

5. Il sistema concessorio e i relativi esiti gestionali

5.1. Quadro generale delle concessionarie

Il servizio autostradale in regime di concessione di costruzione e gestione è gestito in Italia da n. 26 società, la più importante delle quali è Autostrade per l'Italia s.p.a., facente capo alla *holding* Autostrade s.p.a.

Se ne fornisce di seguito l'elenco in ordine di chilometraggio al 31 dicembre 2005.

Società concessionarie	Km. di esercizio
Autostrade per l'Italia spa	2.866,9
Autostrada del Brennero	314,0
Strada dei Parchi	281,4
Consorzio Autostrade Siciliane	267,4
Milano Serravalle - Milano Tangenziali spa	183,9
Autostrada Brescia-Padova spa	182,5
Autovie Venete spa	182,5
SATAP spa Tronco A21	164,9
SALT Ligure Toscana spa	150,3
ATIVA spa	150,1
SATAP spa Tronco A4	119,5
Torino-Savona spa	116,3
Autostrada dei Fiori spa	113,4
Autocamionale della Cisa spa	101,0
Autostrade Centro Padane spa	85,6
SITAF spa (Traforo del Frejus)	79,1
Soc. Autostrade Valdostane spa (SAV)	67,4
Autostrade Meridionali spa (SAM)	57,3
Autostrada di Venezia e Padova spa	41,8
Società Autostrada Tirrenica spa (SAT)	36,6
Raccordo Autostradale Valle d'Aosta spa (RAV)	27,1
Tangenziale di Napoli spa	19,6
Traforo del Monte Bianco spa	5,8
Traforo del Gran San Bernardo spa	5,8
Pedemontana Lombarda	0,0
Brebemi Spa	0,0
Totale	5.620,2

fonte: ANAS, D.C. Autostrade e Trafori.

Il quadro delle concessionarie è, ovviamente, in continua trasformazione per effetto di nuovi affidamenti, del perfezionamento di operazioni societarie ovvero della stipula di atti aggiuntivi alle originarie convenzioni.

Nel 2005 è proseguito l'aggiornamento quinquennale dei piani finanziari (previsto dall'art. 12 della convenzione-tipo) per n. 15 concessionarie, cui si sono aggiunte altre 2 nel corso del 2006, sulla base della direttiva del Ministero vigilante del 9 dicembre 2005¹.

5.2. Evoluzione della disciplina normativa in materia di concessioni autostradali

5.2.1. Le gravi vicende intervenute nell'aprile 2006 nel rapporto tra ANAS Spa e Autostrade Spa, giunte fino al punto di mettere in discussione l'intero impianto concessorio italiano nel settore autostradale, impongono di ripercorrere, sia pure in forma sintetica, le varie tappe che hanno portato alla genesi ed all'evoluzione di quell'impianto.

La nascita del sistema concessorio nel settore autostradale va fatta risalire all'art. 16 della legge 24 luglio 1961 n. 729, attributiva della concessione di un considerevole numero di tratte autostradali ad Autostrade Spa, una società del gruppo IRI, il quale vi deteneva una partecipazione maggioritaria pari al 51%.

La società Autostrade era tenuta a devolvere allo Stato *"il gettito complessivo dei diritti di pedaggio delle autostrade concesse"* al netto delle spese di esercizio da fissarsi in misura forfetaria in sede di convenzione in relazione all'ammontare dei contributi concessi dallo Stato. Analogo obbligo incombeva sulle altre concessionarie.

Sostanziali innovazioni al regime concessorio per le concessionarie diverse da Autostrade Spa sono derivate dalla successiva legge 28 aprile 1971 n. 287, il cui art. 1 stabiliva che a titolo di canone di concessione queste dovessero versare allo Stato *"i diritti di pedaggio effettivamente e complessivamente introitati"*, dedotte le spese di esercizio e gli oneri finanziari e tributari, nonché gli ammortamenti, gli accantonamenti e il dividendo al capitale, riconoscendo inoltre la garanzia dello Stato per i mutui e le obbligazioni emesse dalle concessionarie costituite in consorzi o spa a prevalente capitale pubblico e aventi come scopo statutario *"esclusivamente la costruzione e l'esercizio delle autostrade assentite in concessione"*.

