

Determinazione n. 56/2007**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 13 luglio 2007;

visto il testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259 sulla partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;

visto l'articolo 9 del decreto legislativo 26 febbraio 1994, n. 143 con il quale l'Ente nazionale per le strade (ANAS) è stato assoggettato al controllo della Corte dei conti nelle forme previste dall'articolo 12 della legge n. 259 del 1958;

visto il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito con la legge 8 agosto 2002, n. 178, con il quale l'ANAS è stata trasformata in società per azioni (ANAS SpA) con la conferma del controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la determinazione n. 62/99 del 19 ottobre 1999 con cui la Sezione ha disciplinato le modalità di esecuzione degli adempimenti cui l'ANAS e le Amministrazioni vigilanti debbono provvedere, ai sensi della citata legge n. 259 ai fini dell'esercizio del controllo;

visto il bilancio per l'esercizio 2005 accompagnato dalla nota integrativa nonché dalle annesse relazioni del Consiglio di Amministrazione, del Collegio Sindacale e della società di revisione, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione Mario Alemano e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ANAS SpA sull'esercizio 2005;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del suddetto bilancio d'esercizio – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7, della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2005 – corredato della prescritta documentazione assunta dagli organi amministrativi e di controllo – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ANAS SpA.

L'ESTENSORE

f.to Antonio Di Virgilio

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DI ANAS SpA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2005

SOMMARIO

PREMESSA. – CAPITOLO 1. – IL QUADRO NORMATIVO E PROGRAMMATICO DI RIFERIMENTO. - 1.1. Il processo evolutivo dell'ANAS nell'ordinamento positivo. - 1.2. La disciplina normativa generale in materia di infrastrutture e di trasporti. - 1.3. La disciplina normativa sui lavori pubblici. - 1.4. La rete stradale ed autostradale italiana. - 1.5. Il «federalismo stradale». - 1.6. Il problema dell'autofinanziamento di ANAS Spa. - 1.7. Duplice ruolo di ANAS Spa quale concessionaria-concedente e controllore-controllato. - 1.8. La Legge obiettivo ed i connessi provvedimenti attuativi. - 1.9. Il piano decennale della viabilità. - 1.10. Il contratto di programma. - 1.11. Esercizio dei poteri di vigilanza, controllo e indirizzo da parte del Ministero delle Infrastrutture. - 1.12. Ruolo ed attività dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, forniture e servizi. – CAPITOLO 2. – ORGANI STATUTARI E SISTEMA DI GOVERNANCE. - 2.1. Lo Statuto. - 2.2. Gli organi sociali. - 2.3. *La corporate governance*. - 2.4. Compensi degli organi. - 2.5. Carte di credito. – CAPITOLO 3. – LA STRUTTURA AZIENDALE E LE RISORSE UMANE. - 3.1. La struttura aziendale. - 3.2. La struttura centrale. - 3.3. La struttura territoriale. - 3.4. Le risorse umane. - 3.4.1 Contratto dei dirigenti. - 3.4.2. Contratto dei dipendenti. - 3.4.3. Spesa del personale. - 3.4.4. Produttività del personale. - 3.4.5. Formazione del personale. - 3.5. La spesa per l'uso delle carte di credito. - 3.6. Carta dei servizi ANAS. - 3.7. I controlli interni. - 3.7.1. Controllo di gestione. - 3.7.2. *Internal Auditing*. - 3.7.3. Organismo di Vigilanza (d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231). - 3.8. La Consulta giuridica. - 3.9. Incarichi di consulenza e relativi costi. Rinvio. - 3.10. L'informatizzazione dei processi gestionali. – CAPITOLO 4. – ATTIVITÀ GESTIONALE. - 4.1. Attività di progettazione. - 4.1.1. Perizie di variante e suppletive. - 4.2. Bandi relativi a gare di appalto. - 4.3. Gare aggiudicate. - 4.4. Contratti stipulati. - 4.5. Ritardi nel pagamento dei SAL. - 4.6. Penali e premi di accelerazione dei lavori. - 4.7. Lavori, sicurezza e manutenzione delle strade. - 4.8. Adempimenti connessi alla legislazione antimafia. - 4.9. Stato delle opere sulla rete autostradale in gestione diretta ANAS: a) Autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria; b) Grande Raccordo Anulare di Roma (GRA); c) Autostrada Roma-Fiumicino; d) Autostrada Palermo-Catania A19; e) Autostrada Palermo-Mazara del Vallo A29; f) Autostrada Alcamo-Trapani A29. – CAPITOLO 5. – IL SISTEMA CONCESSORIO E I RELATIVI ESITI GESTIONALI. - 5.1. Quadro generale delle concessionarie. - 5.2. Evoluzione della disciplina normativa in materia di concessioni autostradali. - 5.3. Il processo di privatizzazione di Autostrade SpA e la successiva evoluzione del rapporto concessorio con ANAS SpA in forza del IV atto aggiuntivo all'originaria convenzione. - 5.4. Il sistema di pedaggiamento. - 5.5. Gli introiti da *royalties*. - 5.6. Gli introiti da canoni annui. - 5.7. Gli introiti da sovrapprezzi tariffari. - 5.8. Attività di controllo di ANAS Spa sulle concessionarie. - 5.9. La concessione unica e la direttiva CIPE del 26 gennaio 2007 in materia di concessioni autostradali. - 5.10. Coordinamento delle attività dei funzionari ANAS membri del CdA e dei collegi sindacali delle concessionarie. - 5.11. Il Sistema Informativo Autostrade (SIA). - 5.12. Informazione dell'utenza. - 5.13. Stato delle principali opere in regime di concessione: a) Pedemontana Lombarda; b) Autostrada Asti-Cuneo; c) Tangenziale Est esterna di Milano; d) Autostrada del Brennero; e) Strada dei Parchi. - 5.14. Il progetto di fusione per incorporazione di Autostrade s.p.a. in Abertis Infraestructuras s.a. – CAPITOLO 6. – RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE. - 6.1. Atti programmatici e previsionali della gestione 2005. - 6.1.1. Contratto di programma 2003-2005. - 6.1.2. Piano industriale 2003-2005. - 6.1.2.1. Il budget 2005. - 6.2. Legge finanziaria 2005. - 6.3. Il bilancio di esercizio 2005. - 6.3.1. Il conto economico. - 6.4. Il costo delle consu-

