

effetti il suo assoggettamento ad una situazione precostituita - particolarmente per quanto riguarda la rete delle concessionarie -, contrastante con il principio di concorrenza, asse portante della politica comunitaria.

In proposito va considerato che la convenzione di concessione stabilisce che, a fronte delle pubbliche funzioni svolte per la gestione della rete stradale e autostradale, deve essere assicurato ad ANAS il rimborso degli oneri sostenuti nel limite d'importo annualmente fissato dalla legge di bilancio, mentre per gli investimenti (manutenzione straordinaria e nuove opere) la stessa ANAS deve contare sulle risorse messe a disposizione dall'azionista a mezzo di aumenti di capitale per gli importi stabiliti dalla legge finanziaria.

A fronte di una così consistente copertura degli oneri per le attività istituzionali con somme provenienti dal bilancio dello Stato i ricavi propri della Società sono comunque assai esigui e si risolvono nei canoni di sub-concessione, di uso e di accesso alla rete viaria, nei proventi pubblicitari ed in poche altre voci residuali.

Questa situazione, lungi dal decongestionarsi, nell'ultimo periodo si è consolidata ed anzi ulteriormente aggravata, tenuto conto della intervenuta riduzione degli investimenti pubblici per la gestione e gli interventi in forza delle due ultime leggi finanziarie (2005 e 2006), nell'ambito della manovra governativa finanziaria e di bilancio (cfr. il successivo § 6.2).

La Società, invero, non ha mancato di attivarsi sul terreno della ricerca di nuove vie, tali da favorire il suo progressivo distacco dal perimetro della p.a.; nuove vie che sono state individuate da un lato nella modifica del rapporto intercorrente tra ANAS Spa e Stato, con l'elevazione a veri e propri corrispettivi dei costi sostenuti per servizi resi allo Stato, e dall'altro nell'autonoma acquisizione di risorse economiche e finanziarie sul mercato per la realizzazione degli investimenti programmati, ad esempio con lo strumento del pedaggiamento di una parte della rete stradale ed autostradale in gestione, ciò in funzione di autofinanziamento dei propri programmi di investimento.

In quest'ultima direzione va l'ipotesi, elaborata da ANAS Spa, della corresponsione da parte dello Stato del controvalore di pedaggi figurativi (c.d. *pedaggi ombra*), sulla base dell'accertato livello di traffico a tariffe di mercato. E nella medesima direzione va, più concretamente, la destinazione ad ANAS di una parte degli incrementi delle tariffe autostradali in vigore nel

2007.

In realtà la ridotta autonomia finanziaria della Società trova spiegazione in due fattori di pari rilievo sostanziale.

Da una parte, invero, essa può essere considerata il prodotto di una visione distorta del rapporto che lega la Società stessa allo Stato ove si tenga conto del fatto che, a seguito della privatizzazione dell'ente economico ANAS e della stipula della convenzione del 2002, le assegnazioni di risorse provenienti dal bilancio dello Stato di fatto hanno perduto la connotazione di trasferimenti erogati per il funzionamento di una struttura servente di mera erogazione per acquisire quella di un vero e proprio corrispettivo contrattuale, sinallagmaticamente correlato a prestazioni rese da ANAS allo Stato committente.

D'altra parte è anche vero che essa è stata fin qui influenzata, almeno in una certa misura, dall'assenza, in seno alla Società, di una incisiva politica dell'entrata da attuare mediante la soluzione dell'annoso problema dell'abusivismo esistente nel campo degli accessi dei privati al sistema viario – per il quale manca una mappatura aggiornata ed informatizzata -, con conseguenti ridotti introiti a titolo di licenze e concessioni, e nella mancata valorizzazione sia del patrimonio immobiliare strumentale alle proprie attività, del quale si sconosce la reale entità, sia della stessa rete viaria mediante un'appropriata messa a profitto degli spazi pertinenziali e contigui alle sedi stradali destinati ad insediamenti commerciali, industriali, turistici ed alberghieri (c.d. "cattura di valore").