Di rilievo è stata successivamente la legge 23 dicembre 1992 n. 498, la quale ha attribuito al CIPE il compito di emanare direttive per la concessione delle garanzie dello Stato su mutui e obbligazioni e per la

¹ La direttiva prevede integrazioni della convenzione per una migliore attuazione del rapporto concessorio.

revisione delle convenzioni e delle tariffe autostradali, sancendo inoltre l'obbligo della certificazione del bilancio (art. 11).

Si giunge così alla legge 24 dicembre 1993 n. 537, con la quale sono state sancite *"la natura privata dell'attività svolta dalle società concessionarie"* e *"l'esclusione della garanzia dello Stato per la contrazione dei mutui"* (art. 10, comma 8). Essa ha inoltre innovato al regime dei canoni, la cui misura non era più correlata ai risultati di esercizio, bensì ai *"proventi netti da pedaggio"*: 0,5% per i primi tre anni e 1% per gli anni successivi (ivi, comma 3).

La stessa norma è intervenuta specificamente su Autostrade Spa, disponendo l'abrogazione delle norme che imponevano all'IRI di detenerne la maggioranza delle azioni e di quelle che limitavano l'oggetto sociale della stessa Autostrade Spa, stabilendo che *"la costruzione e la gestione delle autostrade"* deve esserne *"l'oggetto sociale principale"*. Si apriva in tal modo la strada alla privatizzazione di Autostrade Spa, cui è dedicato il paragrafo che segue.

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

5.3.1. Le recenti vicende, tuttora in corso, che hanno interessato Autostrade Spa fanno ritenere opportuno un pur breve *excursus* sul processo di privatizzazione della Società.

In proposito giova premettere che con delibera del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 1997 vennero fissati i criteri e le modalità di tale privatizzazione, da realizzare sia mediante un'offerta pubblica di vendita, al fine di creare una società a proprietà diffusa, sia con il ricorso alla trattativa diretta per la costituzione di un gruppo stabile di azionisti di riferimento, in possesso di requisiti di idonea capacità imprenditoriale.

In concreto, venne seguito un percorso articolato in due fasi distinte e parallele:

- preventiva costituzione di un azionariato stabile, acquirente di una quota massima del 30% del capitale di Autostrade Spa (soglia OPA), ottenuta mediante pubblicazione dell'avviso di sollecitazione delle manifestazioni di interesse;
- successiva realizzazione di una offerta globale sui mercati, attraverso una OPV in Italia ed un contestuale collocamento istituzionale rivolto ad

investitori italiani ed esteri.

Tale adempimento è stato peraltro preceduto da un periodo non breve, caratterizzato da un'intensa attività politica, legislativa ed amministrativa, ciò in quanto la legge n. 474 del 1994 aveva previsto all'art. 1 *bis* la creazione di autorità amministrative indipendenti cui affidare *"la regolazione delle tariffe e il controllo di qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico"* allorquando, come in questo caso, oggetto di cessione da parte dello Stato fossero *"partecipazioni dirette o indirette di società operanti nei settori dei servizi pubblici"*. E ciò senza dire che l'art. 2 riconosceva allo Stato il diritto di introdurre negli statuti delle società esercenti servizi pubblici i c.d. *"poteri speciali"* (*alias "golden share"*) a tutela degli obiettivi della politica economica nazionale.

Sul problema è successivamente intervenuto il Consiglio di Stato con due pareri, con il primo dei quali (n. 530 del 20 settembre 1995) affermava che la costituzione di autorità indipendenti era da ritenersi necessaria nel solo caso in cui il processo di privatizzazione avesse portato lo Stato a perdere il controllo della società interessata, mentre con il secondo (n. 2228 del 9 ottobre 1996) chiariva che l'anzidetta costituzione era da ritenersi necessaria soltanto nel caso in cui lo Stato, oltre a cedere il controllo della società titolare dei servizi pubblici, si fosse avvalso dei *"poteri speciali"* di cui si è detto.