lenze. - 6.5. Il costo del contenzioso. Rinvio. - 6.6. Lo stato patrimoniale. - 6.6.1. Stima del patrimonio sociale. - 6.6.2. Stato patrimoniale al 31 dicembre 2005. - 6.6.3. I conti d'ordine. - 6.7. La gestione finanziaria. - 6.7.1. La gestione dei residui passivi dell'esercizio 2002. - 6.7.2. Gli effetti postumi della riclassificazione dei residui passivi 2002. - 6.7.3. La gestione finanziaria di cassa. - 6.7.4. Il livello di autonomia finanziaria della Società. - 6.7.5. La gestione di tesoreria. - 6.7.6. La gestione dei mutui. - 6.7.6.1. Mutui per opere in gestione diretta. - 6.7.6.2. Mutui per le concessionarie. - 6.8. Assemblea del 20 luglio 2006. - 6.9. Approvazione del bilancio 2005. - 6.10. Situazione finanziaria successiva al 31 dicembre 2005. - 6.11. Considerazioni sul bilancio 2005. - CAPITOLO 7. - GESTIONE DEL CONTENZIOSO. - 7.1. Oneri per il contenzioso. - 7.2. Vertenze pendenti. - 7.3. Contenzioso relativo a gare, contratti, lavori ed espropri. - 7.4. Contenzioso relativo al rapporto di lavoro. - 7.5. Contenzioso relativo alla responsabilità civile. - 7.6. Contenzioso relativo al patrimonio. - 7.7. Arbitrati. - 7.8. Iniziative di riduzione del contenzioso. - CAPITOLO 8. - LE PARTECIPAZIONI. - 8.1. In generale. - 8.2. Le società controllate. - 8.2.1. Quadrilatero Marche-Umbria Spa. - 8.3. Le Società collegate e le imprese partecipate. - 8.3.1. Stretto di Messina s.p.a. - 8.3.2. Autostrada Asti-Cuneo s.p.a. - 8.3.3. Società italiana per il Traforo del Monte Bianco p.a. - 8.3.4. Società Italiana per il Traforo del Frejus-SITAF p.a. - 8.3.5. Concessioni autostrade Lombarde SpA (CAL). - 8.3.6. Consorzio Italiano Infrastrutture e Trasporti per l'Iraq. - 8.3.7. Consorzio ELIS per la formazione professionale superiore s.c.r.l. (CONSEL). - 8.3.8. Consorzio *Italian Distribution Council* (IDC). - 8.3.9. Consorzio Autostrade Italiane Energie (CAIA). - 8.4. Quadro generale delle partecipazioni. - 8.5. Qualificazione del rapporto tra ANAS concedente e detentrica di partecipazioni in sub-concessionarie. - CAPITOLO 9. - CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