1.7. Duplice ruolo di ANAS Spa quale concessionaria-concedente e controllore-controllato

- 1.7.1. La posizione di ANAS nel vigente quadro normativo ha continuato ad essere caratterizzata, nell'esercizio 2005, da una pluralità di ruoli, tenuto conto che la Società, chiamata a gestire il patrimonio stradale ed autostradale dello Stato quale concessionaria del Ministero delle infrastrutture, esercita i suoi compiti non soltanto conferendo opere di costruzione e gestione di autostrade a società concessionarie, ma, in alcuni casi, partecipando anche minoritariamente al capitale di società autostradali, con la conseguenza che essa in tali casi è venuta 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 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 (quale socio di minoranza) di tali misure.

- 1.7.2. Nelle ultime relazioni la Corte non ha mancato di soffermarsi sulle problematiche connesse ad una tale sovrapposizione di ruoli differenziati¹¹. Per quanto riguarda il primo aspetto (concessionario-concedente), appare come un'indubbia anomalia il fatto che il Ministero delle infrastrutture, quale organo dello Stato detentore del potere concessorio – esercitato oltre tutto proprio nei confronti di ANAS Spa con la convenzione del 2002 - riconosca lo stesso potere, in modo illimitato ed incondizionato, in capo al soggetto titolare della originaria concessione.

Al riguardo si osserva che è ben vero, come sostenuto dall'Avvocatura dello Stato con parere reso nel luglio 2004, che nella veste di concedente (*rectius*: sub-concedente) la Società agisce quale "braccio operativo del Ministero", chiamato come tale a realizzare i fini generali dello Stato, e non interessi propri di impresa, ma tuttavia, resta fermo il fatto che il Ministero delle infrastrutture, soggetto primo concedente, ha comunque trasferito ad ANAS Spa, con la convenzione del 2002, un potere estremamente ampio in materia di concessioni autostradali, pur se mitigato dalla funzione ministeriale di vigilanza sull'operato della Società e di approvazione delle concessioni, fermi i compiti regolatori attribuiti al CIPE.

Più di recente, poi, va imponendosi il diverso modello della costituzione di società miste costituite con la partecipazione in parte dello Stato, in parte – direttamente o indirettamente – di enti territoriali (cfr. *ultra*, cap. 8), investite esse stesse di poteri concessori di opere autostradali, il che vale ad introdurre sull'argomento problematiche nuove.

Quanto alla seconda delle cennate duplicazioni di ruoli nei suoi diversi

¹¹ Cfr. il § 6.17 della Relazione sulla gestione 2003 ed il § 2.14 della Relazione sulla gestione 2004.

aspetti, quella cioè di controllore-controllato, essa presenta indubbie criticità - pur se mitigate dalla partecipazione minoritaria al capitale -, tenuto conto del fatto che la titolarità di funzioni di controllo sulle concessionarie dà luogo ad una situazione che, in special modo nei confronti delle partecipate, si è presentata quanto meno non coerente con il vigente sistema, il quale con la privatizzazione di ANAS ha inteso ritagliare a quest'ultima una funzione di presenza attiva sul mercato, talché l'attribuzione di compiti aggiuntivi di regolazione del sistema e di controllo sulle concessionarie e sulle partecipate ha finito per creare situazioni conflittuali che sarebbe invece opportuno evitare.

A tale discrasia ha successivamente inteso porre rimedio l'art. 1, comma 1023, della legge finanziaria 2007, imponendo "l'autonomia e la piena separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile" delle attività di ANAS Spa "volte alla vigilanza e controllo sui concessionari autostradali, anche attraverso la costituzione di apposita società" con capitale nelle mani del MEF.

In precedenza, peraltro, la Società, con deliberazione consiliare adottata nella seduta del 25 ottobre 2006, aveva intestato l'attività di controllo sulle concessionarie ad apposito Ispettorato posto, nell'organigramma societario, alle dirette dipendenze del Presidente-Amministratore delegato, come si dirà più dettagliatamente più avanti (§§ 3.2.5 e 5.8.5).

1.8. La Legge obiettivo ed i connessi provvedimenti attuativi

L'esigenza, manifestatasi al livello politico, di accelerare la realizzazione delle grandi infrastrutture e consentire l'apertura dei cantieri in tempi rapidi attraverso la revisione degli ordinari processi di decisione e autorizzazione dei progetti ha portato all'emanazione della legge 21 dicembre 2001 n. 443, meglio nota come Legge obiettivo, di delega al Governo in materia di infrastrutture, insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive.