A seguito di tali pareri in data 4 agosto 1997 venne sottoscritta tra ANAS ed Autostrade Spa una nuova convenzione, con la quale lo Stato rinnovava a quest'ultima la concessione fino al 31 dicembre 2038. Con essa la concessionaria – la quale in quel momento era ancora partecipata al 51% dall'IRI, ma operava ormai in regime di diritto privato (cfr. *retro*, § 5.2) – s'impegnava ad eseguire investimenti per 17.500 miliardi di lire, pari a circa 9,80 miliardi di euro.

Nel piano finanziario allegato alla convenzione la concessionaria si impegnava, tra l'altro, ad investire un importo pari a 4,9 miliardi di euro.

Da allora si sono determinati, per varie cause, ritardi nella realizzazione degli investimenti, ai quali si accennerà più avanti (cfr. § 5.3.2).

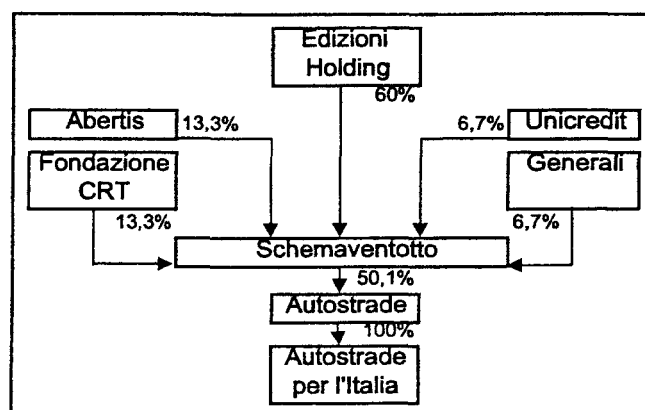
E' intanto proseguito l'iter di privatizzazione di Autostrade Spa: a seguito di sollecitazione delle manifestazioni di interesse si formava una *"cordata"* di acquirenti composta da Edizioni Holding Spa e da una società costituita *ad hoc* e controllata dalla stessa Edizioni Holding, denominata Schemaventotto Spa, e in data 26 ottobre 1999, previa positiva pronuncia

sull'operazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, veniva sottoscritto il contratto di acquisto della partecipazione IRI da parte della "cordata" aggiudicataria, con conseguente subentro di Schemaventotto nella titolarità del 30% del pacchetto azionario di Autostrade Spa.

Nel corso del 2002, poi, è stata avviata la riorganizzazione del Gruppo Autostrade, denominata "Progetto Mediterraneo". Con essa Autostrade Spa ha trasferito ad una società operativa da essa controllata al 100%, denominata Autostrade per l'Italia Spa (ASPI), l'intero ramo aziendale destinato alla costruzione e gestione di autostrade in regime di concessione, con il che Autostrade Spa acquistava la fisionomia di una *holding*; ciò peraltro dopo che ANAS aveva fatto valere precise garanzie a presidio del pubblico interesse, quali:

- a) il mantenimento del medesimo grado di affidabilità nell'adempimento delle obbligazioni derivanti dalla concessione ad Autostrade Spa;
- b) l'insussistenza di effetti negativi, tra l'altro, sulle modalità di aggiornamento delle tariffe;
- c) l'assunzione da parte della holding Autostrade di una garanzia corrispondente al valore degli asset nella disponibilità di Autostrade non rientranti nel ramo conferito e la necessità di un preventivo assenso di ANAS per la loro disponibilità;
- d) l'estensione degli obblighi di ASPI con le proprie "parti correlate", relativamente ai rapporti con le società del Gruppo, anche a quelli che avrà Autostrade.

Il controllo di Autostrade S.p.a. al 31.12.2006



Accettate le suddette condizioni da Autostrade Spa ed acquisito il parere

favorevole del Consiglio di Stato (Sez. II, n. 1957/03), la convenzione tra ANAS Spa ed ASPI è stata sottoscritta in data 24 novem-bre 2003 quale IV atto aggiuntivo all'originaria convenzione e successiva-mente approvata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze con decreto dell'11 marzo 2004 (a seguito della legge n. 47/2004) - peraltro senza la preventiva acquisizione della pronuncia del CIPE in ordine alla disciplina tariffaria adottata – e registrato dalla Corte dei conti in data 20 maggio 2004.

Il ritardo determinatosi nell'efficacia dell'atto aggiuntivo rispetto al momento della stipula ha comportato uno slittamento dei tempi previsti per i nuovi interventi.

