

**PREMESSA**

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento sul risultato del controllo eseguito, nelle forme di cui all'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale delle strade e autostrade dello Stato – ANAS - S.p.a. relativa all'esercizio 2009 e sui più importanti fatti di gestione verificatisi sino alla data odierna.

In precedenza la Corte aveva riferito sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2008 con relazione deliberata dalla Sezione di Controllo sugli Enti con determinazione n. 93 del 18 dicembre 2009, pubblicata in Atti Parlamentari, doc. n. XV, vol. 70, legislatura XVI.

## **1. IL QUADRO NORMATIVO E PROGRAMMATICO**

### **1.1. Quadro istituzionale**

L'attività istituzionale di ANAS si sostanzia fundamentalmente nella gestione della rete viaria di interesse nazionale che ad oggi comprende 30.445 km di strade, di cui strade ed autostrade in gestione diretta per km 24.718 ed autostrade in concessione per km 5.727 (erano km 5.694 nel 2008).

La Società svolge molteplici attività in regime di concessione quali:

- gestire e mantenere la rete stradale e autostradale nazionale individuata ai sensi dell'art. 98 del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e realizzare il suo progressivo miglioramento ed adeguamento, anche per quanto attiene agli aspetti connessi alla sicurezza stradale;
- costruire nuove strade ed autostrade, anche a pedaggio;
- vigilare sull'esecuzione dei lavori di costruzione degli interventi affidati in concessione a terzi e controllare la gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione;
- curare l'acquisto, la costruzione, la conservazione, il miglioramento e l'incremento dei beni mobili ed immobili destinati al servizio della rete stradale ed autostradale nazionale;
- attuare le leggi ed i regolamenti concernenti la tutela del patrimonio della rete stradale ed autostradale nazionale, nonché adottare tutte le iniziative ritenute necessarie per la tutela del traffico ai fini della sicurezza della rete viaria;
- esercitare, per la rete stradale ed autostradale nazionale, i diritti ed i poteri dell'ente proprietario;
- effettuare e partecipare a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione;
- espletare, mediante proprio personale, i compiti di cui all'art.12, comma 3, del d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e dell'art. 23 del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495.

L'ANAS, in qualità di gestore della rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale, ha recentemente ampliato la gamma di servizi offerti svolgendo attività di supporto agli enti pubblici e offrendosi come catalizzatore in Italia e all'estero nei servizi di progettazione, costruzione e manutenzione stradale.

## **1.2. La pianificazione strategica nel settore delle infrastrutture stradali ed autostradali: il Piano generale dei trasporti e della logistica e il Piano decennale della viabilità**

Il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL)<sup>1</sup>, sede delle strategie politiche di sviluppo, di obiettivi di medio-lungo termine, di vincoli e di modalità operative del settore, è il documento programmatico di base dell'intervento pubblico in materia di infrastrutture stradali e, come già riferito nella precedente Relazione, nell'ambito del suddetto strumento programmatico, sono emanati - per quanto attiene alle finalità istituzionali di ANAS - il Piano decennale della viabilità<sup>2</sup>, il Contratto di programma, il Piano industriale ed Piano degli investimenti, sui quali si riferisce, per quanto attiene alla gestione 2009, nei successivi paragrafi.

La materia è stata successivamente disciplinata da vari provvedimenti legislativi<sup>3</sup> finché il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), in data 22 marzo 2006, ha approvato il "Piano della logistica", con il quale le priorità del sistema nazionale dei trasporti sono state ridefinite ed incentrate su infrastrutture, sicurezza, intermodalità, regole e mercato.

Il disposto di cui all'art. 4 della Convenzione di affidamento in concessione ad ANAS della costruzione e gestione del sistema viario ed autostradale dello Stato - approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti del 19 dicembre 2002 - impone alla società la predisposizione di *piani pluriennali di viabilità* di durata decennale, i quali individuano gli obiettivi strategici per la gestione, il miglioramento, la manutenzione e l'incremento della rete viaria nazionale.

Sugli indirizzi del PGTL, il Ministro dei trasporti in data 8 novembre 2007 ha presentato le "*linee-guida per un Piano generale della mobilità*", le quali pongono al centro dell'azione governativa l'integrazione delle reti di mobilità nazionale sia tra loro - con la creazione di cerniere di scambio tra ferrovia, strada, linee aeree e vie del mare nell'ambito di un concetto di co-modalità - sia con la rete europea.