Finalità specifiche della Legge obiettivo sono la "*celere realizzazione di infrastrutture di interesse strategico per il nostro Paese*" e degli "*insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese*", stimolandone il potenziale di crescita anche attraverso la partecipazione di capitale privato e nel contempo concentrando le risorse finanziarie su progetti

infrastrutturali prioritari, sulla base di principi innovativi introdotti con il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) del 2001.

La Legge obiettivo si propone di realizzare le anzidette finalità attraverso la revisione delle attività programmatiche mediante l'individuazione delle opere strategiche, nonché dei processi autorizzativi e delle modalità di realizzazione con lo strumento del *project financing*, diretto a finanziare e realizzare, con il concorso del capitale privato, le infrastrutture e gli insediamenti produttivi.

Il primo programma di opere strategiche da eseguire nell'ambito applicativo della Legge obiettivo è stato definito dal CIPE con deliberazione n. 121/2001, seguita dal d.lgs. n. 190/2002, finanziato con la L.F. 2003, il quale ha dettato le procedure semplificate per la sua attuazione.

Successivamente sono intervenuti:

- a) la legge n. 166/2002, la quale ha previsto il *project financing* di grandi opere, alle quali la L.F. 2005 ha successivamente destinato 450 mln di euro;
- b) il d.lgs. 4 settembre 2002 n. 198, finanziato con la L.F. 2004 (5 mln di euro per il 2004, 7 mln per il 2005 e 10 mln per il 2006, destinati alla progettazione e realizzazione delle opere, deliberate dal CIPE, di integrazione del Passante di Mestre con il territorio delle comunità locali;
- c) il decreto interministeriale n. 5279 del 20 marzo 2003, istitutivo, in attuazione dell'art. 13 della legge n. 166/2001, di conferenze di servizi;
- d) il d.lgs. n. 67/2003, concernente, in attuazione della direttiva 2001/78/CE, lo schema di contratto di finanziamento;
- e) il d.lgs. n. 9 del 10 gennaio 2005, avente ad oggetto la disciplina dei bandi di gara e dei commissari straordinari per le opere pubbliche.

Nel corso del 2005 lo stesso CIPE ha approvato numerosi provvedimenti concernenti l'esecuzione di opere di adeguamento e perfezionamento del sistema stradale ed autostradale italiano¹².

Peraltro le difficoltà finanziarie incontrate dalla Società nel corso degli anni 2005 e 2006 hanno in parte vanificato l'attuazione del programma inserito nella legge obiettivo, come più diffusamente si dirà più avanti (cfr. § 6.7).

¹² Tra essi si evidenziano quelli concernenti il Passante di Mestre, l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, il Raccordo autostradale A4-Val Trompia ed il Raccordo autostradale tra l'A15 della CISA e l'A22 del Brennero.

1.9. Il piano decennale della viabilità

In base alla Convenzione ANAS Spa predispone *piani pluriennali di viabilità* di durata decennale che individuano gli obiettivi strategici per la gestione, il miglioramento, la manutenzione e l'incremento della rete nazionale.

Con una direttiva del 1° agosto 2003, emessa ai sensi dell'art. 4 della Convenzione di concessione, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha definito i contenuti, gli obiettivi e le priorità del nuovo Piano decennale della Viabilità 2003-2012.

Esso include:

- a) le opere rientranti nel Piano triennale 2002-2004 e nel Programma straordinario 2003 e non ancora avviate;
- b) la programmazione delle opere strategiche di rilevanza nazionale rientranti nella Legge obiettivo e definite con deliberazione del CIPE del 21 dicembre 2001;
- c) gli accordi di programma e le intese con le Regioni rientranti in un quadro certo e condiviso di priorità di adeguamento dei sistemi stradali;
- d) gli assi prioritari d'intervento del "quadro comunitario di sostegno" dell'UE;
- e) gli interventi autostradali previsti nei piani finanziari allegati alle vigenti convenzioni revisionate stipulate tra ANAS Spa e società concessionarie.

Il Piano relativo al decennio 2003-2012 è stato redatto individuando per ciascuna opera il rispettivo costo allo stato attuale della progettazione ed i finanziamenti eventualmente disponibili.

