

legislativi³, finché lo stesso 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.

Sul solco del PGTL il Ministro dei trasporti in data 8 novembre 2007 ha presentato le "linee-guida per un Piano generale della mobilità", le quali partono dalla constatazione di uno scenario caratterizzato:

- dalle profonde modificazioni che stanno interessando negli anni più recenti la mobilità a livello europeo;
- dal progressivo aggravarsi del problema del trasporto pubblico locale;
- dalla nuova sensibilità che nel Paese si sta sviluppando nei confronti del problema trasporti.

Le linee-guida 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, stradale, linee aeree e vie del mare nell'ambito di un concetto di co-modalità -, sia con la rete europea.

Nell'ambito della cennata strumentazione programmatoria sono stati emanati il Contratto di programma, il Piano industriale ed Piano degli investimenti, sui quali si riferisce, per quanto attiene alla gestione 2006, nel successivo cap. 6.

E' evidente come tra i cennati strumenti di programmazione (PGTL, PdV e ora le linee-guida sulla mobilità) necessiti un'azione di chiarificazione e di coordinamento, la quale vada nella direzione del loro compattamento ed aggiornamento, tenuta anche presente l'avvenuta rimodulazione degli interventi infrastrutturali autostradali, così come erano stati individuati nell'ambito della Legge 443/2001, *alias* Legge Obiettivo, come meglio illustrato più oltre (§ 1.3).

Al di fuori, infatti, di un preciso piano strategico nazionale delle infrastrutture (autostrade, ferrovie, porti ed aeroporti), nel settore autostradale sono state operate scelte mirate, privilegiando investimenti sia in gestione diretta di ANAS (quali il completamento dell'A3 Salerno-Reggio Calabria e della SS106 Jonica), sia - come è meglio precisato nel paragrafo successivo - sulla base di intese con gli enti territoriali regionali interessati, mentre sono state espunte, per converso, opere già incluse tra le priorità della Legge Obiettivo e come tali avviate a livello di progettazione, com'è il caso della realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina, i cui fondi già stanziati sono stati destinati ad interventi sul sistema viario dei due versanti di Calabria e Sicilia.

³ Si tratta della legge 21.12.2001 n. 443 (c.d. Legge Obiettivo), della legge 30.1.2004 n. 311 (istitutiva di un Fondo per finanziamenti agevolati presso la Cdp), del d.l. 14.3.2005 n. 35, conv. nella legge n. 80/2005 e dei dd.lgs. 21.11.2005 n. 284 e 286 in materia di autotrasporto.

1.2 Il «federalismo stradale»

Alla concezione centralistica propria del PGT si è andata progressivamente sovrapponendo l'opposta concezione federalista, la quale ha trovato la propria consacrazione nelle sopra menzionate linee-guida per un piano generale della mobilità.

Ad una prima accezione del federalismo stradale – riferita al decentramento delle strade già di competenza dello Stato, imposto dai decreti legislativi 112/1998 e 461/1999, emanati in attuazione della legge delega 15 marzo 1997 n. 59 – se ne è infatti sovrapposta, nel più recente periodo, una seconda, consistente nella costituzione di società miste ANAS-Regioni, come già messo in luce nella precedente relazione (§ 1.5).

Quanto al primo aspetto, v'è da dire che nel corso del 2006 è stato gradualmente attuato il trasferimento ad ANAS di circa 500 km di strade comprendenti sia quelle già statali transitate al demanio di varie Regioni a statuto ordinario in forza dei dpcm del 21 gennaio e 21 settembre 2000 - a loro volta attuativi dei menzionati decreti legislativi 112/1998 e 461/1999 -, sia due nuove arterie interregionali (SS 685 e SS 690) di competenza provinciale, ciò che ha consentito di assicurare a queste ultime la continuità e l'omogeneità necessarie⁴.

Ma ben maggiore rilevanza ed attualità riveste il secondo aspetto del fenomeno, relativo ad una serie di accordi, sottoscritti nel corso del 2006, connessi a nuove strategie e nuovi strumenti di collaborazione tra Stato e Regioni in materia di infrastrutture autostradali, strumenti consistenti nella comune partecipazione, su base paritetica, a società di nuovo conio, espressamente costituite per la realizzazione di autostrade d'interesse di singole Regioni fondata sulla preventiva acquisizione del consenso delle comunità locali.

Su questa base era già stata costituita nel 2003 la *Quadrilatero Marche Umbria Spa* per interventi infrastrutturali di grande rilevanza strategica per il sistema di viabilità delle due Regioni interessate (cfr. *ultra*, § 8.2.1).

In attuazione del medesimo principio è stato sottoscritto nel corso del 2006 un protocollo d'intesa con la Regione Lombardia, il quale ha dato luogo all'inizio del 2007 alla costituzione di una società mista, partecipata al 50% da ANAS Spa e per il restante 50% da una società, a sua volta partecipata dalla Regione Lombardia, denominata *Costruzione Autostrade Lombarde Spa* (CAL), destinata alla

⁴ Attualmente è in corso la riclassificazione delle strade di competenza ANAS, vecchia e nuova (quest'ultima pari a circa 655 km di strade) su iniziativa della Presidenza del Consiglio dei ministri – Ufficio per il decentramento amministrativo.

realizzazione di grandi interventi che interessano la rete viaria lombarda, quali la Pedemontana Lombarda e la Brebemi (cfr. *ultra*, § 8.3.5).