Un netto cambiamento nelle linee strategiche del settore è intervenuto nel 2008;

---

<sup>1</sup> Previsto con legge 15 giugno 1984, n. 245 quale Piano generale dei trasporti, il PGTL trova la propria giustificazione nell'esigenza "di assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nonché di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome". Il primo PGT venne approvato con d.p.c.m. del 10 aprile 1986, il più recente, "ribattezzato" Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), è stato approvato con dpr del 14.3.2001. Nell'ambito del PGTL opera il Sistema nazionale integrato delle infrastrutture del trasporto (SNIT).

<sup>2</sup> Il Piano della viabilità vigente è quello relativo al decennio 2003-2012, approvato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti *pro tempore* con una direttiva del 1° agosto 2003.

<sup>3</sup> Legge n. 443/2001, della legge 30 gennaio 2004, n. 311 (istitutiva di un Fondo per finanziamenti agevolati presso la Cdp), del d.l. 14 marzo 2005 n. 35, convertito con modificazioni nella legge 14 maggio 2005, n. 80 e dei dd.lgs. 21 novembre 2005, n. 284 e 286 in materia di autotrasporto.

in particolare, si è consolidata la tendenza alla costituzione di società miste partecipate in uguale misura da ANAS e da finanziarie regionali, realizzando, così, il c.d. federalismo autostradale.

In tal modo, è stato dato il via ad un modello di società miste su base regionale che si è rapidamente diffuso nel 2008, a fronte di una espressa disposizione di carattere generale prevista dall'art. 2, comma 289, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), in forza della quale *"le funzioni ed i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti ad ANAS possono essere trasferiti con decreto del Ministero delle infrastrutture dalla stessa ANAS ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato da essa e dalle Regioni interessate o da altro soggetto da esse interamente partecipato"*.

Su questa base legislativa, nel corso del 2008 sono state costituite altre società quali: la "Autostrada per il Molise Spa", destinata a realizzare in qualità di concedente la nuova autostrada Termoli-San Vittore, la "Autostrade per il Lazio Spa", costituita come concedente per la realizzazione della nuova autostrada Roma-Latina e della "bretella" Cisterna-Valmontone, la "Concessioni Autostradali Piemontesi Spa", costituita sempre come concedente per l'integrazione del sistema autostradale del Piemonte. Inoltre, sulla base di una specifica disposizione legislativa, racchiusa nel successivo comma 290 della medesima Legge Finanziaria 2008, è stata costituita una specifica società mista tra ANAS e la Regione Veneto denominata "Concessioni Autostradali Venete Spa", finalizzata, quale concessionaria, allo svolgimento delle attività di sola gestione del c.d. Passante di Mestre nonché dell'Autostrada Venezia Padova.

L'art. 3-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modifiche nella legge 20 novembre 2009, n. 166, ha previsto che *"Al fine della realizzazione di infrastrutture autostradali, di esclusivo interesse regionale, interamente ricadenti nel territorio di competenza di una singola regione e previste dagli strumenti di programmazione vigenti, le funzioni e i poteri di soggetto concedente e aggiudicatore possono essere trasferiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipata dall'ANAS S.p.a. e dalle regioni interessate o da soggetto da esse interamente partecipato, che esercita esclusivamente i sopra indicati poteri e funzioni"*, facendo salvi i poteri e le funzioni conferiti ai soggetti pubblici già costituiti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del predetto decreto legge. In tal modo è stata fatta salva la particolare situazione di CAV S.p.A., società concessionaria per la gestione di tratte autostradali.

L'esercizio 2009 non ha visto la nascita di nuove compagini societarie costituite sulla base del c.d. principio di federalismo autostradale, fermo restando la possibilità di continuare ad utilizzare tale strumento seppur entro i nuovi limiti sanciti con la norma sopra indicata.

Si ricorda, infine, che, l'art. 15, comma 6 sexies, del D.L. n. 78/2010 (inserito in sede di conversione del decreto) ha introdotto all'art. 2 della legge n. 244/2007, il comma 289 bis in base al quale fino al 31 marzo 2017 ANAS continua ad essere titolare delle funzioni e dei poteri di soggetto concedente e aggiudicatore, relativamente all'infrastruttura autostradale in concessione ad Autovie Venete Spa (A4 Venezia-Trieste, A28 Portogruaro, Pordenone, Conegliano e il raccordo autostradale Villesse-Gorizia). A decorrere dal 1° aprile 2017, è previsto che le medesime funzioni e i medesimi poteri sono trasferiti, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da ANAS ad un soggetto di diritto pubblico che subentra in tutti i diritti attivi e passivi inerenti le funzioni e i poteri di soggetto concedente e aggiudicatore e che viene appositamente costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa ANAS e dalle regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia o da soggetti da esse interamente partecipati.