Esso comprende altresì interventi per circa 7 miliardi di euro finalizzati alla manutenzione straordinaria ed alla messa in sicurezza della rete relativi alle opere di competenza di ANAS Spa, mentre gli analoghi interventi per la rete autostradale in concessione sono a carico delle concessionarie.

1.10. Il contratto di programma

Ai sensi dell'art. 5 della convenzione di concessione, il Ministero delle infrastrutture, di concerto con il Ministero economia e finanze, stipulano un contratto di programma di durata non inferiore a tre anni sulla base delle previsioni dei Piani di viabilità, con il quale "sono individuati gli obiettivi perseguibili per la gestione, il miglioramento, la manutenzione e l'incremento della rete stradale e autostradale di interesse nazionale, entro il

limite costituito dalle risorse finanziarie stabilite con la legge finanziaria e di bilancio e con le altre leggi di spesa”.

Il contratto è aggiornabile e rinnovabile anche annualmente a seguito di verifica della sua attuazione su base annuale.

Con il contratto di programma la Società si è impegnata a fornire al Ministero infrastrutture informazioni riguardanti:

- l'attualità e la fattibilità ovvero l'assunzione di iniziative correttive;
- i dati relativi agli indici di qualità ed al pedaggio applicato per la valutazione dei parametri tariffari;
- il *budget* annuale;
- le schede trimestrali e una relazione annuale sullo stato di avanzamento finanziario, procedurale e fisico dei singoli interventi;
- una relazione annuale sugli andamenti gestionali al 30 giugno;
- la comunicazione di eventuali disfunzioni, impedimenti o ritardi nell'attuazione degli interventi programmati;
- la segnalazione degli interventi per i quali siano venute meno le condizioni del bilancio d'esercizio entro un mese dalla sua approvazione;
- le informazioni sulle partecipazioni azionarie detenute.

Il primo contratto di programma ha riguardato il triennio 2003-2005 ed è stato seguito da un atto integrativo valido per il quadriennio 2005-2008¹³. Mentre sul contratto anzidetto si riferisce dettagliatamente più avanti (§ 6.1.1), merita segnalare che la L.F. 2007 al comma 1018 impone ad ANAS la predisposizione di un nuovo piano economico-finanziario, valido per tutta la durata della concessione.

1.11. Esercizio dei poteri di vigilanza, controllo e indirizzo da parte del Ministero delle infrastrutture

Come già accennato più sopra, il Ministero delle infrastrutture è chiamato ad esercitare nei confronti di ANAS Spa, ai sensi dell'art. 7 della convenzione di

¹³ Tale atto integrativo trae origine dalla L.F. 2006, laddove questa, attuando una drastica riduzione rispetto agli anni precedenti, fissò per ANAS in 100 milioni di euro lo stanziamento per investimenti da realizzare nell'anno di riferimento, peraltro nulla prevedendo per gli esercizi 2007-2008, e in 282 milioni di euro lo stanziamento di parte corrente. Alla luce della sostanziale incertezza del quadro economico e finanziario di riferimento che di fatto impediva una puntuale e attendibile attività programmatica, ritenne, contrariamente a quanto previsto dall'art. 5 della Convenzione di concessione (stipula di un contratto di programma di durata non inferiore a tre anni), di procedere esclusivamente alla stipula di un «Atto integrativo al 1° Contratto di Programma 2003-2005» che definisse le modalità di impiego delle risorse finanziarie su base annuale. La stesura finale dell'Atto è avvenuta nei primi giorni del 2007, a seguito di vari solleciti da parte di ANAS al Ministero delle Infrastrutture ed al Ministero dell'Economia.

concessione del 2002, "funzioni di indirizzo, controllo, vigilanza tecnica ed operativa sulla base delle norme legislative vigenti e procedure di settore applicabili".