Analoghi protocolli d'intesa sono stati sottoscritti da ANAS, sempre nel corso del 2006, con la Regione Lazio per la realizzazione di interventi prioritari quali i tratti autostradali Roma-Latina e Cisterna-Valmontone⁵ e con le Regioni Lazio, Molise e Campania per la realizzazione del Corridoio Trasversale A1-A14 San Vittore-Teroli.

Per quanto riguarda specificamente la Regione Molise, nel gennaio 2008 è stata costituita, in attuazione di detto protocollo, la Società mista «Autostrade del Molise S.p.A.», partecipata da ANAS al 50%.

Va sottolineato come il comma 289 dell'art. 2 della L.F. 2008 conferisca legittimazione formale al c.d. «federalismo stradale» con la previsione di portata generale che i poteri e le funzioni di soggetto concedente ed aggiudicatore propri di ANAS possono essere trasferiti dalla stessa Società ad un soggetto di diritto pubblico in forma societaria partecipata dall'ANAS e dalle Regioni o da soggetto da esse interamente partecipato.

1.3. La Legge Obiettivo ed i connessi provvedimenti attuativi

Sulle finalità e sulla prima attuazione della legge 21 dicembre 2001 n. 443 (c.d. Legge Obiettivo) si rinvia alla precedente relazione (§ 1.8).

In particolare è stato ivi precisato come le fonti di finanziamento delle opere della Legge Obiettivo incluse nel Contratto di programma 2003-2005 siano state in larga misura assorbite dal fabbisogno sopravvenuto nel 2006 in conseguenza dei ridotti stanziamenti per investimenti contenuti nella legge finanziaria 2006, con ciò vanificandone l'attuazione.

Nel corso del 2006 sono state riformulate le priorità di attuazione delle opere a fronte delle risorse finanziarie disponibili.

Quali interventi prioritari sono stati classificati, in particolare, l'adeguamento ed il completamento della AS3 Salerno-R.Calabria, il c.d. Corridoio Jonico e le grandi infrastrutture lombarde (*in primis* la Brescia-Bergamo-Milano *alias* Brebemi e la Pedemontana Lombarda).

La legge finanziaria 2007 ha quindi assegnato nuovi fondi per le grandi opere incluse nella Legge Obiettivo: 1.468 mln/euro, tratti dai residui del Fondo speciale di garanzia, per l'AS3 Salerno-R.Calabria, 900 mln/euro per la Pedemontana

⁵ Sulla base di tale preventiva intesa la Giunta regionale del Lazio in data 26 ottobre 2007 ha approvato il progetto di legge per la costituzione di una società mista ad hoc tra ANAS e la stessa Regione.

lombarda e 1.512 mln/euro destinati al Fondo speciale e rimessi alle decisioni del CIPE.

In data 3 agosto 2007 sono state sottoscritte dai Ministri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture tre nuove convenzioni autostradali per Pedemontana lombarda (4,6 mld/euro), Brebemi (1,5 mld/euro) e Asti-Cuneo (1,1 mld/euro).

Dal 2002, primo anno di operatività della legge Obiettivo, al 30 novembre 2006 il Cipe ha approvato 184 delibere relative a 137 opere per un valore complessivo, al netto dell'importo del Ponte sullo Stretto di Messina, stimato in 89 miliardi di euro.

Di tali opere, peraltro, alla data anzidetta ne risultavano completate soltanto 4, mentre altre 25 risultavano in fase di realizzazione. Nel complesso risultavano quindi attivate 29 opere pari al 21,2%, ossia poco più di un quinto, del totale delle opere deliberate e il 15,6% del costo complessivo degli interventi approvati. Sempre alla data anzidetta gli interventi affidati e in attesa dell'apertura dei cantieri risultavano 21 e riguardavano quasi il 33% del costo totale delle opere previste dalla delibera Cipe, mentre risultavano ancora in fase di gara 14 opere per un valore di poco meno di 6 mld/euro. Si tratta dunque complessivamente di 64 opere per un costo complessivo di 38 miliardi di euro, di cui circa l'80% in valore concentrato nella fase di progettazione preliminare.

A fronte dell'importo totale approvato dal Cipe le risorse disponibili ammontavano a circa 33 miliardi di euro, pari al 37% del totale, mentre il fabbisogno residuo era pari al 63% del costo complessivo delle opere approvate.

Si tratta di dati che, ove considerati in una con il ridotto tasso di crescita del sistema autostradale, cui si è accennerà più avanti (§ *ultra*, § 4.2), delineano un quadro decisamente negativo relativamente alla capacità del nostro Paese di condurre un'efficace politica di potenziamento del sistema anzidetto.

