup>.

L’attuazione di questo programma è affidato, nell’ambito del Dipartimento per le infrastrutture, alla DG per le dighe e le infrastrutture idriche ed elettriche, che ha assorbito le competenze già demandate al Registro Italiano Dighe (RID), soppresso dall’art. 2, comma 170, del DL 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

La DG ha, infatti, iniziato la sua attività nel gennaio 2008 scontando, quindi, un periodo di transizione al fine di consentire un’amalgama delle sue competenze con quelle appartenenti alla struttura riassorbita.

Nel 2008 le iniziative volte all’attuazione del programma in esame, hanno seguito essenzialmente due linee di indirizzo: 1. perseguire la “sicurezza” degli sbarramenti e dei territori a valle degli stessi; 2. la programmazione, il monitoraggio ed il finanziamento di infrastrutture idriche nell’ambito della competenza del Ministero.

<sup>61</sup> Il terzo pacchetto è composto dalle direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE, nonché dai Regolamenti 1370/2007/CE, 1371/2007/CE e 1372/2007/CE.

<sup>62</sup> Di aggiornamento della dotazione del FAS 2007 – 2013 e della delibera n. 166/2007.

<sup>63</sup> Con riferimento in particolare alla tratta Brescia-Treviglio dell’Asse AV/AC Milano-Verona Asse AV/AC Milano-Genova I fase Oneri ambientali pregressi linea AV/AC Firenze-Bologna, Asse ferroviario pontremolese I stralcio.

<sup>64</sup> V. delibere n. 3/2008/P, n. 11/2008/P, n. 18/2008/P e n. 19/2008/P di ricusazione del visto e della conseguente registrazione dei provvedimenti soggetti a controllo preventivo di legittimità.

<sup>65</sup> In proposito la Corte ha approvato la delibera n. 19/2008/G contenente la Relazione sulla “Realizzazione di infrastrutture idriche nelle aree depresse”, nonché la delibera n. 5/2009/G sui “Programmi ed interventi per il riassetto idrogeologico e la difesa del suolo”.

<sup>66</sup> In proposito la Corte ha approvato la delibera n. 2/2009/G contenente la Relazione sullo “Stato di avanzamento del progetto di salvaguardia della Laguna della città di Venezia”.

Quanto alla “sicurezza”, che è intesa come protezione delle popolazioni e dei territori a valle degli sbarramenti artificiali, essa era l’obiettivo principale del RID ed è stato fatto proprio dalla Direzione competente<sup>67</sup>.

Come si desume dalle linee di azione, l’attuazione del programma è focalizzato soprattutto sulla vigilanza e l’istruttoria dei provvedimenti di approvazione ed autorizzazione. In questa ottica, poiché è stata conclusa l’istruttoria del 97 per cento dei provvedimenti esaminati, si può dire che sono stati raggiunti gli obiettivi strategici “Interventi per la sicurezza delle dighe” e “Piano ispettivo per la verifica della stabilità e curabilità delle dighe”.

La vigilanza si esercita sulle 17 dighe in costruzione e su 94 dighe in invaso sperimentale; essa comporta, oltre ai sopralluoghi ispettivi, la verifica della idoneità dei materiali impiegati, della rispondenza delle opere al progetto approvato e del comportamento delle stesse alle ipotesi progettuali.

Al fine di garantire comunque una assidua presenza nei cantieri aperti le visite ispettive effettuate sono state 236, pari a circa il 106 per cento del totale previsto.

Nel 2008 sono stati esaminati 10 progetti, sono stati assegnati fondi per un importo complessivo di 5,1 milioni e sono state validate 10 rivalutazioni.

Per i profili riguardanti la programmazione la DG competente ha avviato l’attuazione dell’obiettivo strategico “Programmazione, finanziamento e realizzazione delle reti idrauliche, acquedottistiche ed elettriche”, oltre all’attività relativa all’emissione dei decreti di finanziamento. Il C.d.R. è titolare del Progetto Operativo (PO) risorse idriche, II stralcio del PON (Programma Operativo Nazionale) ATAS del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006, che aveva come finalità quella di fornire assistenza tecnica alle Regioni dell’Obiettivo 1 per una migliore utilizzazione dei cofinanziamenti comunitari.

Il PO si può dire ormai completato perché sono stati effettuati pagamenti per il 96 per cento sulla dotazione finanziaria complessiva<sup>68</sup>.

Il settore idrico si interseca con le opere della legge obiettivo perché il CIPE ha deliberato numerosi interventi in attuazione di questa legge a favore delle Regioni meridionali. Tra queste le maggiori beneficiarie sono state la Basilicata e la Sardegna.

Il programma 5 vede, oltre ad un rilevante tasso di autorizzazioni rispetto alla massa spendibile (85,6 per cento), anche una percentuale elevata (79,9 per cento) di pagamenti rispetto alle autorizzazioni, che dimostra una buona capacità di spesa. Significativo il dato riguardante gli investimenti che assorbono il 91,5 per cento degli stanziamenti dell’intero programma ed il 5,4 per cento del totale della missione.

<sup>67</sup> In proposito, le linee di azione fondamentali sono:

- approvazione tecnica dei progetti di costruzione e manutenzione delle dighe;
- vigilanza sui lavori;
- vigilanza sull’esercizio degli sbarramenti;
- attività connesse alla messa in sicurezza delle dighe prive di concessionario;
- esame delle rivalutazioni idrogeologiche e idrauliche richieste ai concessionari;
- supporto alla Protezione civile in occasione di sismi o eventi idrologici idraulici intensi.

<sup>68</sup> Nel corso del 2008 sono state inoltrate complessivamente 104 richieste di pagamento all’IGRUE, a valere sia sulla quota nazionale che su quella comunitaria per un importo complessivo di 1,39 milioni così ripartiti: I trimestre 229.317,82; II trimestre 55.721,94; III trimestre 151.122,38; IV trimestre 952.864,66.

### 3.2.4. Programma 7 “I sistemi stradali ed autostradali”

Il Programma 7 individua in capo al Ministero delle infrastrutture le seguenti attività:

“Interventi finanziari Convenzione ANAS S.p.A.; Vigilanza e controllo tecnico operativo sull’ANAS S.p.A. e sui gestori delle infrastrutture viarie della rete nazionale; Approvazione concessioni di costruzione e gestione di infrastrutture viarie”<sup>69</sup>.

La direttiva del Ministro delle infrastrutture, contenente “Indirizzi generali sull’attività amministrativa e sulla gestione per l’anno 2008”<sup>70</sup>, individua tre Obiettivi strategici riferiti alla:

- “Vigilanza sull’attuazione del contratto di programma ANAS 2007 e sulla direttiva di cui al comma 1023 della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007);
- Vigilanza sull’attività dell’ANAS S.p.A., quale soggetto concedente e gestore della rete autostradale;
- Aggiornamento contratto di programma 2007”.