In particolare, con il nuovo strumento concessorio intestato ad ASPI:

- a) si prendeva atto dei maggiori tempi e costi;
- b) venivano individuati nuovi interventi di potenziamento della rete in concessione;
- c) veniva definito un nuovo modulo di correlazione tra investimenti e recuperi tariffari, vincolati questi ultimi, come già accennato, allo stato di avanzamento dei lavori;
- d) il recupero del costo dei nuovi investimenti veniva determinato in base al WACC (*weighted average cost of capital*), ossia al costo medio ponderato del capitale raccolto dalla concessionaria, anziché in base al ROI (*return on investment*), ossia all'indice di redditività del capitale proprio della concessionaria medesima, riferito al quinquennio precedente;
- e) veniva aggiornata la previsione del livello di traffico per gli anni successivi al 2002 in base al nuovo Piano Generale dei Trasporti (per il quale cfr. *retro*, § 1.2);
- f) veniva verificato l'equilibrio complessivo del piano, attestato da un tasso interno di rendimento del piano finanziario (TIR) pari all'11,29%, sostanzialmente allineato al ROI del quinquennio precedente (11,14%).

5.3.2. Nel corso del 2005 ASPI ha applicato, sulla base dello stato di avanzamento dei lavori e previa verifica ANAS, gli incrementi tariffari correlati agli investimenti in attuazione di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, del IV atto aggiuntivo all'originaria convenzione del 1997 e giusta il disposto dell'art. 21, comma 7, del d.l. 24 dicembre 2003 n. 355,

convertito nella legge 27 febbraio 2004 n. 47².

Successivamente, con decorrenza 1° gennaio 2006, la predetta ASPI ha applicato, sulla base dello stato di avanzamento dei lavori e previa verifica ANAS e relativa autorizzazione, incrementi tariffari dello 0,1756% a fronte degli investimenti legati all'ampliamento del tratto Milano Est - Bergamo dell'A4 - i quali alla data del 30 settembre 2005 risultavano realizzati per un importo di 33,1 milioni di euro - e della terza corsia della A14 in misura pari allo 0,0806%, nonché l'incremento tariffario dello 0,0033% per il Piano Sicurezza Gallerie previa approvazione dei relativi progetti da parte di ANAS³.

Pertanto dal 1° gennaio 2006 le tariffe di ASPI sono state incrementate di una percentuale media complessiva dello 0,2595.

Nei prospetti che seguono è rappresentata la situazione degli investimenti effettuati dalla concessionaria ASPI, come rilevati da ANAS dai bilanci di esercizio di quest'ultima, in rapporto alle previsioni di piano relative sia alla convenzione del 1997, sia al IV atto aggiuntivo del 2002.

In particolare, mentre la tabella A) riporta i valori previsionali e consuntivi degli investimenti indicati nel IV atto aggiuntivo si dà rappresentarne la situazione "di diritto", avente perciò decorrenza dal 2002, al contrario nella tabella B) gli investimenti sono stati fatti slittare di due anni in considerazione del fatto che essi scontano il predetto ritardo di pari durata dovuto al complesso procedimento di approvazione e registrazione del predetto atto, ritardo che si è ripercosso sull'effettivo inizio delle nuove opere da parte di ASPI.

Dal raffronto dei dati relativi agli investimenti programmati e contrattualizzati con quelli inclusi nei bilanci di ASPI emerge un differenziale pari rispettivamente a $(4.072,1 - 2.112,2 =) 1.959,90$ ovvero a $(3.065,1 - 2.112,2 =) 952,90$ milioni di euro, a seconda che venga presa in considerazione la situazione "di diritto" (tabella A) ovvero quella "di fatto" (tabella B).

² Con decorrenza 1° gennaio 2005 è stato quantificato nello 0,18% il valore della variabile "x" della formula adottata nel IV atto aggiuntivo per il calcolo delle variazioni tariffarie relativamente al progetto di ampliamento a 4 corsie del tratto Milano Est - Bergamo dell'A4.

³ Provvedimenti 5482 e 5483 del 5 luglio 2005 e n. 6326 e 6820 del 5 settembre 2005.