1.4. Deliberazioni adottate dal CIPE nel 2006

Nel corso del 2006 il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ha adottato, quale organo dello Stato investito di compiti di regolazione anche in materia di infrastrutture stradali, varie delibere riguardanti ANAS in quanto soggetto aggiudicatore⁶, mentre altre si sono risolte nell'approvazione in linea tecnica di progetti di varie opere, stabilendo, in alcuni

⁶ Una serie di tali delibere sono state emanate nella seduta del 22 marzo ed hanno riguardato pressoché tutte le principali tratte autostradali in corso d'opera. Di queste rileva in particolare la delibera n. 1, con la quale, in sede di ripartizione del Fondo per le aree sotto-utilizzate (FAS), sono state assegnate anticipazioni sui contributi per i lavori dell'AS3 Salerno-R.Calabria.

casi, l'assegnazione di risorse in via programmatica.

Tra le delibere particolare rilevanza presenta la delibera n. 75 del 29 marzo 2006 (G.U. n. 197 del 25 agosto 2006), la quale, nel provvedere alla ricognizione delle risorse quindicennali disponibili (ex art. 1, comma 78, della Legge Finanziaria 2006), ha previsto limiti d'impegno concernenti varie opere, dalla statale dell'Abetone e del Brennero al Passante di Mestre, al Corridoio Tirrenico, all'AS Asti-Cuneo ecc.

1.5. L'attuazione della convenzione concessoria del 2002

Nel corso del 2006 da parte del Ministero delle infrastrutture è stato fatto un uso più frequente e sistematico, rispetto agli anni precedenti, del potere di indirizzo e vigilanza che la convenzione gli assegna nei confronti di ANAS in forza della convenzione del 2002, attraverso la formulazione di quesiti su vari aspetti gestionali con richiamo alle osservazioni sia della Corte dei conti nelle sue annuali relazioni al Parlamento, sia del Collegio dei sindaci nei verbali di adunanza.

Tra gli aspetti gestionali richiamati in sede di vigilanza figurano lo sbilancio finanziario del 2006, la situazione dei lavori in corso ed in particolare il ricorso alle perizie suppletive, l'accesso del Ministero alla banca dati informatica della Società (art. 7 della convenzione), il contenzioso, l'obbligo sancito dalla stessa convenzione di invio al Ministero della relazione semestrale sulla gestione societaria, l'aggiornamento della Carta dei servizi ed il monitoraggio dei servizi qualitativi e la situazione del personale in relazione alla vertenza sindacale su presunte carenze di organico.

In merito si raccomanda alla Società di assecondare con puntualità e continuità il Ministero vigilante nell'esercizio dei compiti di controllo e vigilanza che la convenzione anzidetta gli assegna.

1.6. Il nuovo Codice degli appalti

Con d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 è stato introdotto nell'ordinamento positivo il nuovo "Codice dei contratti pubblici" relativo a lavori, servizi e forniture, entrato in vigore il successivo 1° luglio.

Il Codice, nel racchiudere in un unico testo la normativa relativa alle diverse tipologie di affidamenti pubblici, in precedenza disciplinata in modo differenziato, costituisce un testo organico, e non meramente ricognitivo delle norme precedentemente in vigore, con una disciplina sistematica e tendenzialmente omnicomprensiva del settore dei lavori pubblici – ivi compresi i contratti superiori

ed inferiori alla soglia comunitaria e quelli relativi alle grandi opere –, settore che viene interessato da sostanziali modifiche ed innovazioni conseguenti al recepimento delle direttive 2004/17 CE e 2004/18 CE del 31 marzo 2004, le quali coordinano, rispettivamente, le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua, energia, dei servizi di trasporto e dei servizi speciali (cosiddetti settori speciali) e le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi nei settori ordinari.

Con ciò è venuta meno la frammentazione normativa sugli appalti pubblici, con le sue conseguenti negative ripercussioni di ordine interpretativo ed applicativo, ed è stata nel contempo realizzata la finalità, specificamente indicata nella legge delega, di favorire il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici, di conferire all’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici un ampliamento dei propri compiti nei settori oggetto della disciplina e di adeguare infine la normativa alla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 7 ottobre 2004 nella causa C-247/02⁷.

In effetti la nuova disciplina codicistica introduce istituti e strumenti nuovi, volti a rendere più flessibile e moderna l’attività contrattuale della pubblica amministrazione e a meglio garantire sia la concorrenza, che le esigenze sociali ed ambientali, spesso profondamente incise dall’attività contrattuale pubblica.

Una delle maggiori novità riguarda il *project financing*, con l’eliminazione del diritto di prelazione a favore del promotore, essendosi ritenuto che la previsione di detto diritto violi il principio di parità di trattamento con l’attribuzione di un’indebita posizione privilegiata.

Un’altra novità riguarda l’*appalto integrato*, con la previsione di un limite di 5,2 milioni per quello affidato sulla base del progetto preliminare (e non invece per quello affidato sulla base del progetto definitivo, il cui testo è rimasto invariato).