La finalità è quella di monitorare e controllare l’attività svolta da ANAS S.p.A.; di verificare gli andamenti degli interventi programmati; di monitorare il processo di trasformazione degli assetti organizzativi e funzionali dell’ANAS S.p.A..

È ancora in corso un significativo progetto di riforma sugli assetti organizzativi dell’ANAS S.p.A.<sup>71</sup>.

Nelle previsioni del Piano economico-finanziario 2007-2052 e dell’Allegato Infrastrutture al Dpef 2009-2013<sup>72</sup> si intende assicurare all’ANAS S.p.A. una piena autonomia economica, finanziaria e patrimoniale “fuori dal perimetro delle Pubblica Amministrazione” secondo modelli imprenditoriali e di mercato in una prospettiva di efficienza e produttività.

Il collocamento di ANAS S.p.A. fuori dal conto consolidato delle pubbliche amministrazioni resta subordinato al raggiungimento di un pieno equilibrio economico-finanziario della società. Condizione necessaria è che l’ANAS S.p.A. riesca ad ottenere ricavi superiori al 50 per cento dei propri costi gestionali<sup>73</sup>. Il bilancio relativo all’esercizio 2008 - deliberato dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 28 maggio 2009 ed approvato dall’Assemblea nella seduta del 15 giugno 2009 - si è chiuso per la prima volta con un avanzo di 3,5 milioni.

Il Piano economico finanziario 2007-2052, muovendo dall’analisi dell’evoluzione dei costi e dei ricavi nel settore delle infrastrutture stradali ed autostradali, indica tra le linee strategiche di sviluppo dell’ANAS S.p.A. la separazione delle attività di vigilanza e controllo da quelle di sviluppo e di gestione della rete stradale.

In attesa dell’approvazione del Piano, ancora in fase di valutazione da parte dell’azionista unico (Ministero dell’economia e delle finanze), sono stati approvati i contratti di programma annuali, disciplinanti i rapporti tra il Ministero vigilante (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) e la Società. I contratti di programma riportano in allegato l’elenco delle opere da

<sup>69</sup> Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Missioni e programmi delle amministrazioni centrali dello Stato 2008, già prima citato.

<sup>70</sup> Prot. n. UDCGAB0001461 del 07.02.2008.

<sup>71</sup> Iniziato con la trasformazione, ai sensi dell’art. 7 del DL 8 luglio 2002, n. 138, convertito dalla legge 8 agosto 2002, n. 178 e s.m. e i. (in attuazione della legge delega n. 448 del 2001), dell’Ente nazionale per le strade in ANAS S.p.A..

<sup>72</sup> V. Piano economico-finanziario 2007-2052 (sottoscritto il 26 giugno 2007) pag. 7 e segg. e l’Allegato Infrastrutture al Dpef 2009-2013, doc. Camera LVII, n.1, pag. 146 e segg..

<sup>73</sup> Sulla base dei vincoli imposti da ESA95 (Eurostat).

realizzare e il Piano dei servizi che la società si impegna ad apprestare. Il sistema della convenzione unica va a sostituire, ad ogni effetto, la convenzione originaria nonché tutti i relativi atti aggiuntivi.

Le nuove forme di *federalismo infrastrutturale*<sup>74</sup>, consistenti nella creazione di apposite società di diritto pubblico partecipate da ANAS S.p.A. e dalle Regioni<sup>75</sup>, potrebbero consentire, sulla base delle indicazioni fornite dall'Allegato Infrastrutture al Dpef 2009-2013<sup>76</sup>, l'ingresso di nuove forme di finanziamento degli investimenti stradali ed autostradali, alternative a quelle esistenti.

### 3.2.4.1. Vigilanza sull'attuazione del contratto di programma ANAS 2007 e sulla direttiva di cui al comma 1023 della Finanziaria 2007

La vigilanza sull'attuazione del contratto di programma ANAS 2007 ha come finalità operativa il monitoraggio dei programmi infrastrutturali dell'ANAS S.p.A. attraverso l'esame dell'attività da questa svolta e delle relazioni - periodicamente inviate dalla Società - contenenti dati sullo stato di attuazione degli interventi inseriti nei programmi. Si sostanzia nella predisposizione di direttive ed osservazioni con riguardo a situazioni di criticità emerse dall'esame di vari documenti (verbali delle riunioni del C.D.A., verbali delle sedute del Collegio Sindacale, relazioni e pronunce della Corte dei conti sull'attività dell'ANAS S.p.A.).

Il contratto di programma costituisce il principale atto regolatorio dei rapporti tra Ministero e ANAS S.p.A., previsto dall'art. 5 della convenzione sottoscritta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ANAS S.p.A. in data 19 dicembre 2002<sup>77</sup>.

Il contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed ANAS S.p.A. è stato sottoscritto in data 25 maggio 2005 per gli anni 2003-2005<sup>78</sup>, in base all'art. 5 della Convenzione, allo scopo di individuare gli obiettivi perseguibili per la gestione, la manutenzione, il miglioramento e l'incremento della rete stradale e autostradale di interesse nazionale. Il 28 febbraio 2007 è stato sottoscritto l'accordo integrativo riferito all'anno 2006<sup>79</sup>.

<sup>74</sup> Ovvero di "federalismo autostradale" su base regionale, come indicato nella relazione sulla gestione finanziaria dell'ANAS S.p.A. Es. 2007, pag. 9 e segg., approvata con determinazione della Sezione Enti n. 105/2008.

<sup>75</sup> Di cui all'art. 1, comma 979, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) e all'art. 2, comma 289, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008).

<sup>76</sup> V. pag. 146 e segg.

<sup>77</sup> Approvata con decreto interministeriale 31 dicembre 2002, n. 1030/CD. In attuazione dell'art. 7, comma 2, della citata legge n. 178 del 2002, la convenzione ha attribuito, in concessione, all'ANAS S.p.A. i compiti indicati all'art. 2, comma 1, lettere da a) a g) nonché lettera l) del decreto legislativo n. 143 del 1994, recante "Istituzione dell'Ente nazionale per le strade". Essa provvede a: a) gestire le strade e le autostrade di proprietà dello Stato, nonché alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria; b) realizzare il progressivo miglioramento ed adeguamento della rete delle strade e delle autostrade statali e della relativa segnaletica; c) costruire nuove strade statali e nuove autostrade, sia direttamente che in concessione; d) vigilare sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e controllare la gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione; e) curare l'acquisto, la costruzione, la conservazione, il miglioramento e l'incremento dei beni mobili ed immobili destinati al servizio delle strade e delle autostrade statali; f) attuare le leggi ed i regolamenti concernenti la tutela del patrimonio delle strade e delle autostrade statali, nonché la tutela del traffico e della segnaletica; adottare i provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulle strade ed autostrade medesime; esercitare, per le strade ed autostrade ad esso affidate, i diritti ed i poteri attribuiti all'ente proprietario; g) effettuare e partecipare a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione; l) assicurare la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale e di tutela e controllo sull'uso delle strade (art. 12, comma 3 del DL 30 aprile 1992; art. 23 del d.P.R. n. 495 del 16 dicembre 1992).