A fronte di tale quadro di interventi permane l'esigenza di restituire al PGTL la sua originaria funzione di strumento di lungo periodo ricettivo di una visione unitaria delle linee di sviluppo dei diversi settori infrastrutturali del pubblico trasporto (sistemi viario ed autostradale, ferroviario, portuale ed aeroportuale) al fine di una loro crescita bilanciata e sinergica, coerente con il quadro generale della finanza pubblica e con le linee di sviluppo dei grandi collegamenti continentali.

### **1.3. Stato di avanzamento del Piano decennale delle infrastrutture strategiche (c.d. Legge Obiettivo)**

Per effetto della legge n. 443/2001 (c.d. Legge Obiettivo), che si proponeva di rispondere ad una logica che coniugasse lo sviluppo e l'efficienza dei trasporti e della logistica attraverso la realizzazione di grandi opere infrastrutturali nell'arco di un decennio, sono stati realizzati:

- **il Passante di Mestre**, opera rientrante nel Piano generale di interventi per la salvaguardia di Venezia e della laguna veneta;
- **l'Asse autostradale Catania-Siracusa** concernente i lavori di completamento dell'Autostrada Catania – Siracusa.

Sono in fase di realizzazione:

- **il Sistema viario Quadrilatero Umbria-Marche** per il completamento ed



adeguamento di due arterie principali (l'asse Foligno-Civitanova Marche sulla strada statale 77 e l'asse Perugia-Ancona sulle strade statali 76 e 318), della Pedemontana Fabriano-Muccia/Sfercia e altri interventi viari;

- **la terza corsia del Grande Raccordo Autostradale di Roma.**

E' entrata in una fase di prima attività la realizzazione del **Ponte sullo Stretto di Messina**, opera parte del corridoio europeo di trasporto intermodale Berlino-Palermo.

#### **1.4. Il Piano Economico-Finanziario 2007-2052**

Il Piano Industriale 2005-2008 è stato sostituito dal nuovo Piano economico finanziario 2007-2052, previsto dall'art. 1, comma 1018 della legge n. 296/2006.

La società, infatti, d'accordo con il Ministero delle Infrastrutture (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), in adempimento alla suddetta previsione normativa, ha predisposto e trasmesso nel giugno 2007 ai ministeri competenti per l'approvazione il nuovo Piano Economico Finanziario, tuttora in corso di approvazione, relativo all'intera durata della concessione, unitamente all'elenco delle opere infrastrutturali di nuova realizzazione ovvero di integrazione e manutenzione di quelle esistenti, che ne costituisce parte integrante.

Il nuovo Piano, finalizzato a definire un contesto operativo di riferimento chiaro e stabile, rappresenta un elemento di novità funzionale al processo di trasformazione di ANAS in società operante secondo regole di mercato. Il presupposto chiave alla base del Piano è rappresentato, infatti, dall'adozione di un nuovo modello di funzionamento e finanziamento, che prevede la remunerazione delle attività di sviluppo e gestione della rete in concessione secondo criteri di mercato e, conseguentemente, la possibilità di accedere autonomamente al mercato dei capitali per finanziare, anche attraverso fonti alternative ai tradizionali contributi pubblici, la domanda di sviluppo infrastrutturale del Paese.

In particolare, il nuovo modello di funzionamento e finanziamento si articola sulle seguenti principali linee guida strategiche:

- l'attivazione di un nuovo modello di ricavo basato principalmente sull'introduzione del pedaggio reale/ombra sulle tratte caratterizzate da flussi di traffico sufficientemente elevati e l'applicazione del canone di disponibilità sulle tratte caratterizzate da bassi flussi di traffico (c. d. tratte di utilità sociale), nonché il subentro di ANAS in specifiche concessioni di prossima scadenza;
- l'integrazione e la sostituzione graduale delle risorse pubbliche destinate al finanziamento dei costi di sviluppo e gestione con risorse proprie di ANAS, ovvero

- reperate dalla Società sul mercato dei capitali secondo logiche di project finance;
- il rafforzamento dei ruoli di concedente e concessionaria (risultando ormai ultimata la separazione amministrativa, finanziaria, organizzativa e contabile delle responsabilità di vigilanza e controllo delle concessionarie autostradali da quelle di sviluppo e gestione della rete in gestione diretta);
  - l'efficientamento della gestione attraverso il contenimento e la riqualificazione della struttura dei costi operativi al fine di migliorare il livello di efficienza e di produttività dell'intera organizzazione aziendale;
  - il continuo e rinnovato orientamento all'innovazione, alla sicurezza ed alla qualità, finalizzato all'aumento della produttività, al miglioramento dell'efficacia e del livello di servizio offerto.