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 2005.

In precedenza la Corte aveva riferito sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2004 con relazione approvata dalla Sezione di Controllo sugli Enti con determinazione n. 74 del 6/19 dicembre 2005, trasmessa ai Presidenti di Camera e Senato con nota del 20 dicembre 2005, e pubblicata in Atti Parlamentari, doc. n. 15°, vol. 371, legislatura XIV.

Il bilancio sociale relativo all'esercizio 2005 è stato approvato dall'azionista unico Ministero dell'economia e delle finanze nell'adunanza del 29 marzo 2007, dopo che nella precedente del 20 luglio 2006 lo stesso azionista aveva rinviato su di esso ogni decisione, limitandosi a rinnovare l'organo consiliare in anticipo rispetto alla sua naturale scadenza – fissata dall'articolo 15, comma 2, dello Statuto al momento dell'«approvazione del bilancio relativo all'anno sociale 2006» - ed a dettare le direttive generali dell'azione sociale per il successivo triennio di durata dello stesso Consiglio.

Su vari aspetti della gestione relativa all'anno sociale 2005 la Corte ha riferito in data 26 luglio 2006 in sede di audizione davanti alla Commissione lavori pubblici del Senato della Repubblica, convocata dal Presidente della Commissione stessa e il cui resoconto stenografico è stato pubblicato in atti Senato, XIV Legislatura, doc. n. 2, seduta 16ª.

Con la presente relazione la Corte riferisce anche sui principali eventi gestionali intervenuti successivamente all'anno 2005.

1. Il quadro normativo e programmatico di riferimento

1.1. Il processo evolutivo dell'ANAS nell'ordinamento positivo

1.1.1. Anno cruciale di ANAS quale azienda di Stato per gli interventi nel settore delle infrastrutture stradali ed autostradali italiane è stato il 2002, il quale ne ha visto la trasformazione - attuata ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge 8 luglio 2002 n. 138, convertito nella legge n. 178/2002 - da ente pubblico economico in società per azioni a socio unico, individuato nel Ministero dell'economia e delle finanze; ciò nell'ambito di un disegno riformatore che, iniziato negli anni novanta con l'emanazione del decreto-legge 3 ottobre 1991 n. 309, ed ancor più del decreto-legge 11 luglio 1992 n. 333¹, con la progressiva privatizzazione degli enti pubblici ha dato corpo al più vasto disegno politico comunitario di integrazione dei sistemi economici dei Paesi membri sulla base della centralità ed unicità del mercato.