<sup>78</sup> Approvato con decreto interministeriale (Infrastrutture e Trasporti-Economia e Finanze) 15 giugno 2005, n. 663.

<sup>79</sup> Approvato con decreto interministeriale del 2 agosto 2007 n. 10777.

Nelle more dell'approvazione del Piano economico finanziario 2007-2011, elaborato nella previsione di una durata cinquantennale della concessione, nonché della sottoscrizione della Convenzione unica di cui al comma 1018 della Finanziaria 2007 le parti hanno sottoscritto, in data 30 luglio 2007, il contratto di programma per l'anno 2007<sup>80</sup> con allegato il Piano degli investimenti 2007-2011 (Allegato A) e l'elenco delle prestazioni di servizi e corrispettivi che la concessionaria si impegna ad effettuare per il quinquennio 2007-2011 (Allegato B); poi rinnovato, in data 27 marzo 2008, per il 2008<sup>81</sup>.

La vigilanza sulla direttiva, di cui al comma 1023 della legge finanziaria 2007, è diretta a verificare l'attuazione, da parte dell'ANAS S.p.A., della direttiva interministeriale (Infrastrutture-Economia e Finanze) del 30 luglio 2007, che, nelle more della costituzione di una nuova società deputata alla vigilanza e al controllo sui concessionari autostradali, l'ANAS S.p.A., continui a svolgere dette attività di vigilanza e a comunicare annualmente al Ministero delle infrastrutture e al Ministero dell'economia e delle finanze i canoni versati dalle concessionarie all'ANAS S.p.A..

Il comma 1023 della legge finanziaria per il 2007 ha stabilito che all'ANAS S.p.A. vengano impartite direttive per realizzare, anche attraverso la costituzione di apposita società, interamente possedute dal Ministero dell'economia e delle finanze, l'autonomia e la piena separazione organizzativa, amministrativo-finanziaria e contabile delle attività della stessa ANAS S.p.A. volte alla vigilanza ed al controllo sui concessionari autostradali.

#### 3.2.4.2. Vigilanza sull'attività dell'ANAS S.p.A., quale soggetto concedente e gestore della rete autostradale

Detta forma di vigilanza è diretta al monitoraggio dei programmi infrastrutturali previsti nei piani finanziari delle concessionarie autostradali, tramite acquisizione di elementi informativi da parte di ANAS S.p.A.

È stata data una prima attuazione alla direttiva ministeriale attraverso la creazione di un nuovo modello organizzativo, l'Ispettorato Vigilanza Concessioni Autostradali, alle dirette dipendenze del Presidente della società, e che agisce in piena separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile rispetto all'ANAS S.p.A.

La missione istituzionale dell'Ispettorato è "assicurare il rispetto formale e sostanziale degli obblighi contrattuali assunti dai concessionari autostradali, gestendo le attività di Alta Sorveglianza e di verifica ispettiva, fornendo un adeguato livello di informazione al Governo e al Parlamento sulle concessioni autostradali, nonché la verifica annuale delle tariffe e la definizione" degli *standard* "di progettazione, manutenzione e costruzione per il mantenimento di adeguati livelli di sicurezza del trasporto autostradale, nel rispetto delle condizioni contrattuali, della normativa vigente e secondo le linee di indirizzo stabilite dal Ministero delle infrastrutture"<sup>82</sup>.

Tra i compiti dell'Ispettorato rientrano, quindi, la verifica sulla qualità del servizio erogato dalle concessionarie e in particolare sullo stato strutturale delle infrastrutture gestite; la verifica sulla tempestività e l'adeguatezza degli interventi di manutenzione; il controllo sui costi, sui tempi e sulle modalità di esecuzione dei programmi di investimenti nonché sulle procedure di aggiudicazione dei lavori; il rispetto degli impegni economici e finanziari assunti

<sup>80</sup> Approvato con decreto interministeriale del 2 agosto 2007 n. 10780.

<sup>81</sup> Approvato con decreto interministeriale (Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) del 2 aprile 2008, n. 3.406.

<sup>82</sup> Ordine di servizio del 25 febbraio 2008, avente decorrenza immediata.

in convenzione; la verifica del mantenimento di adeguati livelli di solidità patrimoniale delle concessionarie; la verifica dei livelli tariffari applicati.

La nuova regolamentazione introduce anche un sistema sanzionatorio proporzionale alle infrazioni riscontrate e la possibilità per l'Ispettorato di poter effettuare ispezioni su tutto il territorio nazionale per accertare il rispetto delle condizioni concessorie.

La Corte si riserva di valutare la funzionalità di questa nuova organizzazione.

Sempre in questa direzione, volta a rafforzare la distinzione in ANAS S.p.A. tra soggetto concedente e gestore della rete autostradale, un aspetto di particolare interesse riguarda le Società miste costituite tra ANAS S.p.A. e Regioni.

Il comma 979 della Finanziaria 2007 ha introdotto la possibilità di costituire siffatte Società. La disposizione, specificamente diretta alla costituzione della società CAL - Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A., ha previsto che "... le funzioni ed i poteri di soggetto concedente e aggiudicatore attribuiti ad ANAS S.p.A. per la realizzazione dell'autostrada Pedemontana Lombarda, dell'autostrada diretta Brescia-Bergamo-Milano, delle tangenziali esterne di Milano, sono trasferite da S.p.A. medesima ad un soggetto di diritto pubblico che subentra in tutti i diritti attivi e passivi inerenti la realizzazione delle infrastrutture autostradali e che viene appositamente costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa ANAS S.p.A. e dalla Regione Lombardia o da soggetto da essa interamente partecipato...".

Successivamente, la legge finanziaria 2008 ha concesso tale facoltà a tutte le Regioni (vedi art. 2, comma 289, della Finanziaria 2008), stabilendo che "al fine della realizzazione di infrastrutture autostradali, previste dagli strumenti di programmazione vigenti, le funzioni ed i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti all'ANAS S.p.A. possono essere trasferiti con decreto del Ministro delle infrastrutture dall'ANAS S.p.A. medesima ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato dall'ANAS S.p.A. e dalle Regioni interessate o da soggetto da esse interamente partecipato".

L'art. 2, comma 290, della medesima legge ha previsto anche la costituzione della Società mista ANAS S.p.A./Regione Veneto per la gestione del "Passante Autostradale di Mestre".

In nota viene riportato l'elenco delle Società miste già costituite<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Società "Concessioni Autostradali Lombarde società per azioni" (CAL) partecipata dall'ANAS S.p.A. e dalla Regione Lombardia. La Società è stata costituita il 19 Febbraio 2007, al fine della realizzazione dell'autostrada Pedemontana Lombarda, con partecipazione paritetica dell'ANAS S.p.A. e della Infrastrutture Lombarde S.p.A. (di proprietà della Regione Lombardia). Contestualmente alla costituzione della Società, è stato sottoscritto - da parte del Ministro delle Infrastrutture, del Presidente della Regione e, per presa d'atto, dei Presidenti dell'ANAS S.p.A. e della soc. Infrastrutture Lombarde - il documento "Indirizzi e linee strategiche per la costituenda società Concessioni Autostradali Lombarde".