L'implementazione del suddetto modello, secondo le intenzioni della Società potrebbe portare la stessa fuori dal perimetro della Pubblica Amministrazione al fine del calcolo del debito pubblico consolidato. La progressiva introduzione del pedaggiamento su parte della rete e lo sviluppo degli altri servizi rivolti al mercato consentirebbero di realizzare, già nel medio periodo, un volume di ricavi da mercato superiore al 50% dell'importo complessivo di costi operativi e ammortamenti e quindi la possibilità per ANAS di reperire direttamente sul mercato i finanziamenti necessari alla realizzazione delle opere senza alimentare il debito pubblico, ovvero, riducendo nel tempo l'impegno finanziario dello Stato.

La Società ritiene di essere in grado, a seguito dell'adozione del nuovo modello, di accelerare ed ampliare i programmi di investimento per lo sviluppo della rete stradale ed autostradale rispetto a quanto sarebbe possibile nell'attuale contesto operativo di riferimento. In particolare il Piano prevede la realizzazione di investimenti per nuove opere per circa 79 mld/euro, di cui circa 48 mld/euro (il 60% circa) finanziati da ANAS.

Il nuovo modello di finanziamento e funzionamento avrebbe come obiettivo una riduzione degli stanziamenti di risorse da parte dello Stato ovvero di ampliare gli investimenti effettuabili a parità di esborsi.

Dopo essere stato esaminato nel settembre 2007 dalla 8ª Commissione Permanente della Camera dei Deputati (Ambiente, Territorio, Lavori Pubblici) e, nel novembre 2007, dalla 8ª Commissione Permanente del Senato della Repubblica (Lavori Pubblici, Comunicazioni), il Piano è tuttora in fase di valutazione in attesa che il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti lo approvi di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro dell'Ambiente. Ai sensi dell'art. 1, comma 1018, della legge finanziaria per il 2007, in occasione dell'approvazione del Piano

economico finanziario verrà anche sottoscritta la Convenzione Unica tra ANAS e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di cui il Piano ed i suoi successivi aggiornamenti - da predisporre ogni cinque anni ed approvare con le medesime modalità del Piano stesso - costituiranno parte integrante.

La mancata approvazione del Piano Economico Finanziario comporta che la Società non abbia ancora la piena autonomia finanziaria, presupposto per lo sviluppo della rete di trasporto nazionale. L'operatività della Società resta, infatti, condizionata dallo stanziamento di risorse che annualmente viene disposto dal Governo in funzione dei contingenti vincoli di bilancio.

Il sostanziale equilibrio economico-finanziario raggiunto nel 2009, pur confermando, in continuità con quanto evidenziato dai bilanci di esercizio 2007 e 2008, un progressivo miglioramento nella gestione aziendale, non può ritenersi né strutturale, né durevole nell'attuale contesto di riferimento. Tale risultato, infatti, è stato raggiunto per l'insieme delle iniziative che la Società ha posto in essere per ottimizzare la gestione delle proprie risorse (miglioramento dell'organizzazione, efficientamento dei processi operativi, sviluppo dei ricavi connessi alla gestione della rete, valorizzazione degli investimenti per ricerca ed innovazione, sviluppo di nuove iniziative con le Regioni e con gli investitori privati - project financing- per accelerare gli investimenti), ma anche per effetto di componenti positivi di reddito di natura non ricorrente.

### **1.5. Il Contratto di programma 2009**

In attesa dell'approvazione del nuovo Piano Economico-Finanziario e della concomitante sottoscrizione della Convenzione Unica, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed ANAS hanno sottoscritto per l'esercizio 2009 un Contratto di Programma strutturalmente analogo a quello stipulato per gli esercizi 2007 e 2008, che recepisce la nuova disciplina convenzionale con riguardo alle attività oggetto di concessione introdotta dalla finanziaria 2007 e definisce le modalità di impiego delle risorse messe a disposizione della Società nel 2009 per gli interventi di sviluppo e gestione della rete in concessione.

Il Contratto di Programma 2009, siglato il 23 giugno 2010, previo parere favorevole da parte del CIPE espresso nella seduta del 26 giugno 2009 è stato successivamente approvato con decreto interministeriale n. 568 del 13 luglio 2009.

Le risorse attribuite ad ANAS dal Contratto di Programma 2009 ammontano complessivamente a circa 1.474 milioni di euro, di cui circa 1.204 per investimenti e circa 270 per le attività di gestione della rete.



Le risorse per investimenti includono 60 milioni di euro da destinare al rimborso delle rate di ammortamento dei mutui contratti da ANAS di cui al Contratto di Programma 2003-2005. Dei rimanenti 1.144 milioni di euro, solo 694 sono stati resi immediatamente disponibili, mentre i restanti 450 sono subordinati all'accertamento dell'effettiva disponibilità dei fondi di cui all'art. 1, commi 758 e 759, della legge n. 296/2006.