Sempre per l’appalto integrato sono state soppresse le disposizioni sulla inderogabilità dei minimi dopo che il c.d. decreto Bersani li aveva abrogati per tutte le professioni, peraltro con la possibilità di determinazione dei corrispettivi in base alle tariffe e con lo sconto del 20% a favore delle amministrazioni pubbliche.

Ancora, è rafforzato il ruolo delle sezioni regionali dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici in merito alla raccolta dei dati.

Altri aspetti rilevanti del decreto in questione sono:

⁷ Vi si afferma che la disposizione della legge italiana che impone il solo criterio del prezzo più basso si pone in contrasto con il diritto comunitario in quanto impone, in termini generali ed astratti, alle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere ad un unico criterio anziché di scegliere, tra più criteri, quello ritenuto più idoneo a garantire la libera concorrenza e ad assicurare la selezione della migliore offerta.

- la non applicabilità del *dialogo competitivo* alle infrastrutture strategiche, mentre per le restanti opere è necessario il previo parere del Consiglio Superiore dei LL.PP.;
- l'allargamento della scelta dei progettisti ad almeno cinque soggetti;
- l'obbligatorietà del responsabile del procedimento in ordine alla risoluzione del contratto in caso di sentenza passata in giudicato per frodi verso la stazione appaltante o per violazione degli obblighi sulla sicurezza del lavoro;
- il calmieramento dei costi degli arbitrati con l'ancoraggio delle relative tariffe al d.m. 398/2000 invece che all'art. 24 del c.d. decreto Bersani.

1.7. Direttive ministeriali

Il Ministro delle infrastrutture non ha emanato direttive di rilievo nel corso del 2006, mentre nel più recente periodo rilevano:

- la direttiva del 30 luglio 2007, relativa ai criteri di autorizzazione alle modificazioni delle concessioni autostradali;
- la direttiva del 30 luglio 2007, emanata di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con la quale, in attuazione dei commi 1020 e 1023 dell'articolo unico della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007), sono state dettate disposizioni idonee ad assicurare la separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile della nuova struttura costituita dall'Ispettorato di vigilanza sulle concessioni autostradali, nonché relative alle modalità di svolgimento dell'attività di competenza, con attribuzione al MEF del potere di effettuare il monitoraggio degli effetti finanziari derivanti dall'applicazione della direttiva medesima, anche ad evitare che ne derivino impatti negativi sui saldi di finanza pubblica.

1.8. Multifunzionalità di ANAS Spa nell'ambito dell'attuale assetto organizzativo pubblico in materia autostradale

L'attuale assetto organizzativo pubblico in materia autostradale è caratterizzato da una pluralità di soggetti titolari di funzioni, spesso non coordinate tra loro.

La *funzione di vigilanza*, anzitutto, è scomposta tra il Ministero delle infrastrutture (nei confronti, a termini di convenzione, di ANAS Spa), la stessa ANAS attraverso l'apposito Ispettorato Generale⁸ (nei confronti delle società concessionarie) e l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (al di fuori, peraltro, di

⁸ Su collocazione e limiti all'autonomia dell'Ispettorato cfr. *ultra*, § 3.2.

un chiaro collegamento normativo e funzionale con ANAS Spa).

La *funzione regolatoria in materia di sistema tariffario*, a sua volta, è affidata al CIPE, le cui decisioni sono soggette al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

La *funzione di indirizzo*, infine, è esercitata dal Ministro delle infrastrutture, peraltro nei soli confronti della concessionaria ANAS.

Si tratta di un sistema caratterizzato dunque da una pluralità di poli decisionali che non giova ad una chiara definizione dei ruoli ed alla speditezza decisionale.

Per quanto si riferisce, in particolare, ad ANAS, appare manifesto che questa, chiamata a gestire il patrimonio stradale ed autostradale quale concessionaria dello Stato, esercita i suoi compiti non soltanto assumendo in modo diretto la costruzione e gestione di autostrade, ma anche, ed anzi in maggiore misura, conferendo tali attività a società (sub)concessionarie, da ciò derivando un duplice modello gestionale che finora ha trovato il proprio "spartiacque" rispettivamente nell'assenza ovvero nella presenza del pedaggiamento.

Tra i due cennati modelli si frappone tuttavia quello intermedio della partecipazione di ANAS al capitale di società autostradali, con la conseguenza che essa in tali casi viene a trovarsi nella duplice veste di concedente rispetto ad un concessionario del quale possiede una partecipazione e di controllore rispetto ad un soggetto da essa partecipato.

In più, come si è detto, essa è stata chiamata a svolgere un'attività di controllo sulle concessionarie, pur essendo la sua stessa gestione soggetta al potere di "indirizzo, controllo e vigilanza tecnica ed operativa", conferito dalla convenzione del 2002 al Ministero delle infrastrutture.

E ciò senza dire che nei limitati casi suindicati, laddove ANAS eroga contributi e definisce le tariffe, essa viene a trovarsi, nel medesimo tempo, nella duplice posizione di promotrice di attività finalizzate allo sviluppo delle infrastrutture autostradali e di destinatario, nella sua qualità di socio, di tali misure.