Società "Autostrada del Molise S.p.A." partecipata dall'ANAS S.p.A. e dalla Regione Molise. La Società, costituita il 18 gennaio 2008, ha per oggetto il compimento e l'esercizio di tutte le attività, funzioni e poteri per la realizzazione e gestione di infrastrutture autostradali, con particolare riguardo all'autostrada "A 14-A1 Termoli-San Vittore". La costituzione della Società è stata accompagnata dalla stipula di un Protocollo di Intesa tra l'allora Ministro delle infrastrutture ed il Presidente della Regione. Le funzioni ed i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti all'ANAS S.p.A. sono stati trasferiti alla società mista con decreto del Ministro delle infrastrutture del 6 Febbraio 2008, prot. UDCGAB n. 1407.

Società "Concessioni Autostradali Venete - CAV S.p.A." partecipata dall'ANAS S.p.A. e dalla Regione Veneto. La Società - costituita il 1° Marzo 2008 - ha per oggetto il compimento e l'esercizio di tutte le attività, gli atti ed i rapporti inerenti alla gestione (compresa la manutenzione ordinaria e straordinaria) del "Raccordo autostradale di collegamento tra l'Autostrada A4 - tronco Venezia-Trieste e delle opere a questo complementari" nonché della tratta autostradale "Venezia-Padova", in precedenza affidata alla società Autostrada Padova-Venezia S.p.A.. E', altresì, previsto il subentro della società stessa in tutte le situazioni giuridiche attive e passive relative al "Collegamento tra l'Autostrada A4 - tronco Venezia-Trieste" e, dalla data di scadenza della concessione affidata alla società Autostrada Padova-Venezia S.p.A., in quelle inerenti alla tratta autostradale "Venezia-Padova". La Società inoltre,

Nella direttiva generale per l'azione amministrativa<sup>84</sup>, la vigilanza sull'attività dell'ANAS S.p.A., quale soggetto concedente e gestore della rete autostradale si articola nei seguenti quattro obiettivi operativi: a. definizione entro il 2008 di 11 convenzioni uniche del settore autostradale, già scadute; b. istruttoria, accertamento e monitoraggio degli adempimenti delle concessionarie ai fini degli incrementi tariffari autostradali per l'anno 2009; c. istruttoria e accertamento dell'adozione delle carte dei servizi da utilizzare da parte delle società concessionarie, ai fini della individuazione degli indicatori di qualità minimi; d. definizione di linee guida per l'eventuale assoggettamento a pedaggio di nuove tratte autostradali gestite direttamente dall'ANAS S.p.A..

- a) Per quanto riguarda la definizione delle convenzioni uniche già scadute, si segnala che, nel corso del 2008, è intervenuto l'art. 8-*duodecies* del DL 8 aprile 2008, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2008 n. 101, il quale, nel modificare l'art. 2, comma 82, della legge n. 286/2006, ha apportato rilevanti modifiche nel settore delle concessioni autostradali.

Da un lato, ha rafforzato il principio secondo cui alla convenzione unica va ricondotta l'intera disciplina del rapporto concessorio, dall'altro, ha stabilito che debbano ritenersi approvati "*ope legis*" tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS S.p.A., già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data di entrata in vigore del citato decreto legge n. 59 del 2008<sup>85</sup>.

Per effetto di tali disposizioni, all'indomani della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della predetta legge 6 giugno 2008, n. 101, è seguita l'approvazione *ex lege* di dieci

---

conformemente a quanto disposto dalla delibera CIPE del 26 Gennaio 2007, ha per oggetto il compimento e l'esercizio di tutte le attività, gli atti ed i rapporti inerenti alla realizzazione e alla gestione degli ulteriori investimenti di infrastrutturazione viaria che saranno indicati dalla Regione Veneto, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Contestualmente alla costituzione della società, è stato stipulato un Protocollo di Intesa tra l'allora Ministro delle infrastrutture, il Presidente della Regione ed il Presidente dell'ANAS S.p.A.. La convenzione, stipulata di recente, è oggetto di approvazione tramite decreto interministeriale, attualmente all'attenzione del Ministro.

Società "Autostrade del Lazio S.p.A." partecipata dall'ANAS S.p.A. e dalla Regione Lazio. La Società, in attuazione di quanto disposto dall'Accordo di Programma dell'8 Novembre 2006, dalla legge regionale del Lazio 21 dicembre 2007, n. 22, e con riferimento al modello previsto dall'art. 2, comma 289, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha per oggetto il compimento di tutte le attività, gli atti e i rapporti inerenti alla procedura di evidenza pubblica per l'affidamento della concessione per la realizzazione del progetto integrato "Corridoio intermodale Roma-Latina e Collegamento Cisterna Valmontone" nonché di altre infrastrutture strategiche relative al sistema viario regionale. Alla società è demandato l'esercizio delle funzioni e dei poteri di soggetto concedente e aggiudicatore. Nel caso di "Autostrade del Lazio S.p.A." è stato utilizzato il modello della società mista previsto dall'art. 2, comma 289, della legge n. 244/2007, ma non la procedura di trasferimento dei poteri di concedente, trattandosi di interventi sulla rete di competenza regionale. Anche nel caso del Lazio è stato sottoscritto un Protocollo di intesa tra il Ministro, il Presidente della Regione ed il Presidente dell'ANAS S.p.A.

Società "Concessioni Autostradali Piemontesi S.p.A." partecipata dall'ANAS S.p.A. e dalla Regione Piemonte. Con Protocollo di Intesa sottoscritto l'8 Aprile 2008 tra l'allora Ministro delle Infrastrutture, il Presidente della Regione Piemonte e il Presidente dell'ANAS S.p.A. si è convenuto, tra l'altro, di costituire una società, compartecipata pariteticamente dall'ANAS S.p.A. e dalla Regione stessa (o da soggetto da quest'ultima interamente partecipato) denominata "Concessioni Autostradali Piemontesi S.p.A.", secondo il modello di cui all'art. 2, comma 289, della legge finanziaria per l'anno 2008. Anche in questo caso, trattandosi di società mista per la realizzazione di interventi autostradali sulla rete regionale, si è previsto di utilizzare procedure analoghe a quelle adottate nel caso della Regione Lazio. Il Protocollo di Intesa integrativo a quello sottoscritto l'8 aprile u.s., diretto a dettagliare ulteriormente i compiti e le attività da svolgersi a cura delle parti interessate, è stato sottoscritto lo scorso 10 giugno 2008.

<sup>84</sup> Direttiva del Ministro delle infrastrutture, contenente "Indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2008".