Mentre nell'esercizio di riferimento non è stato fatto uso, da parte del Ministro *pro tempore* delle infrastrutture e trasporti, del potere di indirizzo che la convenzione gli assegna, quanto invece all'attività di vigilanza l'apposita struttura ministeriale (Dipartimento Infrastrutture e Regolazione dei lavori pubblici, D.G. Strade e Autostrade) ha reiteratamente indirizzato alla Società – in modo più frequente e sistematico a partire dall'anno 2006 – puntuali quesiti sui vari aspetti gestionali, sia richiamandosi alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nelle sue annuali relazioni al Parlamento e dal Collegio sindacale nei verbali di adunanza, sia, su singoli punti¹⁴, facendo riferimento alle norme di legge ed al testo della convenzione, quesiti rimasti in gran parte senza riscontro.

Al riguardo si invita la Società ad assecondare con puntualità e continuità il Ministero nell'esercizio dei compiti di vigilanza e controllo che la convenzione gli assegna.

1.12. Ruolo ed attività dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, forniture e servizi

1.12.1. Il ruolo dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, forniture e servizi¹⁵ è essenzialmente, per quanto qui interessa, quello di un qualificato ed autorevole osservatorio nel campo della spesa per lavori pubblici, mirante a garantire l'osservanza della normativa, la regolarità delle procedure e l'economicità gestionale.

Si tratta, pertanto, di un ruolo del tutto esterno all'attività della Società,

¹⁴ 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.

¹⁵ Prevista dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, c.d. "Legge Merloni", l'Autorità è organismo collegiale il quale, dopo essere rimasto a lungo "congelato", è entrato in funzione con l'approvazione della terza versione della "Legge Merloni", la legge 18 novembre 1998, n. 415. A tal fine essa si è data una propria organizzazione ed i regolamenti per il proprio funzionamento nelle varie strutture nelle quali si articola (Segreteria tecnica, Osservatorio e Servizio ispettivo). Per il raggiungimento delle sue finalità istituzionali la legge attribuisce all'Autorità anche il potere di investire gli organi di controllo interno delle varie amministrazioni che potranno intervenire per correggere i comportamenti irregolari segnalatigli, nonché il potere di investire gli organi giudiziari, sia della Magistratura penale che di quella contabile, per interventi di carattere repressivo qualora non abbiano funzionato i sistemi correttivi.

comunque utile ad una maggiore comprensione dei fatti gestionali di ANAS, e ciò anche a motivo degli apporti tecnici e professionali di cui l'Autorità dispone e può quindi valersi.

Tra gli atti più recenti dell'Autorità in materie inerenti ai fini statutari della Società ed all'oggetto della convenzione del 2002 si evidenziano in particolare:

- a) indagine, conclusa con una relazione datata 26 maggio 2006, relativa all'attuazione delle disposizioni contenute nella convenzione 4 agosto 1997 e successivi atti aggiuntivi tra ANAS e Società Autostrade;
- b) indagine, conclusa con una relazione datata 9 giugno 2006, sul progetto di fusione di Autostrade Spa con Abertis Sa (per una più dettagliata esposizione cfr. *ultra*, § 5.14.3);
- c) indagine, conclusa con una relazione datata 18 ottobre 2006, relativa alle convenzioni autostradali stipulate tra ANAS Spa e otto società sub-concessionarie;
- d) indagine, conclusa con una relazione del novembre 2006, avente ad oggetto lo stato di attuazione dei piani finanziari delle concessioni autostradali.

1.12.2. L'attuale assetto in materia di vigilanza su ANAS Spa e sull'attività posta in essere sia da quest'ultima, sia dalle società sub-concessionarie di ANAS in materia di costruzione e gestione di autostrade e l'esercizio delle competenze da parte dell'Autorità di vigilanza hanno portato ad una serie di interventi da parte dei soggetti e degli organi che ne hanno la titolarità (Ministero delle infrastrutture, Autorità di vigilanza e l'apposito Ispettorato della stessa ANAS) che rischiano di incidere negativamente sulla esplicazione delle rispettive funzioni.

In proposito va considerato che la vigilanza ministeriale trova giuridico fondamento nella convenzione concessoria del 2002, la quale peraltro ne costituisce anche il limite, talché essa da un lato appare irrinunciabile, essendo sottesa alla realizzazione del pubblico interesse, e dall'altro non potrebbe esorbitare dalle previsioni contrattuali senza incorrere in una forma di co-amministrazione, estranea al sistema normativo e pattizio che l'ha introdotta.