Ed è proprio su questa base normativa che poggia la convenzione generale di concessione di durata trentennale stipulata tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la stessa ANAS², con la quale a quest'ultima sono state conservate le medesime attribuzioni - specificate dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. 26 febbraio 1994, n. 143 - conferite all'ex Azienda Autonoma di Stato al momento della trasformazione in ente pubblico economico, e cioè:

- a) la gestione della rete stradale e autostradale dello Stato e relativa manutenzione ordinaria e straordinaria;
- b) la realizzazione del progressivo miglioramento e adeguamento della rete stradale e autostradale di interesse nazionale e della relativa segnaletica;

¹ Il decreto legge n. 309/1992 aveva ad oggetto la "trasformazione degli enti pubblici economici e dismissione delle partecipazioni pubbliche" ed era stato preceduto dalla legge 30 luglio 1990 n. 218 sulla ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico. Contemporaneamente venne presentato anche un disegno di legge delega per la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali con decorrenza dal 15 luglio 1992. Dal d.l. n. 333/1992, a sua volta, prese avvio la trasformazione degli enti pubblici in società per azioni e il conseguente trasferimento della proprietà al Ministero del tesoro.

² Approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture n. 1030/CD adottato in data 19 dicembre 2002, registrato dalla Corte dei conti in data 20 febbraio 2003, reg. 1, f. 99,. La durata della convenzione è stata successivamente elevata a cinquanta anni in forza dell'art. 1, comma 1019, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), peraltro subordinatamente al perfezionamento della convenzione unica di cui al precedente comma 1018, a sua volta collegata con un nuovo piano economico-finanziario che il Cda di ANAS ha deliberato in data 28 giugno 2007, successivamente approvato dai Ministri delle infrastrutture e dell'economia e finanze.

- c) la costruzione di nuove autostrade e strade di interesse nazionale anche a pedaggio con eventuale utilizzo del sistema della finanza di progetto, sia direttamente che mediante concessione a terzi;
- d) la vigilanza sulla esecuzione dei lavori di costruzione delle opere in concessione;
- e) il controllo sulla gestione delle autostrade in concessione;
- f) l'acquisto, la costruzione, la conservazione, il miglioramento e l'incremento dei beni mobili e immobili destinati al servizio della rete stradale e autostradale di interesse nazionale;
- g) l'attuazione delle leggi e dei regolamenti concernenti la tutela del patrimonio della rete stradale ed autostradale di interesse nazionale, nonché della tutela del traffico e della segnaletica;
- h) l'adozione dei provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulla rete stradale e autostradale di interesse nazionale, dei diritti e dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente;
- i) l'effettuazione e la partecipazione a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione;
- j) lo svolgimento, mediante proprio personale, dei compiti di cui all'art. 12, comma 3, del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (codice stradale) e dell'art. 23 del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, (regolamento al codice stradale) e successive modifiche e integrazioni.

L'esplicitazione dei compiti conferiti alla Società è integrata da quella dei conseguenti obblighi gravanti sul concessionario, tra i quali figurano l'adesione ai principi di trasparenza, economicità, efficacia ed efficienza, il mantenimento della piena utilizzabilità della infrastruttura viaria e di adeguati *standard* di sicurezza, la valutazione ex art. 2426 cod. civ. di ogni immobilizzazione in forma di partecipazioni in imprese controllate e collegate ed infine la resa - con cadenza trimestrale e su base analitica - di informazioni sui dati economici e patrimoniali delle anzidette imprese, nonché sulle attività oggetto della concessione (art. 6 della convenzione).

- 1.1.2. Con l'atto concessorio del 2002 l'ANAS, nella sua forma di società con capitale in mano pubblica, si è dunque assunto il compito di realizzare, attraverso lo strumento della concessione, una rete infrastrutturale adeguata alle esigenze di mobilità dell'intero territorio nazionale, in coordinamento con le direttive comunitarie e sulla base di criteri di

ottimizzazione delle risorse finanziarie investite.

Si è voluto in tal modo puntare sulla valorizzazione di un soggetto industriale capace di portare ad effetto i programmi di adeguamento del patrimonio infrastrutturale nazionale mediante il ricorso a nuove forme di finanziamento e di ricorso al mercato sulla base di un equilibrio tra servizi erogati e introiti conseguiti.