Stato degli investimenti previsti dal IV Atto Aggiuntivo**Tabella A (situazione "di diritto")**

(in milioni di euro)

Anno	Previsioni P.F. 97		Previsioni IV Atto Aggiuntivo				Totale opere appaltate	Totale in bilancio ASPI
	Totale annuo	Totale Cumulato	Invest. 1997	Nuovi invest.	Totale annuo	Totale Cumulato		
1997	157,5	157,5					1.195,4	84,5
1998	289,2	446,7						182,8
1999	476,6	923,3						358,6
2000	589,0	1.521,3						519,5
2001	1.032,3	2.553,3	585,9		585,9	585,9	1.253,8	645,8
2002	1.173,9	3.727,5	212,1	2,4	214,5	800,4	2.101,3	827,9
2003	851,7	4.579,2	453,8	62,0	515,8	1.316,2	2.662,2	1.097,6
2004	134,3	4.713,5	738,5	287,1	1.025,6	2.341,8	3.971,2	1.533,5
2005	134,3	4.847,8	1.010,4	719,9	1.730,4	4.072,1	4.362,6	2.112,2

Fonte: ANAS, DC Autostrade e Trafori.

Tabella B (situazione "di fatto")

(in milioni di euro)

Anno	Previsioni P.F. 97		Previsioni IV Atto Aggiuntivo				Totale opere appaltate	Totale in bilancio ASPI
	Totale annuo	Totale Cumulato	Invest. 1997	Nuovi invest.	Totale annuo	Totale Cumulato		
1997	157,5	157,5					1.195,4	84,5
1998	289,2	446,7						182,8
1999	476,6	923,3						358,6
2000	589,0	1.521,3						519,5
2001	1.032,3	2.553,6	585,9		585,9	585,9	1.253,8	645,8
2002	1.173,9	3.727,5	212,1		212,1	798,0	2.101,3	827,9
2003	851,7	4.579,2	453,8		453,8	1.251,8	2.662,2	1.097,6
2004	134,3	4.713,5	738,5	2,4	740,9	1.992,7	3.971,2	1.533,5
2005	134,3	4.847,8	1.010,4	62,0	1.072,4	3.065,1	4.362,6	2.112,2

Fonte: ANAS, DC Autostrade e Trafori.

A fronte di tali dati, relativi allo stato degli investimenti previsti e di quelli effettivamente realizzati dalla Concessionaria ASPI, si riportano di seguito i dati relativi ai ricavi netti da pedaggi conseguiti da ASPI nel periodo 2002-2005 al netto degli aumenti tariffari intervenuti di anno in anno, con specificazione degli investimenti effettuati.

Aumenti tariffari intervenuti nel quadriennio 2002-2005

(in milioni di euro)

Valori di riferimento	2002	2003	2004	2005
Aumenti tariffari	2,21 %	1,52 %	2,26 %	2,68 %
Ricavi netti da pedaggi	1.944,9	1.072,7	2.107,0	2.183,0
Investimenti effettuati	182,1	269,7	435,9	578,7

fonte: ANAS, D.C. Autostrade e Trafori.

La tabella evidenzia il forte divario determinatosi nel quadriennio considerato, pur se in progressione decrescente, tra i ricavi da pedaggi e gli investimenti effettuati dalla Concessionaria: dal rapporto di (1.944,9 : 182,1 =) 1:10,7 del 2002 si è infatti passati a quello di (2.183,0 : 578,7 =) 1:3,8 del 2005.

In proposito va considerato che, come risulta dagli atti societari, gli incrementi tariffari relativi alle nuove opere previste nel IV atto aggiuntivo hanno trovato applicazione successivamente al perfezionamento dell'atto ed in misura proporzionale allo stato d'avanzamento delle opere.

- 5.3.3. Il rapporto concessorio instauratosi dapprima con Autostrade Spa nel 1997 e successivamente, all'indomani della riorganizzazione del Gruppo Autostrade e dell'operazione "Mediterraneo" (cfr. *retro*, § 5.3.1.), con Autostrade per l'Italia Spa (ASPI) presenta gravi manchevolezze relativamente alle garanzie poste a tutela degli interessi di ANAS e quindi, sostanzialmente, del pubblico interesse.