Nel Contratto di Programma sono individuati il Piano di Investimenti da attivare nel corso del 2009 e l'elenco di Opere da attivare previa autorizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e comunicazione al CIPE, qualora uno o più degli interventi indicati nella Tabella 1 dovessero risultare tecnicamente non realizzabili.

Ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, in legge 24 giugno 2009, n. 77, sono inclusi (nella Tabella 1) alcuni interventi urgenti di riparazione e adeguamento delle infrastrutture viarie statali interessate dal sisma che il 6 aprile 2009 ha investito la Regione Abruzzo, per un importo complessivo di circa 200 milioni di euro.

Il volume complessivo degli investimenti da attivare da parte di ANAS con le risorse messe a disposizione con il Contratto di Programma 2009 risulta di circa 1.474 milioni di euro (alcuni interventi sono co-finanziati con altre risorse), di cui 862 per nuove opere, 569 per manutenzioni straordinarie e altri interventi e 43 per contributi.

Nel Contratto di Programma 2009 sono altresì disciplinati i servizi a carico di ANAS nel medesimo anno per l'esercizio della rete in concessione, a fronte dei quali è stato convenuto un corrispettivo, comprensivo di IVA, di 269,8 milioni di euro. Tale importo - che per 4,8 milioni di euro risulta subordinato alla procedura di accertamento dell'effettiva disponibilità dei fondi di cui all'art. 1, commi 758 e 759, della legge n. 296/2006 - tiene conto delle maggiori entrate -stimate per il 2009 in 289 milioni di euro - acquisite dalla Società ai sensi dell'art. unico, commi 1020 e 1021, della legge finanziaria 2007, e dell'art. 19, comma 9-bis, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009, n. 102.

#### **1.6. Programma delle infrastrutture strategiche da attivare nel periodo 2009-2011**

Nelle sedute del 6 marzo e del 26 giugno 2009 il CIPE ha rispettivamente preso atto del quadro relativo agli interventi del Programma delle infrastrutture strategiche da attivare nel periodo 2009-2011 e del Piano delle opere prioritarie 2009, finanziato anche con il Fondo infrastrutture per un importo di 7.596 milioni di euro, predisposti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Tra gli interventi del Fondo

infrastrutture sono compresi 34 interventi di interesse ANAS.

Successivamente il CIPE con apposite delibere ha provveduto ad attivare alcuni interventi previsti dal Programma delle infrastrutture strategiche nel 2009.

Al 31 dicembre 2009 risultano attivati 10 dei 34 interventi di interesse ANAS, per un investimento complessivo di circa 13,8 mld/euro, ed un importo complessivo di finanziamenti assegnati pari a circa 2,1 mld/euro.

Con delibera n. 120, del 17 dicembre 2009, il CIPE ha inoltre assegnato - a valere sulle disponibilità del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - 162 milioni di euro a favore del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il finanziamento dei primi due lotti funzionali della strada statale Olbia-Sassari, di cui ANAS è soggetto aggiudicatore.

### 1.7. Il federalismo autostradale

Come più analiticamente esposto nella precedente relazione, si è ormai consolidata la tendenza alla costituzione di società miste partecipate in uguale misura da ANAS e da finanziarie regionali, ossia al c.d. federalismo autostradale. Nel seguente prospetto si fornisce un quadro completo delle iniziative finora intraprese.

<b>Società miste costituite</b>	<b>Data della costituzione</b>	<b>Capitale sociale</b>	<b>Autostrade di competenza</b>
Concessioni Autostradali Lombarde Spa (CAL)	19.2.2007	4 milioni di euro	Autostrada Pedemontana Lombarda, autostrada diretta Brescia-Bergamo-Milano, Tangenziali esterne di Milano.
Autostrada del Molise Spa	18.1.2008	3 milioni di euro	Autostrada A 14 – A1 Termoli - San Vittore
Concessioni Autostradali Venete Spa (CAV)	1.3.2008	2 milioni di euro	Autostrada A4 - tronco Venezia-Trieste e opere a questo complementari, tratta autostradale Venezia-Padova,
Autostrade del Lazio Spa	4.3.2008	2,2 milioni di euro	Corridoio intermodale Roma-Latina e Collegamento Cisterna Valmontone, nonché altre infrastrutture strategiche relative al sistema viario regionale.
Concessioni Autostradali Piemontesi Spa	24.7.2008	2 milioni di euro	Tratta Biella-A26 Casello di Romagnano-Ghemme della Pedemontana Piemontese di sezione autostradale; Tratta autostradale Biella-A4 Torino-Milano casello di Santhià della Pedemontana Piemontese; collegamento multimodale di corso Marche a Torino; tangenziale autostradale est di Torino; Raccordo autostradale Strevi-Predosa, nonché di altre infrastrutture strategiche relative al sistema viario regionale.