Pertanto a tale aspettativa di crescita non ha finora fatto seguito l'affiancamento della Società dalla sua dipendenza pressoché totale dal bilancio dello Stato, come sarà meglio chiarito più avanti (§ 1.6), così come permangono aree di incertezza su un possibile conflitto di interessi determinato dalla duplice posizione di ANAS Spa quale concessionaria-concedente e più ancora quale controllante-controllata (sul punto vedasi quanto riferito più avanti, § 1.7).

1.2. La disciplina normativa generale in materia di infrastrutture e di trasporti

1.2.1. L'azione di ANAS Spa rientra, in un'ottica globale delle politiche per la viabilità, nelle strategie del Piano generale dei trasporti (PGT) come strumento economico portatore di obiettivi, vincoli e modalità operative.

1.2.2. Istituito con legge n. 245 del 15 giugno 1984, il PGT 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"*³.

In questo nuovo concetto unitario è stato concepito il *Sistema nazionale integrato delle infrastrutture del trasporto (SNIT)*, inteso come un sistema di reti fortemente interconnesso sul quale gravitano interessi di ordine nazionale e internazionale nonché l'organizzazione dell'offerta di mobilità di persone e merci, quest'ultima facente capo in notevole misura all'ANAS Spa oltre che al sistema ferroviario e a quello automobilistico pubblico e privato.

³ Il PGT è approvato dal Consiglio dei ministri, adottato con decreto del PCM e aggiornato dal CIPE con cadenza almeno triennale su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentite la Conferenza Stato-Regioni e le Regioni interessate. Gli aggiornamenti sono poi approvati con decreto del PCM sentite le competenti commissioni parlamentari. Il primo PGT è stato approvato con decreto del PCM del 10 aprile 1986, quello attualmente in vigore, rinominato Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), è stato approvato il 2 marzo 2001 e adottato con DPR 14 marzo 2001.

L'adozione dello SNIT come sistema dinamico dovrebbe facilitare, su un piano di razionalizzazione, l'individuazione di interventi infrastrutturali interconnessi da realizzare in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo.

Lo SNIT prevede una divisione fra infrastrutture di rilievo nazionale e quelle di rilievo regionale, operando in tal modo una netta articolazione di competenze e conseguenti responsabilità ed offrendo ai governi locali il quadro di riferimento entro cui orientare le proprie scelte in coerenza con il sistema nazionale dei trasporti e quindi del PGT.

- 1.2.3. La prevalenza dell'odierna domanda di trasporto sul versante stradale e autostradale conferiscono all'azione di ANAS Spa un rilievo di altissimo profilo che si riflette necessariamente sugli aspetti operativi e sub-concessori, oltre che su quelli economici e finanziari.

Tali aspetti, con specifico riferimento all'esercizio 2005 e più in generale all'attualità, sono partitamene presi in esame nel prosieguo della Relazione.

1.3. La disciplina normativa sui lavori pubblici

Per l'assolvimento della propria missione in materia di viabilità stradale l'ANAS è assoggettata al rispetto dell'intera normativa sui lavori pubblici, in precedenza disciplinata dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni ed integrazioni, e da tutte le altre disposizioni legislative ad essa collegate (quali le leggi 1° agosto 2002 n. 166, 20 agosto 2002 n. 190 e 18 aprile 2005 n. 62), ed ora racchiusa nel nuovo Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, approvato con decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163⁴ in attuazione delle direttive CE 2004/17 e 2004/18.

Nato con l'obiettivo di recepire le direttive europee in materia di appalti, il Codice reca modifiche più estese ed incisive a tutta la normativa, le quali sostanzialmente vanno nella direzione della liberalizzazione delle procedure di appalto.

Per la prima volta le stazioni appaltanti dovranno scegliere da sole e senza limitazioni tra le varie procedure di gara e i criteri di aggiudicazione, scegliendo tra il massimo ribasso e l'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 81).

⁴ Pubblicato sul supplemento ordinario n. 107/L alla Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2006.