Per di più, essa detiene partecipazioni azionarie sia in società concessionarie, sia — con l'avvento del nuovo modello federale (cfr. retro, § 1.2) — in società a loro volta concedenti, con la conseguenza che le concessionarie di queste ultime potrebbero, in assenza di norme legislative esplicite al riguardo, sfuggire al potere di vigilanza e controllo della stessa ANAS, atteso che questi sono esercitati, per il tramite dell'apposito Ispettorato generale, nei confronti dei diretti concessionari di quest'ultima.

In tale composito e contraddittorio quadro si inserisce la duplice prospettiva di attivazione di pedaggi ombra e quella ancor più rilevante di un subentro di ANAS ad una o più concessioni in essere alla loro naturale scadenza, al dichiarato fine di farla uscire dal perimetro delle pubbliche amministrazioni e dal relativo conto economico consolidato.

Resta comunque la singolarità della coesistenza di un'ANAS dotata di poteri di supremazia e, nel contempo, operante sul mercato; una presenza, quest'ultima, giustificata, tra l'altro, dal fatto che la scarsità di risorse finanziarie pubbliche a fine di investimento spinge ormai verso il ricorso al *project financing*, e ciò già a partire dal piano quinquennale 2007-2011 attualmente in vigore.

Si tratta, com'è palese, di un quadro contraddittorio che è compito dei pubblici poteri dirimere.

2. Organi statutari e sistema di governance

2.1 Lo Statuto

Nessuna modifica statutaria è intervenuta nel corso del 2006.

Modifiche sono state apportate allo Statuto sociale dall'Assemblea nell'adunanza del 28 giugno 2007. Esse possono riassumersi nella eliminazione di alcune disposizioni di carattere transitorio imposte dalla trasformazione di ANAS da ente economico pubblico a società di capitali in mano pubblica e nella introduzione della nuova figura del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili e di bilancio, su di che si rinvia al successivo § 2.2.

2.2. Gli organi sociali

Assemblea

Nel corso del 2006 l'Assemblea si è riunita una sola volta, il giorno 20 del mese di luglio, per la nomina – anticipata rispetto alle norme statutarie – del nuovo vertice societario e per l'approvazione del bilancio 2005, peraltro rinviata ed intervenuta soltanto in data 6 aprile 2007.

Presidente

A partire dal dicembre 2005 il Presidente ha assommato in sé anche le funzioni di amministratore delegato, giusta deliberazione del Cda ricettiva di precise indicazioni in tal senso dell'azionista unico Ministero dell'economia e delle finanze.

Il nuovo Presidente, designato dall'Assemblea nella seduta del 20 luglio 2006, si è insediato nell'adunanza del 27 luglio 2006 con il nuovo Cda, il quale gli ha attribuito, ai sensi dell'art. 18.2 dello Statuto sociale, le deleghe in materia di ordinaria e straordinaria amministrazione, salvo quanto espressamente riservato dallo Statuto alla competenza dello stesso Cda.

In data 21 settembre 2006 il Cda ha conferito al Presidente anche le funzioni di Direttore generale, resesi vacanti il 31 agosto dello stesso anno a seguito delle dimissioni del precedente D.G., ed ha delegato uno dei Consiglieri di amministrazione a definire con il Presidente, mediante contratto, il relativo trattamento normativo ed economico ai sensi del CCNL dei dirigenti ANAS.

Il contratto, stipulato in data 28 dicembre 2006 ed approvato dal Cda nella seduta del 30 gennaio 2007, ha instaurato un rapporto di lavoro dipendente, la cui durata è subordinata al permanere del rapporto di amministrazione. Sugli aspetti retributivi del contratto si rinvia a quanto riportato più avanti, sotto il § 2.4.

Consiglio di amministrazione

La Società è amministrata da un Consiglio di amministrazione composto dal Presidente e da quattro membri eletti dall'Assemblea su designazione del Ministro delle Infrastrutture ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.l. 8 luglio 2002 n. 138, convertito nella legge 8 agosto 2002 n. 178 (art. 15, comma 1, dello Statuto).

A termini di Statuto (art. 15, comma 2) tutti gli amministratori, compreso il Presidente, sarebbero dovuti durare in carica fino all'approvazione del bilancio 2006, ma in realtà l'Assemblea, nella seduta del 20 luglio 2006, ha anticipato il rinnovo del Cda, mutandone integralmente la composizione.

Nel corso del 2006 il Cda ha tenuto complessivamente n. 13 sedute.

Collegio Sindacale

A termini di Statuto (art. 15, comma 2), nel 2006 il Collegio ha continuato ad esercitare le proprie funzioni nella composizione risalente al momento della costituzione della Società.