### **1.8. L'evoluzione della normativa in materia di appalti pubblici**

Nel corso del 2009 la disciplina in materia di appalti pubblici è stata oggetto di diversi interventi normativi che hanno introdotto alcune significative modifiche al quadro normativo di riferimento nell'ottica della semplificazione e dell'accelerazione del processo di realizzazione degli investimenti pubblici.

Al riguardo si segnalano:

- il d. l. 29 novembre 2009, n. 185, convertito con modificazioni in legge 28 gennaio 2009, n. 2, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale (c.d. Decreto Anticrisi), che ha introdotto diverse norme di interesse per il settore degli appalti pubblici;
- il d. l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti (c.d. decreto milleproroghe), ha modificato la disciplina dell'affidamento dei lavori da parte di tali soggetti;
- la legge 18 giugno 2009, n. 69, recante norme in materia di sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile;
- l'art. 4 *quater* del d.l. n. 78/2009, convertito con modificazioni in legge n. 102/2009;
- il d. lgs. 3 agosto 2009, n. 106, recante "Disposizioni integrative e correttive del d. lgs 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro";
- l'art. 3 del d.l. n. 135/2009 convertito con modificazioni in legge n. 166/2009 (c.d. decreto salva infrazioni), che, al fine di adeguare la legislazione italiana alla sentenza della Corte di Giustizia CE del 19 maggio 2009 ha modificato la relativa disciplina nazionale;
- la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010) la quale contiene una disposizione di interesse in materia di appalti pubblici;
- il decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con modifiche nella legge 26 febbraio 2010, n. 25, (c.d. decreto Milleproroghe);
- il d. lgs. 20 marzo 2010, n. 53, pubblicato in G.U. n. 84 del 12 aprile 2010, che ha attuato nell'ordinamento la direttiva 2007/66/CE;
- il regolamento di attuazione del Codice dei Contratti Pubblici approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno 2010 in via definitiva;
- il d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 contenente il c.d. Codice del processo amministrativo, emanato, in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 44 della legge n. 69/2009;

- il d. l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122 contenente misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. Tra le previsioni di particolare interesse per ANAS si segnala l'introduzione del "pedaggiamento" sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta (art. 15, commi 1 e 2). Sul tema è intervenuto l'art. 1 del d.l. n. 125/2010, convertito con modificazioni in legge n. 163/2010, il quale, da un lato, ha anticipato al 30 aprile 2011 il termine entro il quale il Governo disciplinerà l'applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta di ANAS (comma 4), e dall'altro, ha introdotto una norma che mira a garantire gli effetti finanziari di entrata che avrebbero dovuto essere prodotti dal sistema di pagamento forfetario introdotto dall'articolo 15, comma 2, d.l. n. 78/2010 e la cui attuazione è stata oggetto di provvedimenti sospensivi da parte del giudice amministrativo (comma 5).

I successivi commi 4 e 5 dell'art. 15 hanno previsto l'adeguamento dei canoni autostradali corrisposti annualmente dai concessionari ad ANAS ai sensi dell'art. 1, comma 1020, della legge n. 296/2006 e dell'art. 19, comma 9 bis, del d.l. n. 78/2009, convertito con modificazioni in legge n. 102/2009.

Di particolare interesse è anche l'art. 15, comma 6 sexies (inserito in sede di conversione del decreto) che introduce all'art. 2 della legge n. 244/2007, il comma 289 bis, in base al quale fino al 31 marzo 2017 ANAS continua ad essere titolare delle funzioni e dei poteri di soggetto concedente e aggiudicatore, relativamente all'infrastruttura autostradale in concessione ad Autovie Venete Spa.

Per quanto attiene alle concessioni autostradali, si segnalano le novità introdotte dall'art. 47.

Successivamente, l'applicazione della maggiorazione tariffaria di cui all'art. 15, comma 2, del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010 è stata sospesa in esecuzione delle ordinanze del TAR Lazio e del TAR Piemonte che hanno sospeso l'efficacia del DPCM 25 giugno 2010.

Il Consiglio di Stato, in data 31 agosto 2010, ha respinto l'appello presentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'ANAS per l'annullamento dell'ordinanza del TAR Lazio.

Il mancato introito delle maggiorazioni in questione, stimato in circa 83 milioni di euro per il 2010, è stato comunque garantito dall'art. 1, comma 5 del d.l. n. 125/2010.

Infine, di particolare rilevanza ai fini dell'attività di ANAS è la legge 13 agosto 2010, n. 136.