<sup>85</sup> Il comma 2 del citato art. 8 *duodecies*, infatti, ha previsto che "Sono approvati tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS S.p.A. già sottoscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle convenzioni è approvata secondo le disposizioni di cui al comma 82 e seguenti dell'art. 2 della legge n. 286/2006 e successive modificazioni".

convenzioni, con decorrenza 8 giugno 2008. A queste è seguita l'approvazione di altre tre<sup>86</sup> per un totale di tredici convenzioni.

In base a queste nuove disposizioni di legge, l'Amministrazione ha ritirato i decreti, già inviati al competente Ufficio di controllo preventivo della Corte dei conti, recanti l'approvazione di due Convenzioni, per le quali era ormai intervenuta l'approvazione *ex lege*<sup>87</sup>.

È stato, invece, registrato il decreto approvativo della Convenzione unica in data 1 agosto 2007, stipulata tra Concessioni autostradali lombarde-CAL S.p.A. e Autostrada pedemontana lombarda S.p.A., per l'affidamento della progettazione, costruzione e gestione dell'autostrada tra Dalmine, Como, Varese, il valico del Giaggiolo e delle opere connesse, in quanto adottato prima dell'entrata in vigore della suddetta normativa.

Fermo restando che il sistema della convenzione unica supera le incongruenze delle precedenti convenzioni, sostanzialmente prive di penali e di idonee forme di garanzia a favore dello Stato sulle somme non investite, come già indicato dalla Corte dei conti<sup>88</sup> e che esso opera nei soli casi di scadenza naturale della convenzione in essere e di rinegoziazione di quest'ultima tra le parti<sup>89</sup>, è indubbio che la portata di queste ultime disposizioni di legge va ad incidere sull'ordinario procedimento amministrativo di approvazione delle convenzioni.

L'approvazione *ex lege* delle convenzioni comporta il rinnovo automatico e senza gara delle convenzioni tra l'ANAS S.p.A. e le concessionarie autostradali; sottrae, come già evidenziato anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato<sup>90</sup>, al meccanismo concorrenziale la parte più rilevante della rete autostradale italiana in essere e di futura realizzazione; elimina l'opportunità di affidare le diverse tratte, laddove economicamente possibile, a una pluralità di gestori e di promuovere forme di concorrenza comparativa.

E in effetti tale sistema di approvazione "*ex lege*" non appare coerente con i principi ispiratori dell'ordinamento comunitario.

Restano da stipulare n. 8 convenzioni uniche, relativamente alle quali l'ANAS S.p.A. ha predisposto i relativi schemi, al momento oggetto di esame con le concessionarie interessate.

Nel caso che le concessionarie si fossero rifiutate di aderire alle convenzioni, l'art. 2, ai commi 87 e 88, del legge n. 286/2006 e successive modificazioni e integrazioni, prevedeva l'estinzione del rapporto concessorio. Il successivo art. 3 della legge n. 2/2009 ha previsto la soppressione dei richiamati commi 87 e 88 ed escluso, quindi, la possibilità

<sup>86</sup> La Convenzione unica del 26 marzo 2008 fra ANAS S.p.A. e Società Autocamionabile della Cisa S.p.A. e la Convenzione unica del 6 marzo 2008 fra ANAS S.p.A. e Società delle Autostrade di Venezia e Padova S.p.A..

<sup>87</sup> Asti-Cuneo S.p.A. e Società Autostradali Meridionali (SAM) nel corso della seduta del C.d.A. del 28 maggio 2009.

<sup>88</sup> Relazione sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. es. 2007, pag. 80 e segg., approvata con determinazione della Sezione Enti n. 105/2008; Relazione sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. es. 2006, pag. 61 e segg., approvata con determinazione della Sezione Enti n. 22/2008; Relazione sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. es. 2005, pag. 86 e segg., approvata con determinazione della Sezione Enti n. 56/2007.

<sup>89</sup> Come stabilito dalla direttiva interministeriale (Infrastrutture-Economia e Finanze) del 30 luglio 2007, recante "Criteri di autorizzazione alle modificazioni del concessionario autostradale derivanti da concentrazione comunitaria", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 224 del 26 settembre 2007, riguardante i casi in cui la modificazione soggettiva del rapporto di concessione discenda da operazioni di concentrazione di rilevanza comunitaria.

<sup>90</sup> In tema di convenzione tra ANAS S.p.A. e Società Autostrade per l'Italia S.p.A. (Aspi) nel corso dell'indagine del settembre 2008.

di estinzione di dette concessioni nel caso in cui non si addivenga alla stipula della convezione unica

Per il Consorzio Autostrade Siciliane, l'ANAS S.p.A. ha formulato la proposta di decadenza della concessione, per gravi inadempienze del concessionario.

- b) Per quanto riguarda il secondo obiettivo operativo, relativo all'istruttoria, all'accertamento e al monitoraggio degli adempimenti, a cui sono tenute le società concessionarie ai fini della definizione degli incrementi tariffari autostradali per l'anno 2009, si fa presente che l'art. 3, comma 2, della legge n. 2/2009, ha disposto la sospensione degli incrementi delle tariffe autostradali fino al 30 aprile 2009.

Lo stesso art. 3, al comma 5, stabilisce, in tema di adeguamenti tariffari, una nuova regola valida per l'intera durata della convenzione e non più per 5 anni<sup>91</sup>, che sembra stravolgere sostanzialmente il metodo del *price cap*<sup>92</sup>.

Tale sistema potrebbe comportare benefici a favore dei soli concessionari. La complessità del meccanismo di adeguamento tariffario e del sistema tariffario, più in generale, rende necessario individuare un quadro regolatorio omogeneo tale da consentire la revisione delle tariffe "sulla base di dati di traffico, statisticamente consolidati e con riferimento agli investimenti effettivamente realizzati nel corso dell'anno precedente alla revisione stessa, nonché della qualità del servizio"<sup>93</sup>.

- c) Con riferimento all'istruttoria e all'accertamento dell'adozione delle carte dei servizi da utilizzare da parte delle società concessionarie, ai fini della individuazione degli indicatori di qualità minimi, è stata istituita una Commissione paritetica tra Ministero ed ANAS S.p.A. - sulla base di quanto disposto dall'articolo 11 del contratto di programma per il 2007 e confermato in sede di contratto per il 2008 - avente il compito di individuare indicatori di misurazione di risultato, al fine di verificare l'esatto adempimento degli obblighi a carico della concessionaria, la presenza di eventuali situazioni oggetto di sanzioni pecuniarie nonché la determinazione degli importi delle medesime sanzioni. L'attività di detta Commissione, avviata già da alcuni mesi, è in fase di conclusione. Il Ministero riferisce che a seguito di detto esame ed in presenza di particolari criticità sono state formulate alla Società le necessarie osservazioni. I risultati dovrebbero essere recepiti in apposita direttiva ministeriale.
- d) Per quanto concerne, infine, la definizione di linee guida per l'eventuale assoggettamento a pedaggio di nuove tratte autostradali gestite direttamente dall'ANAS S.p.A., il Ministero ha fatto presente che successivamente ad una prima fase propositiva da parte di ANAS S.p.A., verrà effettuata un'analisi congiunta in apposito gruppo di lavoro Ministero/ANAS S.p.A.. I risultati dell'analisi saranno oggetto di valutazione da parte del Ministero e, se del caso, potranno dare luogo ad una direttiva ministeriale.