Nel corso del 2006 il Collegio sindacale ha complessivamente tenuto n. 44 sedute, dedicate all'esame dei provvedimenti posti all'o.d.g. del Cda, ed in particolare dei provvedimenti adottati dalle Direzioni nelle quali si riparte la struttura aziendale (cfr. § 3.1. e ss.) e degli esiti dei numerosi sopralluoghi compiuti nelle sedi periferiche collegialmente ovvero dai singoli sindaci su delega del Collegio.

Il Collegio, inoltre, ha preso in esame questioni di varia natura riguardanti la regolarità della conduzione aziendale (nelle materie amministrativa, tecnica e legale) – tra le varie questioni esaminate, una transazione di notevole importo con una Società di diritto inglese, che peraltro non ha dato luogo alla constatazione di irregolarità di rilievo -, nonché l'adeguatezza degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili.

Il Collegio, infine, ha avuto periodici incontri con i rappresentanti della società di revisione e con i dirigenti responsabili delle varie aree funzionali della Società, nel corso dei quali sono stati esaminati, per quanto di competenza, i principali temi della gestione societaria, ed ha approfondito varie questioni di rilievo economico, finanziario e patrimoniale.

Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili e di bilancio

Tra le modifiche ed integrazioni dello Statuto approvate dall'Assemblea nella seduta del 28 giugno 2007 è ricompresa la previsione della nuova figura del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili e di bilancio, istituita dall'art. 154bis del d.lgs. 24.2.1998 n. 58 (t.u. delle disposizioni in materia di

mercati finanziari), introdotto dalla legge 28.12.2005 n. 262 (c.d. legge sul risparmio).

Nel corso della stessa anzidetta seduta il Cda ha proceduto, in attuazione della previsione statutaria, a nominare il dirigente preposto in questione individuandolo nel dirigente a contratto titolare della Direzione centrale amministrazione e bilancio.

2.3. La corporate governance

Sulle modifiche intervenute nel 2006 relativamente all'assetto di governo della Società si rinvia alla precedente relazione (§ 2.3).

In particolare, si rileva che nel corso del 2006 nessuna delega permanente è stata conferita ai componenti del Cda, mentre carenze si sono palesate nella *governance* societaria, intesa in una più vasta accezione comprendente anche l'azione del Direttore generale e delle varie Direzioni e servizi centrali; carenze concretizzatesi in una palese frattura nell'interazione tra tali ultime strutture.

Insediatosi il nuovo vertice societario, il Cda, nella seduta del 21 settembre 2006, ha deliberato un nuovo assetto aziendale, caratterizzato dall'affidamento delle funzioni di Direttore generale allo stesso Presidente e dalla creazione di tre Condirezioni generali, competenti per altrettante macro-aree (e cioè rispettivamente: tecnica; legale e patrimonio; amministrazione e finanza), come più dettagliatamente precisato nel successivo capitolo, § 3.2.

Nessuna modifica della *governance* è intervenuta nel corso del 2007.

2.4. Compensi degli organi

Presidente

Fino al 20 luglio 2006 il Presidente allora in carica ha beneficiato del compenso annuo lordo di 41.000 euro fissato dall'Assemblea, ai sensi dell'art. 2389, 1° comma, del codice civile, nella seduta del 19 dicembre 2002 e confermato nella seduta assembleare di insediamento del nuovo vertice societario del 20 luglio 2006.

Come riferito nel precedente paragrafo 2.2., in data 28 dicembre 2006 è stato disciplinato da apposito contratto – approvato dal Cda nella seduta del 30 gennaio 2007 - il rapporto di lavoro del Presidente in qualità di Direttore generale della Società, per l'esercizio delle cui funzioni è stato fissato un compenso ancorato, d'intesa con l'azionista unico, ai limiti d'importo introdotti dal comma 466 dell'articolo unico della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007)⁹, e

⁹ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2006, Supplemento ordinario n. 244.

ciò ancorché la norma non fosse direttamente ed immediatamente applicabile alla fattispecie sia per la non assimilabilità di quest'ultima alla previsione dell'art. 2389 cod. civ. quale necessario presupposto del comma in questione, sia perché comunque l'anzidetta legge non era ancora entrata in vigore al momento della sottoscrizione del contratto.

Nella predetta disposizione della finanziaria 2007, allora in corso di approvazione, è stato dunque individuato un parametro di riferimento per i limiti massimi ai compensi delle società pubbliche non quotate, quale orientamento legislativo, sia pure *in itinere*.

Di conseguenza la retribuzione è stata fissata nella misura di 500.000 euro annui lordi, oltre ad una quota variabile non superiore al 50%, subordinata al raggiungimento, a regime, di obiettivi prefissati.

Quanto all'incarico di svolgimento dell'attività di ordinaria e straordinaria amministrazione attribuito al Presidente al momento del suo insediamento (27 luglio 2006) fino alla sottoscrizione del contratto (28 dicembre 2006), esso è stato retribuito, ai sensi dell'art. 2389 cod. civ. e, d'intesa con l'azionista unico, nel rispetto del disposto di cui al già menzionato comma 466 della legge finanziaria 2007, con un compenso *una tantum* - in misura proporzionale all'anzidetto periodo di 152 giorni - dell'importo di euro 312.500.