## **1.9. Le deliberazioni CIPE d'interesse ANAS**

### **1.9.1. Deliberazioni adottate nel corso del 2009**

Nel corso del 2009 il CIPE ha adottato le seguenti deliberazioni d'interesse ANAS:

- delibera 8 maggio 2009, n. 20 avente ad oggetto il Corridoio Jonico "Taranto – Sibari – Reggio Calabria";
- delibera 26 giugno 2009, n. 37 avente ad oggetto l' Itinerario Agrigento - Caltanissetta – A19 - Adeguamento della SS640 "Di Porto Empedocle";
- delibera 26 giugno 2009, n. 38 avente ad oggetto l'Autostrada Salerno -Reggio Calabria – Tronco 3°, tratto 2°, lotto 3°, stralcio A;
- delibera 26 giugno 2009, n. 39 avente ad oggetto l' Autostrada Salerno - Reggio Calabria – Tronco 3°, tratto 2°, lotto 2°, stralcio C;
- delibera 31 luglio 2009, n. 76, avente ad oggetto l' Itinerario Maglie – Santa Maria di Leuca , SS 275 di Santa Maria di Leuca;
- delibera 17 dicembre 2009, n. 120 avente ad oggetto il Collegamento stradale Olbia Sassari.

### **1.9.2. Deliberazioni adottate nel corso del 2010**

Nel corso del 2010 il CIPE ha adottato le seguenti deliberazioni d'interesse ANAS:

- delibera 22 gennaio 2010, n. 3 avente ad oggetto l' Itinerario Ragusa – Catania: ammodernamento a quattro corsie della SS 514 «di Chiaramonte» e della SS 194 «Ragusana», dallo svincolo con la SS 115 allo svincolo con la SS 114;
- delibera 13 maggio 2010, n. 37 avente ad oggetto l' Autostrada Salerno – Reggio Calabria. Lavori per la messa in sicurezza dell'autostrada tra il km 148+000 (imbocco nord galleria Fossino) ed il km 153+400 (svincolo di Laino Borgo;
- delibera 22 gennaio 2010 avente ad oggetto l' Autostrada regionale Medio Padana Veneta Nogara - Mare Adriatico;
- delibera 22 gennaio 2010, n. 2 avente ad oggetto il Raccordo autostradale autostrada A15 della Cisa – Autostrada A22 del Brennero Fontevivo (PR) – Nogarole Rocca (VR): 1° lotto funzionale «Fontevivo – Trecasali/Terre Verdiane»;
- delibera 22 gennaio 2010, n. 73 avente ad oggetto la Variante alla SS 639 nel territorio della Provincia di Lecco ricompresa nei Comuni di Lecco, Vercurago e Calolziocorte Lotto San Gerolamo;
- delibera 13 maggio 2010, n. 34 avente ad oggetto il collegamento tra il Porto di Ancona e la grande viabilità.

Dai comunicati relativi agli esiti delle sedute del CIPE risultano, inoltre:



- in data 22 luglio 2010 l'approvazione dello schema di convenzione relativo al collegamento Ragusa-Catania;
- in data 22 luglio 2010, l'approvazione del progetto definitivo del collegamento Campogalliano Sassuolo).

### **1.10. Le Leggi Finanziarie 2009 e 2010**

Nell'ambito della legge finanziaria 2009 si segnalano, di interesse per ANAS, nella Missione 13 (Diritto alla mobilità) i capitoli:

**7372** *"Contributi in conto impianti da corrispondere all'ANAS per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture"*, con 1.205 milioni di euro. L'importo è stato successivamente ridotto a 1.204 milioni di euro, per effetto dell'art. 4 del d.l. 10 novembre 2008, n. 180, convertito con modificazioni, nella legge 1 gennaio 2009, n. 1;

**1870** *"somme da erogare ad ANAS a titolo di corrispettivi dovuti per le attività ed i servizi resi, disciplinati dal contratto di programma"*, con 269 milioni di euro, IVA inclusa<sup>4</sup>;

**7365** relativo alla *"somma da corrispondere ad ANAS in conseguenza della presa in carico dei tratti stradali dismessi dalle regioni a seguito delle modifiche intervenute nella classificazione della rete stradale di interesse nazionale e di quelle di interesse regionale"*, con 11,3 milioni di euro.

---

<sup>4</sup> -126,7 milioni di euro rispetto al dato assestato 2008.

## **2. ORGANI STATUTARI E LA "CORPORATE GOVERNANCE"**

### **2.1. Lo Statuto**

Modifiche sono state apportate allo Statuto sociale dall'Assemblea nell'adunanza del 17 luglio 2009 in ottemperanza a quanto disposto dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 e dal d.l. 1 luglio 2009, n. 78. Le stesse hanno interessato gli articoli 18 e 20 inerenti ai poteri del Consiglio e le remunerazioni dei consiglieri; prevedono che i compensi sono determinati dall'Assemblea e che possa essere riconosciuto a ciascuno dei componenti un compenso non superiore al 30% di quello deliberato dalla carica di amministratore qualora gli stessi siano componenti di comitati con funzioni consultive.