Con l'avvento del Codice cade inoltre la rigida separazione tra progetto ed opera: con un solo appalto potranno essere affidati entrambi.

Allo stesso tempo amministrazioni ed operatori hanno a disposizione nuovi strumenti per le gare: la *procedura negoziata* (artt. 56 e 57), il *dialogo competitivo* (art. 58), in cui i concorrenti suggeriscono le migliori condizioni per realizzare opere complesse, e l'*accordo quadro* (art. 59), con il quale un ente sceglie il proprio "partner d'affari" e a lui si lega per un massimo di quattro anni⁵.

Grande spazio è poi dedicato alle procedure elettroniche, come l'*asta on line*, ammessa peraltro per le sole commesse seriali e standardizzate con l'obiettivo di risparmiare tempo.

Allo stesso tempo, la pubblicazione *on line* dei bandi e degli avvisi consente un sostanziale risparmio nei tempi di apertura delle gare.

Oltre a ciò, sono punti di rilievo del Codice la rivisitazione della disciplina del *contraente generale* (art. 176), la previsione del responsabile unico anche per le forniture e i servizi e l'assegnazione aggiuntiva di compiti consultivi all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, la quale assume la nuova denominazione di *Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture* (art. 6, comma 1).

1.4. La rete stradale ed autostradale italiana

Alla fine del 2005 ANAS Spa gestiva direttamente 20.532 km di viabilità di competenza dello Stato e delle Regioni a statuto speciale, in cui rientrano autostrade a libero transito⁶.

Per quanto si riferisce specificamente alla rete autostradale italiana, questa alla fine del 2005 si estendeva per km. 6.532,8 ed era rappresentata da autostrade, tangenziali e trafori in concessione per un totale di km 5.623,5, da autostrade in gestione diretta ANAS per km. 890,3 e per il restante da autostrade a libera circolazione gestite direttamente da ANAS Spa.

Considerato che nel 1986 – anno di avvio del piano decennale ANAS – la rete autostradale italiana si estendeva per km. 5.815,9, se ne deduce che da allora, ossia nell'arco di venti anni, l'incremento è stato di (6.532,8 –

⁵ L'operatività di questi nuovi istituti è stata peraltro, ed è tuttora, sospesa.

⁶ Si tratta dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, delle Autostrade siciliane A19 Palermo- Catania e A29 Palermo-Mazara del Vallo e Alcamo-Trapani, del Grande raccordo anulare (GRA) di Roma e dell'autostrada Roma-Aeroporto di Fiumicino.

5.815,9 =) appena 716,9 km, pari al 13,8%, ossia poco più di 37 km l'anno. A fronte di tale basso volume di crescita delle autostrade italiane sta il maggior tasso di incremento del traffico autostradale, cresciuto tra il 1986 e il 2004 del 101,5% (traffico leggero: + 94,9%; traffico pesante: + 125,4%). Si tratta di un dato preoccupante, che non può essere spiegato unicamente con la congiuntura economica sfavorevole del più recente periodo, ma è evidentemente influenzato da altri fattori, tra i quali è da annoverare la scarsa capacità della linea politica fin qui seguita di coinvolgere il capitale privato su valide basi sinallagmatiche, tali cioè da contemperare le finalità lucrative degli investitori privati con l'interesse collettivo a disporre di una valida rete autostradale funzionale allo sviluppo economico del Paese. Basti tener conto, al riguardo, del dato significativo costituito dal volume degli investimenti realizzati da Autostrade per l'Italia, ossia dalla maggiore concessionaria italiana, volume che si colloca ben al di sotto di quelli previsti nell'atto concessorio, come è precisato in altra parte della Relazione (cfr. più avanti, § 5.3.3).

1.5. Il «federalismo stradale»

1.5.1. Il c.d. federalismo amministrativo, avviato dalla legge delega 15 marzo 1997 n. 59 (c.d. Bassanini uno) ed attuato con il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, ha trovato riscontro anche nell'ambito delle competenze in materia di sistema viario.