Sul procedimento seguito e sull'ammontare del compenso - per la cui fissazione il Cda, nella seduta del 30 gennaio 2007, ha dato mandato ad uno dei suoi componenti, con l'astensione e l'uscita dall'aula del Presidente - si è favorevolmente pronunciato il Collegio Sindacale con parere espresso, ai sensi dell'art. 2389, 3° comma, del codice civile, nella seduta del 13 febbraio 2007, come da verbale n. 205/2007.

Sull'intera procedura è intervenuta in data 11 luglio 2007 una duplice interrogazione parlamentare¹⁰, alla quale è stata fornita risposta dall'Autorità governativa in data 26 luglio 2007¹¹.

Sul punto la Corte osserva innanzitutto che il conferimento al Presidente di ANAS Spa delle funzioni di Direttore generale non incontra alcun divieto di legge, e corrisponde anzi ad una prassi diffusa anche nell'ambito di società in mano

¹⁰ Interpellanza n. 2-00216 dell'11 luglio 2007 dei Senatori Donati, Brutti ed altri ed interrogazione dell'11 luglio 2007 dei Deputati Morrone ed altri del 19 luglio 2007.

¹¹ Senato della Repubblica, 205ma seduta pubblica del 26 luglio 2007.

pubblica¹², oltre che ad una esigenza di snellimento della *governance* societaria rispetto alla precedente negativa esperienza (cfr. precedente Relazione, § 2.3.1). Osserva inoltre la Corte che il procedimento è stato attivato dalla Società d'intesa con l'azionista pubblico - anche con riguardo agli aspetti retributivi conseguenti alla separazione delle due funzioni¹³ -, senza che tra queste sia ravvisabile nel caso di specie incompatibilità¹⁴. Sembra tuttavia opportuno - secondo la Corte - che, nel generale quadro normativo di massimo contenimento della spesa pubblica e tenuto conto dell'inclusione di ANAS nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, nonché della negativa situazione economico-patrimoniale nella quale versa la Società, sia posta da parte dell'azionista e dei competenti organi della Società ogni attenzione ad un prudente allineamento della retribuzione dell'incarico aggiuntivo di Direttore generale alle politiche di finanza pubblica, vincolando inoltre la parte variabile del compenso ad obiettivi corrispondenti a realistiche linee di sviluppo dell'azione societaria, coerenti con le direttive ministeriali, con il piano finanziario e con il vigente contratto di programma.

In materia è comunque intervenuta una nuova disciplina con la Legge Finanziaria 2008.

Consiglieri

Ai sensi della menzionata delibera assembleare del 19 dicembre 2002 ai componenti del Cda è stato attribuito un compenso annuo di 41.000 euro, compenso confermato anche nei confronti dei componenti del Cda nella nuova composizione scaturita dalla seduta assembleare del 20 luglio 2006.

Collegio Sindacale

In forza della delibera assembleare del 19 dicembre 2002 al Presidente del Collegio sindacale è stato attribuito un compenso annuo di 62.000 euro, ai Sindaci

¹² Il cumulo delle funzioni di presidente o di amministratore delegato con quelle di direttore generale è riscontrabile nella prassi di numerose società in mano pubblica, tra le quali Ferrovie Spa, Poste Spa e SOGEI Spa.

¹³ La Sezione lavoro della Suprema Corte di Cassazione, con sentenza n. 8279 del 10 novembre 1987, ha precisato che *"le funzioni di amministratore di una società e quelle di direttore generale, ancorché attribuite alla medesima persona, sono concettualmente diverse, l'una consistendo nella gestione dell'impresa e l'altra nell'esecuzione delle disposizioni generali impartite nel corso della gestione"*. Da tale assunto la stessa S.C. fa discendere che *"ove nella stessa persona si cumulino le funzioni di amministratore e di direttore generale, si instaurano due distinti rapporti, rispettivamente di amministrazione e di lavoro subordinato"*, con la conseguente attribuzione di due distinti compensi (rispettivamente a titolo di indennità e di retribuzione).

¹⁴ E' ormai pacifica in dottrina la cumulabilità delle funzioni di amministratore e di direttore generale, salvo che si tratti di amministratore unico o di amministratore munito di delega estesa all'intera gestione sociale, perché in tal caso non sarebbe concepibile una distinta volontà imprenditoriale e quindi un'istanza sovraordinata, sicché il rapporto di subordinazione di fatto verrebbe meno, facendo coincidere nella medesima persona il soggetto attivo e il soggetto passivo, cioè chi esercita il potere direttivo ex art. 2086 e chi vi è sottoposto ex art. 2104, II comma.

di euro 41.000; compenso del quale gli stessi hanno goduto fino alla data di scadenza dell'organo (28 giugno 2007).

Di seguito si riportano due tabelle riepilogative di entità e composizione degli emolumenti attribuiti agli organi sociali, rispettivamente dal 1° gennaio al 20 luglio 2006, dal 20 luglio al 28 dicembre 2006 e dal 29 dicembre a tutto il 2007.