<sup>91</sup> Come stabilito nella delibera CIPE 39/07.

<sup>92</sup> "Le società concessionarie", dispone il richiamato art. 3, "ove ne facciano richiesta, possono concordare con il concedente una formula semplificata del sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio basata su di una percentuale fissa, per l'intera durata della convenzione, dell'inflazione reale, anche tenendo conto degli investimenti effettuati, oltre che sulle componenti per la specifica copertura degli investimenti, nonché dei nuovi investimenti, ovvero di quelli eventualmente compensati".

<sup>93</sup> Come indicato anche dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nella relazione annuale per l'anno 2007, pag. 175 e segg.

L'Allegato Infrastrutture al Dpef 2009-2013<sup>94</sup> riferisce di un'analisi compiuta da ANAS S.p.A. sulla rete stradale con caratteristiche molto vicine a quelle autostradali (per un'estensione pari a circa 4.200 km) e sulla conseguente possibilità di elevare a livello autostradale le caratteristiche di questa rete. Dall'operazione deriverebbe il reperimento di ulteriori 1,1-1,4 miliardi, attraverso l'imposizione di tariffe autostradali.

L'introduzione sulle tratte ad alta percorrenza di "pedaggi ombra" e la sostituzione dei corrispettivi di servizio, sinora ricevuti dall'ANAS S.p.A. sotto forma di trasferimenti da parte dello Stato, con canoni di disponibilità, basati su parametri oggettivi chiari e misurabili, a copertura dei costi per tratte non soggette a pedaggio, sono solo alcune delle ipotesi prese in considerazione dal Piano economico-finanziario 2007-2052<sup>95</sup>.

Trattasi di indicazioni che dovrebbero essere ulteriormente approfondite, avuto riguardo all'evoluzione che tali forme di finanziamento potrebbero avere sul fronte dei ricavi ANAS S.p.A. e sul sistema dell'offerta autostradale.

### 3.2.4.3. Aggiornamento del contratto di programma 2007

In attesa dell'approvazione del Piano economico finanziario 2007-2052 e della concomitante sottoscrizione della convenzione unica, le parti hanno stipulato in data 27 marzo 2008 il contratto di programma per il 2008<sup>96</sup>, comprensivo del Piano degli investimenti (Allegato A) e dell'elenco dei servizi che la concessionaria si obbliga ad erogare nell'arco dell'esercizio in corso (Allegato B).

Con la stipula del contratto di programma 2008 si è reso possibile il finanziamento di interventi per circa 2.309 milioni, dei quali 569 milioni per opere di manutenzione straordinaria e di sicurezza stradale.

L'art. 1, comma 1, del citato contratto di programma 2008 prevede che "qualora una o più delle opere indicate nell'Allegato A - Tabella 1 - dovessero risultare tecnicamente non realizzabili, la concessionaria, previa autorizzazione del Ministero e comunicazione al CIPE - potrà realizzare, in loro sostituzione e fermi il rispetto del limite di cui al successivo comma 2, opere rientranti nella classe di investimento di residua appaltabilità per l'anno 2008 di cui all'Allegato A - Tabella".

In sede di attuazione del contratto sono emerse alcune criticità procedurali in merito a: appaltabilità di alcuni interventi per quanto riguarda la mancata disponibilità dei fondi del QSN 2007/13; difficoltà nell'acquisizione dei pareri di legge da parte degli Enti terzi; incrementi di costo conseguenti all'applicazione del nuovo prezzario ANAS S.p.A.; adeguamenti progettuali con conseguenti aumenti di costo. Si è, quindi, proceduto ad aggiornare il suddetto contratto. Dette variazioni sono state approvate con decreto ministeriale del 25 settembre 2008.

La direttiva ministeriale 12 dicembre 2008 per l'anno 2009 impartisce ad ANAS S.p.A. disposizioni relative alla individuazione degli interventi da prevedere nell'ambito del contratto di programma 2009.

<sup>94</sup> V pag. 146 e segg. della citata relazione.

<sup>95</sup> V. pag. 8 e segg. della citata relazione.

<sup>96</sup> Approvato con decreto interministeriale (Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) del 2 aprile 2008, n. 3406.

### 3.2.4.4. Procedure di infrazione comunitaria

Dalle risposte dell'Amministrazione emerge che sono pendenti alcune procedure di infrazione comunitaria, aventi ad oggetto il sistema di affidamento delle concessioni autostradali.

Per due di esse, i rilievi della Commissione europea attengono alle condizioni di proroga, di rinnovo o di "prolungamento" delle concessioni originarie<sup>97</sup>.

Una di esse riguarda la realizzazione da parte di Brebemi e di RFI delle opere "integrate e interferite"<sup>98</sup>.

Un'altra attiene ad una denuncia di aiuti di Stato concessi all'ANAS S.p.A.<sup>99</sup>.

Un'altra ancora, oramai archiviata, si riferisce al nuovo regime delle concessioni autostradali, introdotto dalla legge n. 286/2006<sup>100</sup>; l'archiviazione è stata disposta a seguito dei

<sup>97</sup> N. 2006/4378 – Autostrada Brescia – Padova

La procedura è stata attivata nel 2006 per il prolungamento della concessione relativa alla realizzazione di interventi comunque previsti nella convenzione originaria. La Commissione ha asserito che trattasi di proroga di concessione, contrastante con le direttive comunitarie in materia di contratti pubblici, che obbligano il ricorso alla procedura di gara. L'Amministrazione ha chiarito che non si tratta di proroga bensì di mero prolungamento, peraltro concordato con la Commissione, funzionale alla realizzazione di interventi già previsti dalle concessioni in essere. A seguito di richiesta di ulteriori chiarimenti da parte della Commissione europea in data 11.6.2008, relativa alla proroga della concessione per la realizzazione della "Valdastico", è stata inviata alla competente Direzione generale della predetta Commissione una nota in data 25.6.2008 n. 4285, a firma del Capo di Gabinetto, per la conferma dei termini della questione. In data 19.11.2008 il Commissario McCreevy, competente per l'istruttoria della procedura, ha fatto presente al sig. Ministro di non ritenere sufficienti i chiarimenti e di voler, pertanto, proporre alla Commissione di proseguire nell'iter previsto per la procedura medesima. Dalla scheda n. 12 - settore appalti - allegata alla relazione relativa all'"Impatto finanziario derivante dagli atti e dalle procedure giurisdizionali e di precontenzioso comunitari riguardanti l'Italia" (Aggiornata al 30 giugno 2008), adottata ai sensi dell'art. 15-bis, comma 2, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, risulta che la procedura è allo stadio della messa in mora ex art. 226 del Trattato e che la stessa comporta oneri finanziari nel breve-medio periodo.