In tal senso, infatti, la Convenzione del 1997 appare strutturata in modo assai lacunoso, priva com'è di idonee misure sanzionatorie graduali a fronte di possibili ritardi negli investimenti ed in genere della possibile violazione degli obblighi scaturenti dalla convenzione a carico della concessionaria, l'unica sanzione essendo costituita dalla facoltà di revoca in caso di "gravi inadempienze".

La stessa convenzione inoltre, nella sua scarna essenzialità, si presentava del tutto priva di capitoli e di altri documenti di dettaglio tecnico, tali da consentire e facilitare l'individuazione della violazione di specifici obblighi pattizi.

Un tale lacunoso impianto negoziale ha consentito ad Autostrade Spa, nel periodo di operatività della Convenzione del 1997, di lucrare la differenza tra i prelievi da pedaggio ed i minori investimenti effettuati.

Oltre a ciò, v'è anche da considerare che nei bilanci della concessionaria, come rilevato dal Collegio Sindacale, non risultava appostato alcun fondo

di riserva straordinaria destinato ai mancati investimenti.

Analoghe carenze presentava il IV atto aggiuntivo.

Esso, invero, mentre relativamente agli aumenti tariffari prevedeva un sistema di ancoraggio di questi ultimi all'effettiva realizzazione degli investimenti, con riguardo invece al sistema sanzionatorio si presentava carente nei capitoli tecnici, nella mancata previsione di penali e di idonee forme di garanzia a favore dello Stato sulle somme non investite, ivi compresa l'appostazione in bilancio di uno specifico fondo⁴; carenze presenti, del resto, anche nelle convenzioni sottoscritte da ANAS con le altre concessionarie.

Tutto ciò ha favorito il formarsi di una situazione di stallo e l'accumularsi di ulteriori ritardi negli investimenti, pur se dovuti a varie cause, anche esterne alla volontà delle concessionarie, quali l'insorgere di contenzioso e lungaggini nei rapporti con gli enti locali interessati dai lavori.

L'assenza di adeguate previsioni sanzionatorie, oltre tutto, ha impedito ad ANAS l'attivazione di strumenti di tutela legale, che si sono arrestati al livello di atti di contestazione delle inadempienze, senza la possibilità, al di fuori della revoca della concessione, di una revisione di quest'ultima e di un eventuale trasferimento degli investimenti richiesti alla concessionaria su interventi più urgenti e/o di più pronta realizzazione.

E' anche singolare che, a fronte dei ritardi negli investimenti pattuiti, le concessionarie abbiano continuato a beneficiare degli aumenti tariffari e che non sembra siano state considerate le reiterate inadempienze ai fini di una eventuale revoca.

Risponde infatti all'interesse della parte pubblica che, in sede di convenzioni concessorie, siano previsti:

- a) un sistema di misure sanzionatorie graduali e commisurate alla gravità delle inadempienze;
- b) il dirottamento degli investimenti su altri interventi in caso di persistente inerzia della concessionaria;
- c) la previsione di ogni altro utile strumento di tutela dell'interesse della parte pubblica alla corretta gestione ed al potenziamento della rete autostradale gestita, quali fidejussioni bancarie e simili;
- d) l'accantonamento nel bilancio delle concessionarie di un apposito fondo di riserva a garanzia degli investimenti da effettuare, onde la differenza

⁴ Tale carenza è stata espressamente rilevata dal Collegio sindacale di ANAS (verbale n. 159 del 24 gennaio 2006).

tra investimenti effettuati e quelli da effettuare sia sottratta al rischio della sua destinazione a scopi diversi da quelli pattuiti;

- e) l'ancoraggio degli aumenti tariffari dei pedaggi alla puntuale realizzazione degli investimenti da parte delle concessionarie (al di fuori dell'esplicazione del potere discrezionale in sede di provvedimento autoritativo).

ANAS ha calcolato in 3,8 miliardi l'importo complessivo degli investimenti non effettuati o ritardati da parte delle concessionarie per il periodo 2000-2005; valutazione, quest'ultima, condivisa dal NARS del CIPE.