Compensi annui degli organi sociali per il periodo 1° gennaio – 20 luglio 2006

| Cariche sociali | Compenso civilistico | Compenso consiliare (parte fissa) | Compenso consiliare (parte variabile) | totale |
|-----------------------------------|----------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|---------|
| Presidente | 41.000 | 300.000 | 150.000 | 491.000 |
| Componente del Cda | 41.000 | = | = | 41.000 |
| Presidente del Collegio Sindacale | 62.000 | = | = | 62.000 |
| Componente del Collegio Sindacale | 41.000 | = | = | 41.000 |

Compensi annui degli organi sociali dal 27 luglio 2006

| Cariche sociali | Compenso civilistico | Altri compensi | Totale |
|-----------------------------------|----------------------|----------------|---------|
| Presidente | (*) 41.000 | (**) 312.500 | 312.500 |
| Componente del Cda | 41.000 | = | 41.000 |
| Presidente del Collegio Sindacale | 62.000 | = | 62.000 |
| Componente del Collegio Sindacale | 41.000 | = | 41.000 |

(*) Compenso previsto dalla delibera dell'assemblea degli azionisti del 20 luglio 2006, ai sensi dell'art. 2389, I comma, c.c., ma non corrisposto in quanto inglobato nel compenso *una tantum* di cui alla colonna a lato.

(**) Compenso *una tantum*, comprensivo anche del compenso civilistico previsto dall'art. 2389, I comma, c.c., riconosciuto al Presidente ai sensi dell'art. 2389, III comma, c.c. Dal 28 dicembre 2006 al Presidente è stato corrisposto un compenso di 500.000 euro annui, comprensivo del compenso civilistico, elevabile di un ulteriore 50% subordinatamente al raggiungimento di obiettivi prefissati.

Fino al 20 luglio 2006 ai componenti degli organi sociali è stato attribuito un gettone di presenza di lordi euro 500, che peraltro è stato soppresso in via generale dalla legge finanziaria per il 2008.

3. La struttura aziendale e le risorse umane

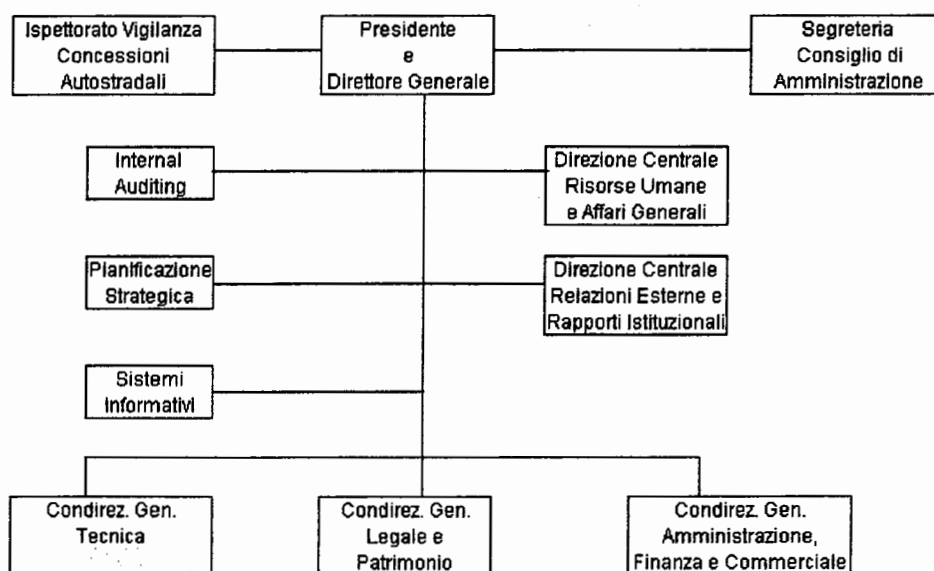
3.1. La struttura aziendale

La Società opera con una struttura centrale, comprendente le funzioni di *staff* e di servizio alle dirette dipendenze del Presidente e le direzioni centrali operative, e da una struttura estesa sull'intero territorio nazionale, formata da n. 19 Compartimenti e n. 4 Uffici speciali.

3.2. La struttura centrale

Nella precedente relazione, relativa all'anno sociale 2005, è stato ampiamente descritto il nuovo modello di struttura societaria introdotto dal Cda nelle adunanze del 21 settembre e del 25 ottobre 2006.

Esso si fonda sull'assunzione delle funzioni di Direttore generale da parte del Presidente, sull'articolazione della struttura aziendale centrale in tre Condirezioni generali, competenti per altrettante macro-aree (tecnica; legale e patrimonio; amministrazione, finanza e commerciale) (cfr. *ivi*, § 3.2.3. e seguenti), come rappresentato nel seguente grafico.



Rispetto all'assetto in funzione nel 2005, emergono:

- il trasferimento della responsabilità di gestione degli affari generali presso la Direzione centrale risorse umane;
- la costituzione di un'apposita unità competente per la gestione delle gare e contratti, aggregata alla Condirezione generale legale e patrimonio;