N. 2006/4419 – Autostrada della CISA

Il caso è analogo a quello della procedura n. 4378 e riguarda il prolungamento della concessione per realizzare interventi già assenti da precedenti atti convenzionali. A seguito di richiesta di ulteriori chiarimenti da parte della Commissione europea in data 11.6.2008, relativa alla proroga della concessione per la realizzazione della "Tibre", è stata inviata alla competente Direzione Generale della predetta Commissione una nota in data 25.6.2008 n. 4285, a firma del Capo di Gabinetto, per la conferma dei termini della questione. Anche in questo caso il Commissario McCreevy, competente per l'istruttoria della procedura, ha fatto presente al sig. Ministro di non ritenere sufficienti i chiarimenti e di voler, pertanto, proporre alla Commissione di proseguire nell'iter previsto per la procedura medesima. Dalla scheda n. 11 - settore appalti - allegata alla citata relazione relativa all'Impatto finanziario risulta che la procedura è allo stadio della messa in mora ex art. 226 del Trattato con le conseguenze prima indicate.

<sup>98</sup> N. 2007/4531 – BREBEMI

Con nota in data 14.7.2008, la Commissione europea ha chiesto chiarimenti in merito alla realizzazione da parte di Brebemi e di RFI delle opere "integrate e interferite". Il 25.7.2008 la competente Direzione generale ha inviato all'Ufficio legislativo la nota prot. n. 3440, con la quale vengono fornite le delucidazioni richieste. Con successivo atto aggiuntivo del 28.7.2008, i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e delle politiche comunitarie hanno inviato alla Commissione europea i chiarimenti richiesti, chiedendo altresì, sulla base degli elementi suddetti, l'archiviazione della procedura di infrazione (comunicata nello scorso mese di novembre). Anche dalla scheda n. 4 - settore appalti - allegata alla citata relazione relativa all'Impatto finanziario risulta che la procedura è allo stadio della messa in mora ex art. 226 del Trattato con le connesse conseguenze.

<sup>99</sup> Denuncia aiuti di Stato concessi all'ANAS S.p.A. – CP 68/2007

A seguito di richiesta di chiarimenti avanzata dalla Commissione europea in data 17.4.2008, in ordine ai presunti aiuti di Stato all'ANAS S.p.A., con nota in data 12.6.2008 n. 2965, a firma del Capo di Gabinetto, sono stati forniti tutti i chiarimenti richiesti.

<sup>100</sup> N. 2006/2419 – Nuovo regime concessioni autostradali (art. 2 legge n. 286/2006)

A seguito della nota in data 22.5.2008 del Commissario McCreevy, con la quale il Governo è stato sollecitato ad assumere le iniziative più idonee volte ad approvare una norma di legge concernente lo schema di convenzione con Società Autostrade per l'Italia S.p.A. (ASPI), è stata data comunicazione, con nota in data 6.6.2008, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, dell'avvenuta entrata in vigore dell'art. 8 - *duodecies* della legge n. 101 del

chiarimenti forniti dal Governo italiano e all'avvenuta entrata in vigore dell'art. 8 - *duodecies* della legge n. 101/2008, che ha approvato gli schemi di convenzione sottoscritti alla data di entrata in vigore.

### 3.2.4.5. Elementi più significativi intervenuti nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009

Nel corso del 2008 tra i numerosi atti sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti si segnalano due provvedimenti di approvazione di convenzioni stipulate con ANAS S.p.A. (decreto direttoriale del 21 dicembre 2007) e con il Comune di Milano (decreto direttoriale del 21 dicembre 2007) riguardanti "*Accessibilità metropolitana nuovo polo Fiera di Milano: Nodo di interscambio*".

Tali interventi sono previsti dalle delibere CIPE n. 121, in data 21 dicembre 2001, e n. 63 del 27 maggio 2005 e si riferiscono ad opere di viabilità (convenzione ANAS S.p.A.) e alla realizzazione dei collegamenti e delle opere di interscambio a servizio della Fiera (convenzione con il Comune di Milano).

La spesa relativa è stata autorizzata dall'art. 1, comma 136, della legge finanziaria 2006, destinando alle predette finalità la somma di 11,25 milioni per il triennio 2006-2008 a favore dell'ANAS S.p.A. e di un importo equivalente a favore del Comune di Milano.

Rientrano nel medesimo programma le convenzioni stipulate rispettivamente con gli interporti di Parma, Livorno, Verona e Bari per l'erogazione dei contributi di cui al comma 1044 della legge finanziaria 2007, che ha autorizzato la spesa di 30 milioni per il 2008, al fine del completamento della rete nazionale degli interporti. Tali contributi sono diretti a dare maggiore impulso alla potenzialità di crescita del trasporto intermodale e alla progressiva integrazione degli interporti nella rete logistica nazionale ed internazionale.

Si segnala, al riguardo, che il capitolo pertinente (7773), rientrante nel programma 14.7 "sistemi stradali e autostradali", in base al nuovo assetto organizzativo del Ministero è stato compreso nell'ambito del programma 13.7 "logistica e intermodalità nel trasporto" ed assegnato al Dipartimento per i trasporti.

Sul piano normativo, merita di essere segnalato l'articolo 29, commi 1-*quinquies* e *sexies*, del DL 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14,<sup>101</sup> che ha introdotto importanti modifiche in tema di affidamento dei lavori oggetto di concessione.

Nel sistema preesistente il legislatore, con l'art. 2, comma 85, della legge n. 286/2006, aveva risolto il problema degli affidamenti *in house* alle società controllate dai concessionari autostradali, attraverso il riconoscimento degli stessi concessionari quali Amministrazioni aggiudicatrici ed il conseguente obbligo di appaltare a terzi i lavori di qualunque importo, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica disciplinate dal codice degli appalti.

Tale situazione è stata profondamente modificata dalla normativa in commento. Le modificazioni introdotte sono di particolare rilievo, soprattutto per gli effetti che comporteranno per il mercato dei lavori pubblici.

Il comma 1-*quinquies* dell'art. 29, ha eliminato la suddetta equiparazione limitandosi a precisare che i concessionari, che non sono Amministrazioni aggiudicatrici, devono applicare,

---

2008, che ha approvato gli schemi di convenzione sottoscritti alla data di entrata in vigore del DL n. 59 del 2008. La procedura è stata archiviata dalla Commissione in data 16.10.2008.

<sup>101</sup> Recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti" (c.d. decreto "mille proroghe"), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 febbraio 2009 (G.U. n. 49 - Suppl. Ordinario n. 28).

negli affidamenti di lavori a terzi, le disposizioni di cui all'art. 142, comma 4, in materia di pubblicità, e all'art. 253, comma 25, del codice dei contratti, in ordine alla percentuale minima del 40 per cento dei lavori da affidare a terzi

In altri termini, l'effetto finale derivante dall'entrata in vigore della nuova normativa potrebbe essere quello di una recrudescenza del fenomeno degli affidamenti *in house providing* da parte dei concessionari autostradali, con la conseguente sottrazione al mercato di quote consistenti di lavori pubblici.