All'attuazione del disposto dell'art. 98, comma 2, di quest'ultimo decreto ha infatti provveduto il d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 461 per quanto si riferisce all'individuazione della rete stradale e autostradale nazionale, mentre il trasferimento di strade già di competenza statale al demanio delle Regioni è avvenuto in forza del dpcm del 21 febbraio 2000.

Sono successivamente intervenuti due dpcm del 21 settembre 2001, con i quali la rete stradale nazionale è stata definitivamente ridotta del 65 per cento⁷.

In conseguenza di tali trasferimenti si era peraltro creata una discontinuità della rete stradale tale da non consentire la gestione dei flussi di traffico in

⁷ Alla rete di competenza statale va aggiunta quella di competenza delle Regioni a statuto speciale Friuli V.G., Sicilia e Sardegna in pendenza della emanazione dei provvedimenti attuativi dei rispettivi statuti, talché ANAS Spa gestisce oggi complessivamente 20.216 km di strade e 316 km di raccordi autostradali.

condizioni di emergenza e la loro equilibrata distribuzione: a tale anomalia ha posto rimedio il dpcm 23 novembre 2004, pubblicato sulla G.U. n. 298 del 21 dicembre 2004, emanato a conclusione di un complesso iter che ha visto coinvolte la Conferenza Stato-Regioni e le competenti commissioni parlamentari.

A seguito di tali provvedimenti sono stati riclassificati come statali – e rientrano quindi nella competenza gestionale di ANAS Spa – ulteriori 590,7 km di strade.

- 1.5.2. Una più recente evoluzione del federalismo stradale è costituita dall'avvio di forme di partecipazione congiunta, in misura paritetica, di società di costruzione e gestione di autostrade da parte di ANAS e di società di capitali interamente partecipate da enti territoriali: il primo esempio è costituito dalla Concessioni autostradali lombarde Spa (CAL)⁸, seguito dalla Quadrilatero Marche-Umbria Spa⁹.

1.6. Il problema dell'autofinanziamento di ANAS Spa

Si è accennato più indietro (§ 1.1.) come ANAS Spa sia caratterizzata – peraltro non dissimilmente da altre società con capitale in mano pubblica – da una dipendenza pressoché totale dal bilancio dello Stato; il che trova conferma nel fatto di essere inserita, secondo i canoni Eurostat, nel perimetro della p.a. ai fini della contabilità pubblica¹⁰ e come tale ricompresa nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Ed invero la Società non è stata ancora messa in condizioni di recepire ed attuare, in quanto impresa, le logiche di mercato.

Ciò che ha caratterizzato il momento di avvio del nuovo soggetto è stato in

⁸ La nuova società, costituita a Milano in data 19 febbraio 2007 con una partecipazione di ANAS Spa al 50% e per il restante 50% di Infrastrutture Lombarde Spa, interamente controllata dalla Regione Lombardia, avrà la qualità e le prerogative di ente concedente e procederà all'affidamento, ad uno o più concessionari, della realizzazione e della gestione di tre importanti autostrade collocate in territorio lombardo: Pedemontana, direttissima Brescia-Bergamo-Milano (Brebemi) e tangenziale Est esterna di Milano (Tem), un complesso di opere che comporterà investimenti sulla carta valutati in circa 8 miliardi di euro, con un forte contributo del *project financing*.

⁹ Costituita nel 2003 in compartecipazione di ANAS con Sviluppo Italia Spa con il fine di realizzare il collegamento autostradale Umbria e Marche con la A14 la Società Quadrilatero è stata interamente acquisita da ANAS nel dicembre 2006 per poi essere compartecipata nel marzo 2007 dalle Regioni Marche e Umbria, dalla Provincia di Macerata e dalla Camera di Commercio I.A.A. di Macerata (cfr. § 8.2.2).

¹⁰ Le regole previste da Eurostat per la fuoruscita dall'area della p.a. prevedono la copertura con ricavi commerciali di almeno il 50% dei costi di produzione e l'assunzione del rischio d'impresa per l'esercizio della propria attività istituzionale.