Diverso si presenta il campo di azione dell'Autorità di vigilanza, il quale ha bensì specifico riguardo, per quanto qui interessa, ai pubblici contratti di

lavori posti in essere da ANAS oltre che dalle sub-concessionarie di quest'ultima, ma tende ad allargare le sue indagini ad aspetti ulteriori rispetto alla corretta osservanza delle norme in materia di appalti, quali la funzionalità dell'azione svolta, le vicende societarie delle sub-concessionarie ed i meccanismi tendenti a mantenere l'equilibrio sinallagmatico nei rapporti tra ANAS e le stesse sub-concessionarie.

Quest'ultimo, peraltro, ad un diverso livello, è anche il terreno di azione della speciale struttura interna ad ANAS – alla quale il legislatore con il disposto dell'art. 1, comma 1023, della finanziaria 2007 indica in alternativa, come si è detto, la costituzione di una società *ad hoc* -, istituita nel corso del 2006 nella forma di Ispettorato investito di poteri di vigilanza e controllo sulle concessioni autostradali quale funzione autonoma, separata dalla struttura societaria e posta alle dirette dipendenze del Presidente.

L'Ispettorato, in particolare, svolge compiti di controllo amministrativo-gestionale sui piani finanziari, sui lavori autostradali e sulle strade e autostrade affidate in concessione in completa autonomia rispetto alle ulteriori attribuzioni di ANAS Spa.

L'indipendenza dell'Ispettorato risulta ulteriormente supportata dalla previsione di una dotazione finanziaria rappresentata da una quota-parte del sovrapprezzo sui pedaggi corrisposti per legge dalle società concessionarie.

2. Organi statutari e sistema di *governance*

2.1. Lo Statuto

L'Assemblea, ordinaria e straordinaria, riunitasi il giorno 2 agosto 2005, oltre ad approvare il bilancio di esercizio al 31 dicembre 2004, ha apportato anche alcune modifiche allo Statuto della Società tra le quali emergono:

- l'approvazione della proposta di aumento del capitale sociale dell'ANAS S.p.A. da € 250.000.000,00 ad € 2.269.892.000,00, interamente versato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze quale azionista unico;
- i requisiti che debbono possedere tutti coloro che assumeranno la carica di amministratore della Società, il difetto dei quali determina la decadenza della carica;
- le attribuzioni gestionali agli amministratori con e senza deleghe esecutive.

2.2. Gli organi sociali

L'Assemblea

Nel corso del 2005 l'Assemblea ha tenuto n. 2 adunanze aventi ad oggetto adempimenti statutari.

Nel 2006 l'Assemblea si è riunita una sola volta per la nomina del nuovo vertice societario e per l'approvazione del bilancio 2005 (peraltro rinviata ed intervenuta soltanto in data 6 aprile 2007) per i motivi che di seguito saranno specificati.

Il Presidente

A partire dal mese di dicembre 2005 il Presidente della Società ha assommato in sé anche le funzioni di amministratore delegato, giusta deliberazione del CdA ricettiva di precise indicazioni del Ministero dell'economia e finanze.

In precedenza ai singoli consiglieri erano attribuite deleghe su specifiche materie ovvero per aree geografiche.

Il nuovo Presidente, insediatosi con il nuovo Cda nell'adunanza del 27 luglio 2006, ha successivamente assunto anche le funzioni di Direttore generale attribuitegli dal Cda nella seduta del 21 settembre 2006.

Il Consiglio di Amministrazione

La Società è amministrata da un Consiglio di amministrazione composto dal Presidente e da quattro membri¹ 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, tra cui il Presidente, sarebbero dovuti durare in carica fino all'approvazione del bilancio 2006 (mentre nelle successive composizioni la durata dell'organo è fissata in un triennio).

In realtà l'azionista unico in sede di Assemblea ha anticipato il rinnovo del Cda provvedendo alla nomina del nuovo Presidente e dei quattro Consiglieri di amministrazione.

Nel corso del 2005 il Cda, nella precedente composizione, aveva complessivamente tenuto n. 18 adunanze.

Il Collegio sindacale

Il Collegio Sindacale, composto di tre membri oltre a due supplenti, esercita la funzione di vigilanza di cui all'art. 2403 cod. civ. La revisione contabile è rimessa ad una società di revisione.