Su un piano generale, va osservato che gli investimenti infrastrutturali assumono un'importante valenza anticiclica e anticrisi.

A queste finalità rispondono:

- in parte, la delibera CIPE n. 10, adottata nella seduta del 6 marzo 2009. Tra i progetti approvati dal CIPE per complessivi 17,8 miliardi, oltre la metà riguardano direttamente o indirettamente l'ANAS S.p.A.<sup>102</sup>;
- l'art 63 della legge n. 133/2008, secondo cui "Per far fronte alle obbligazioni già assunte per la realizzazione di interventi previsti nel contratto di programma 2003-2005 e in accordi pregressi, a valere su residui passivi degli anni 2002 e precedenti, la Società S.p.A. è autorizzata ad utilizzare, in via di anticipazione, le disponibilità giacenti sul conto di tesoreria n. 20060, con obbligo di reintegro entro il 31 dicembre 2008, previa presentazione di apposita ricognizione riguardante il fabbisogno correlato all'attuazione degli interventi per il corrente esercizio e per l'anno 2009".

#### 3.2.4.6. Incremento dei costi di produzione

Dalle richieste dei dati in ordine all'incremento dei costi di costruzione rispetto alle previsioni iniziali dei lavori di adeguamento della autostrada Salerno- Reggio Calabria e di realizzazione della metropolitana di Napoli tratta Dante – Centro Direzionale, è emerso quanto segue.

Per quanto riguarda tale autostrada, il cui costo è aumentato in nove anni del 205 per cento, come si rileva dal rapporto della Commissione tecnica per la finanza pubblica del giugno 2008 sulla revisione della spesa<sup>103</sup>, l'Amministrazione ha fatto presente che la previsione iniziale del costo dell'originario piano di adeguamento era stata effettuata sulla scorta di valutazioni parametriche e nell'ipotesi di un adeguamento a tre corsie più la corsia di emergenza nella tratta a cavallo di Battipaglia e di inserimento della corsia di emergenza, con interventi di modifica plano-altimetrica, ove necessario e nel rispetto della normativa vigente all'epoca, per la restante tratta.

Sostanzialmente si trattava di un adeguamento da realizzare per la massima parte riutilizzando la sede autostradale esistente.

Nel corso delle conferenze di Servizi che si sono susseguite per conseguire le approvazioni necessarie dei progetti definitivi redatti dall' ANAS S.p.A. per le varie tratte, le prescrizioni impartite, in particolare per le tratte ad orografia più complessa interessanti

<sup>102</sup> Gli interventi nella realizzazione di reti stradali ed autostradali riguardano in particolare: l'autostrada CISA, la Brescia – Padova, la Cecina – Civitavecchia, la tangenziale Est di Milano, il sistema Pedemontana Lecco – Bergamo, il nodo di Perugia, il collegamento tra la tangenziale di Napoli e l'asse costiero, la Salerno – Reggio Calabria e la strada statale Ionica, l'asse Agrigento – Caltanissetta, l'asse stradale Licodia Eubea, l'asse stradale Maglie – Santa Maria di Leuca.

<sup>103</sup> V. pag. 131 del rapporto.

massimamente il tracciato che si sviluppa nella Regione Calabria, hanno elevato ad oltre il 40 per cento la parte di tracciato da eseguire fuori sede, comprendendo in tale percentuale nuove gallerie e nuovi viadotti non previsti nel piano originario.

Tale circostanza, unitamente alla ridefinizione dei costi conseguente al passaggio dalle stime parametriche ai computi metrici estimativi di dettaglio, ha comportato un primo incremento dei costi di costruzione, di cui il CIPE ha preso atto nella delibera n. 92/2002 e nella successiva delibera n. 14/2004; il valore complessivo, comprensivo di tale incremento, accertato dal CIPE, assomma tra opere appaltate ed opere da appaltare a circa 7.330 milioni.

Nel Dpof 2009-2013 il valore globale dell'intera infrastruttura è stato rideterminato in circa 9.700 milioni con un incremento, rispetto al volume precedentemente valutato, pari a circa il 32 per cento.

Tale incremento è conseguente agli aumenti di costo legati all'aggiornamento dei tariffari ANAS S.p.A. (dal 2002 al 2008), all'inserimento di nuove tratte di opera (sostanzialmente svincoli) richiesti dalle amministrazioni locali, ed ad un aggiornamento delle progettazioni per le tratte non ancora soggette ad approvazione.

Si rileva che il volume di investimenti così determinato è composto da importi, alcuni dei quali sono al netto dei ribassi d'asta al momento stimati, ed altri (e, precisamente, quelli relativi alle tratte per le quali la gara non è stata ancora esperita o ultimata) al lordo del ribasso stesso.

Il finanziamento già acquisito per l'esecuzione dell'infrastruttura ammonta a circa 7.546 milioni, per cui residua ancora una copertura finanziaria compresa tra i 2.154 milioni e i circa 2.500 milioni se si tiene conto di quelli che potranno essere i costi aggiuntivi che scaturiranno dalla approvazione delle progettazioni ancora in essere.

Tale differenza di valori non tiene conto delle tempistiche approvative che potrebbero dilazionare nel tempo l'inizio dell'effettiva realizzazione delle tratte, con conseguenti possibili aumenti di costo connessi a tale protrazione dei tempi.

In sintesi l'ammodernamento dell'Autostrada Salerno – Reggio Calabria è suddiviso in 57 interventi articolati in 11 macrolotti e 46 lotti; a luglio 2008 risultavano, sui 443 km di tracciato:

- ultimati e fruibili 185,7 km pari a circa il 42 per cento dell'intero tracciato;
- in corso o in gara 174,8 km pari a circa il 40 per cento dell'intero tracciato.

Per quanto concerne la Metropolitana di Napoli tratta Piazza Dante – Centro Direzionale, nel quale si rileva un aumento dei costi del 100 per cento in cinque anni<sup>104</sup>, è da rilevare che il costo iniziale del progetto, approvato con delibera CIPE n. 141/02, ammonta a 689 milioni.

Con delibera n. 12/08 il CIPE ha preso atto dell'aumento del costo dell'opera attualmente pari a complessivi 1.375,72 milioni.

L'aggiornamento del quadro economico è dovuto alle seguenti cause:

- a) incremento degli importi previsionali, che assommano in cifra tonda a 212 milioni compresa IVA;
- b) maggiori oneri nell'esecuzione dei lavori, sostanzialmente collegati all'adozione di diverse e più costose tecniche di congelamento, in ragione della insoddisfacente risposta dei terreni a quelle originariamente previste, ed alla realizzazione di maggiori opere finalizzate alla anticipata attivazione della sub tratta Dante – Università, per un costo aggiuntivo che ammonta a complessivi 124,38 milioni compresa IVA;

<sup>104</sup> Rapporto della Commissione tecnica per la finanza pubblica del giugno 2008 sulla revisione della spesa.