Successivamente, in data 26 maggio 2010, il Consiglio di Amministrazione - in ottemperanza alle disposizioni normative conseguenti all'entrata in vigore del d. lgs. 27 gennaio 2010, n. 39 che ha recepito la direttiva 2006/43/CE in materia di revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati - ha deliberato le conseguenti modifiche statutarie.

### **2.2. Il sistema di "corporate governance"**

Anteriormente al settembre 2006, ANAS, quale società per azioni con capitale pubblico, non aveva ancora trovato un definitivo assetto di *governance* conforme alla sua nuova configurazione in senso societario; aspetto, quest'ultimo, ben distinto da quello della pressoché totale dipendenza della Società dal bilancio dello Stato.

All'atto della trasformazione, invero, il CdA si era orientato verso l'affidamento ai singoli componenti di "deleghe" in materie di larga estensione (gli affari concernenti la programmazione, la progettazione o i lavori, gli affari generali, le risorse umane e gli aspetti legali) ovvero per aree geografiche (le problematiche relative al quadrante nord-occidentale o a quello lombardo e nord-orientale), in ciò, peraltro, ponendosi in una posizione di contrasto con l'orientamento dell'azionista.

E, in effetti, l'art. 2389 cod. civ. consente l'attribuzione ai singoli amministratori di "particolari cariche", tra le quali appare quanto mai dubbio che possano rientrare deleghe generiche come quelle sopra riportate, le quali oltre tutto avevano dato luogo ad un apparato di gestione parallelo e sovrapposto a quello proprio della struttura operativa, rappresentato dalle direzioni centrali, con una chiara prevaricazione del ruolo degli amministratori, chiamati ad un'attività decisionale e non gestionale.

Successivamente il Cda, nell'adunanza del 1 dicembre 2005, recependo anche precise indicazioni del MEF, che aveva invitato la Società a rivedere il sistema di

governance adottato, ha revocato ai consiglieri tali deleghe.

Conseguentemente è stato abbandonato il precedente sistema di governance a favore di quello fondato sull'attribuzione della responsabilità di amministratore al Presidente della Società che, attualmente, svolge anche le funzioni di Direttore generale.

Il Presidente, eletto dall'Assemblea, ha poteri, per statuto, di ordinaria e straordinaria amministrazione che gli vengono delegati dal Consiglio di Amministrazione ad eccezione di una serie di atti riservati per legge e per statuto al Consiglio stesso.

Il Presidente convoca e presiede il Consiglio di Amministrazione e dà attuazione alle deliberazioni del Consiglio.

Spettano al Presidente la rappresentanza della società di fronte all'autorità giudiziaria e di fronte a terzi, nonché la firma sociale, la gestione finanziaria, l'organizzazione e la gestione del personale, la stipula e la gestione di contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, la gestione legale e il contenzioso contrattuale.

Nessuna modifica è intervenuta quanto all'assetto organizzativo della Società, fondato - a partire dal settembre 2006 - su tre Condirezioni generali, competenti rispettivamente per le aree di attività tecnica, legale-patrimoniale e amministrativo-finanziario-commerciale; ciascuna direzione centrale ha operato nell'ambito della preesistente impostazione basata sui propri ambiti di "competenza" settoriale.

ANAS, al fine di assicurare trasparenza nei rapporti con terzi, nonché efficacia, efficienza operativa e responsabilizzazione dei dipendenti, si è dotata di un sistema di "procure e sub procure":

In particolare, il Presidente conferisce procure speciali in coerenza e nel rispetto degli organigrammi aziendali e degli ordini di servizio, assicurando, in relazione alle specifiche competenze di ciascuno, criteri omogenei di attribuzione secondo vari livelli (Condirettori generali, direttori centrali, Capi Compartimento ecc.).

I destinatari delle procure speciali possono, a loro volta, delegare parte dei loro poteri a dirigenti e funzionari; ad esempio, il Presidente, al fine di assicurare la necessaria operatività sul territorio, conferisce procura ai Capi Compartimento che, a loro volta, conferiscono sub procure al Responsabile dell'Area Amministrativa ed ai Responsabili delle Aree Tecniche Esercizio e Progettazione e Nuove Costruzioni.

I poteri riconosciuti alle diverse figure professionali sono omogenei su tutto il territorio.

A tutt'oggi non è ancora completato, in linea con quanto normativamente