Tutti i Sindaci, compreso il Presidente, nominati in sede di prima assemblea in conformità alle previsioni dell'art. 7, comma 12, del d.l. 8 luglio 2002 n. 138, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 2002 n. 178, durano in carica fino all'approvazione del bilancio relativo all'esercizio sociale 2006².

Nel corso del 2005 il Collegio sindacale ha complessivamente tenuto n. 49 sedute, dedicate all'esame dei provvedimenti posti all'o.d.g. del Cda ed in particolare:

- a) dei provvedimenti adottati dalle Direzioni nelle quali si riparte la struttura aziendale (cfr. § 3.1 e ss.);
- b) degli esiti dei numerosi sopralluoghi compiuti nelle sedi periferiche collegialmente ovvero dai singoli sindaci su delega del Collegio;

¹ I consiglieri devono essere scelti secondo criteri di professionalità e competenza tra persone che abbiano maturato un'esperienza complessiva di almeno un triennio attraverso l'esercizio di attività presso imprese o enti pubblici ovvero di insegnamento universitario (ivi, art. 15, comma 4).

² I sindaci nominati successivamente durano in carica tre esercizi e scadono alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo all'ultimo esercizio del loro mandato. Tutti i sindaci sono rieleggibili (art. 21.2 Statuto).

c) di aspetti di varia natura (finanziaria, organizzativa, contabile ecc.) riguardanti la regolarità della conduzione aziendale e l'adeguatezza degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili, in ossequio al disposto dell'art. 2403 cod. civ.

Il Collegio ha, inoltre, 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.

2.3. La corporate governance

2.3.1. A distanza di quattro anni dalla sua costituzione in società per azioni in mano pubblica (cfr. § 1.1) l'ANAS, anteriormente al settembre 2006, 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 costituzione, invero, il CdA si era orientato verso l'affidamento ai singoli componenti di "deleghe" in materie di larga estensione (tutti gli affari concernenti la programmazione, la progettazione o i lavori, ovvero in materia di affari generali, di risorse umane e di aspetti legali) ovvero per aree geografiche (tutte 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'opposto orientamento dell'azionista³.

Ed in effetti l'art. 2389 cod. civ. consente l'attribuzione ai singoli amministratori di "particolari cariche", tra le quali appare peraltro 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 certo gestionale.

Successivamente il Cda, nell'adunanza del 1° dicembre 2005, recependo anche precise indicazioni del MEF - il quale aveva invitato la Società a

³ Nota del MEF n. 70900 del 25 luglio 2003.

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 solo Presidente della Società.

Carenze si erano altresì palesate, peraltro, nella *governance* societaria intesa in una più ampia accezione, comprendente anche l'azione della Direzione generale e della dirigenza della struttura centrale.

Mentre infatti la funzione caratteristica dell'organo dirigenziale generale si era pienamente saldata, nel più recente periodo, con l'azione propria dell'organo consiliare, ed in particolare con la figura del Presidente-amministratore delegato, una frattura è stato dato percepire nell'interazione tra la Direzione generale e le Direzioni centrali.

Un significativo segnale esteriore di tale frattura era costituito dalla inesistenza di un sistema informativo meccanizzato unitario, indispensabile per favorire l'unitarietà di azione della struttura centrale della Società a fronte degli impegni da questa assunti con l'Autorità di Governo attraverso la convenzione concessoria ed i contratti pluriennali di programma, oltre che del suo diretto inserimento nel mercato.

In effetti ciascuna direzione centrale ha continuato ad operare nell'ambito della preesistente impostazione basata sui propri ambiti di "competenza" settoriale, in più munita di un proprio sistema informatico; una situazione, quest'ultima, che è stata causa di incomunicabilità, sul piano informatico, tra direzioni centrali e che attualmente è da ritenere superata a seguito dell'avvio, a partire dal 1° gennaio 2007, del sistema informatico centralizzato SAP, particolarmente idoneo a soddisfare le sopra evidenziate esigenze di unitarietà nella conduzione aziendale.

- 2.3.2. Nelle adunanze del 26 settembre e del 27 ottobre 2006 il Cda ha deliberato un nuovo assetto di *governance*, affidando le funzioni di Direttore generale al Presidente-Amministratore delegato e suddividendo la struttura della Società in tre macro-aree, ritenute più consone ad una impostazione in senso aziendale della Società, la prima competente per l'area tecnica, la seconda per quella legale e patrimoniale, la terza per quella amministrativa e finanziaria.

2.4. Compensi degli organi

Presidente

Ai sensi della delibera assembleare del 19 dicembre 2002, nell'esercizio 2005 il Presidente ha beneficiato di un compenso annuo di euro 41.000.

Inoltre, in forza di una delibera consiliare emanata ai sensi dell'art. 2389 cod. civ., al Presidente è stato attribuito - nel corso e fino alla cessazione del suo mandato (luglio 2006) - un ulteriore compenso costituito da due parti: una fissa di euro 300.000 ed una variabile, correlata al raggiungimento degli obiettivi prefissati quale amministratore delegato, di euro 150.000.

Consiglieri

Ai sensi della menzionata delibera assembleare del 19 dicembre 2002 ai componenti del Consiglio di amministrazione è attribuito un compenso annuo di 41.000 euro.

Nel corso del 2005 ai Consiglieri è stato altresì attribuito un compenso di euro 140.000 in quanto titolari delle deleghe di cui si è detto (cfr. *retro* § 2.3); compenso successivamente soppresso a decorrere dal 1° dicembre 2005, data in cui i Consiglieri hanno rimesso le deleghe.

Collegio Sindacale

Ai sensi della menzionata delibera assembleare del 19 dicembre 2002 al Presidente del Collegio Sindacale è stato attribuito un compenso annuo di euro 62.000, ai Sindaci di euro 41.000.

- 2.4.1. Di seguito si riporta una tabella riepilogativa di entità e composizione degli emolumenti attribuiti agli organi sociali nel corso del 2005 e fino al 20 luglio 2006.

Compensi degli organi sociali in carica fino al 20.7.2006

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	(*) 140.000	=	181.000
Presidente del Coll. Sind.	62.000	=	=	62.000
Componente del Coll. Sind.	41.000	=	=	41.000

(*) Compenso soppresso a decorrere dal 1° dicembre 2005.

- 2.4.2. Fino al 20 luglio 2006 per la partecipazione alle singole sedute del CdA e del Collegio sindacale ai componenti degli organi sociali è stato corrisposto un gettone di presenza di euro 500, nonché un'indennità di missione di giornalieri euro 300.

Il gettone, esteso anche al Magistrato delegato della Corte, è stato successivamente soppresso, non avendolo l'Azionista confermato nell'Assemblea del 20 luglio 2006, in sede di definizione dei compensi ex articoli 2389 e 2402 del codice civile.

2.5. Carte di credito

Anche per l'esercizio 2005 la Società ha messo a disposizione del Presidente e dei componenti del Cda l'uso di carte di credito nominative emesse dall'istituto bancario concessionario del servizio di tesoreria, da utilizzare per scopi istituzionali e nei limiti di apposito regolamento interno, a termini del quale la carta può essere utilizzata per spese di trasporto, vitto e alloggio, di viaggio, per il pagamento di pedaggi autostradali, per il noleggio e la custodia di automezzi, per il rifornimento di carburante degli automezzi propri o noleggiati e per spese di rappresentanza strettamente connesse al ruolo istituzionale.

I titolari della carta hanno l'obbligo di consegnare alla segreteria della D.C. Amministrazione, Strategie e Finanza la relativa documentazione giustificativa (fatture e ricevute fiscali rilasciate dai fornitori di beni e servizi) entro 15 giorni dal ricevimento dell'estratto conto, con facoltà, attribuita al Presidente della Società, di revoca della carta nel caso di mancato rispetto dei vincoli ed obblighi derivanti dal menzionato regolamento.

Tenuto conto che di tali carte hanno beneficiato anche il Direttore generale e i Dirigenti preposti agli uffici centrali della Società, sulla relativa spesa complessiva si riferisce nel successivo capitolo, dedicato alla struttura aziendale (§ 3.5), al quale pertanto si fa rinvio.

E' comunque da precisare che di simili carte di credito aziendale non beneficiano attualmente i componenti del Cda rinnovato nel luglio 2006, essendo le erogazioni a loro favore limitate all'indennità annua ed al trattamento di missione.