5.4. Il sistema di pedaggiamento.

- 5.4.1. Il pedaggio è determinato sulla base di una tariffa unitaria a km adeguata annualmente sulla base della deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) - competente per la fissazione delle tariffe - del 20 dicembre 1996, avente ad oggetto la *"direttiva per la revisione delle tariffe autostradali"*.

Con tale direttiva il CIPE ha individuato nel piano finanziario della concessione⁵ lo schema regolatore del sistema tariffario nazionale, atteso che da tale atto è possibile rilevare l'effettivo costo del servizio, che è uno dei fattori inclusi nella formula adottata dallo stesso CIPE per l'adeguamento delle tariffe⁶.

Le tariffe, distinte per classi di veicoli, sono adeguate annualmente dallo stesso CIPE ed entrano in vigore dal 1° gennaio dell'anno di riferimento previa approvazione ministeriale, mentre spetta ad ANAS la verifica della correttezza del calcolo delle tariffe da parte delle singole concessionarie.

- 5.4.2. Non meno delle carenze insite nella formulazione delle convenzioni che disciplinano le concessioni di costruzione e gestione autostradali rilasciate da ANAS, il sistema di pedaggiamento in vigore rappresenta una delle principali anomalie dei rapporti tra la stessa ANAS e le sue concessionarie. Sebbene sussista una evidente, stretta correlazione sinallagmatica tra l'esazione dei pedaggi e gli investimenti su autostrade, è mancato nella

⁵ Il modello unificato di piano finanziario è stato approvato dal Ministero LL.PP., di concerto con quello del Tesoro, in data 15 aprile 1997.

⁶ La formula adottata dal CIPE per l'adeguamento delle tariffe tiene conto di fattori quali il tasso di inflazione programmata, la produttività - a sua volta determinata dalla variazione del traffico, dei costi e della redditività, dal differenziale tra inflazione programmata ed effettiva e dal livello di realizzazione degli investimenti programmati - e la qualità del servizio (riferita alle pavimentazioni ed alla sicurezza).

struttura della convenzione il necessario collegamento funzionale tra le variazioni tariffarie e il volume degli investimenti posto a carico delle concessionarie.

E' stato così possibile che in molti casi al sistematico incremento delle tariffe⁷ e dei ricavi su vendite⁸ si contrapponesse un rallentamento, se non una stasi, degli interventi, sebbene questi ultimi rappresentino la controprestazione richiesta ai soggetti titolari di concessione a fronte del beneficio economico da essi conseguito con l'esazione dei pedaggi, la quale per converso non conosce interruzioni.

Ciò è quanto si è verificato anche nell'esercizio di riferimento, ma al riguardo va considerato il cambiamento d'indirizzo determinato - su istruttoria condotta e su proposta formulata dal nuovo vertice societario - dal decreto interministeriale del 9 marzo 2007, con il quale i Ministri dell'economia e delle infrastrutture hanno approvato la rimodulazione, operata da Anas, delle richieste di aumento delle concessionarie sulla base delle quote relative agli investimenti previsti e regolarmente effettuati, innovando in tal modo una prassi di automatica applicazione delle variazioni approvate dal CIPE.

Conseguentemente, alle società concessionarie che presentavano ritardi nell'attuazione del programma di investimenti è stata applicata una sospensione degli incrementi tariffari richiesti per l'anno 2007, commisurata all'entità dei benefici finanziari conseguiti per la mancata o ritardata realizzazione degli investimenti assentiti in concessione, mentre eventuali valori residui saranno considerati in sede di aggiornamento del piano economico-finanziario ai sensi della sopravvenuta normativa (legge n. 286/2006).

Sono risultate in tal modo escluse dal calcolo le quote dei mancati investimenti ed è stato posto rimedio alle lacune delle convenzioni in essere.

Le maggiori penalizzazioni hanno riguardato le concessionarie alle quali non è stato riconosciuto alcun aumento (così Autovie Venete, Strada dei Parchi, SALT, Autostrade Meridionali ed altre, per un totale di dieci), mentre un sensibile ridimensionamento delle richieste è stato operato per SATAP A21 (soltanto lo 0,36% rispetto ad una richiesta del 2,5%),

⁷ Secondo ISTAT, nel decennio intercorrente dal 1997 al 2006 i pedaggi autostradali sono cresciuti del 31,4% contro un aumento del tasso d'inflazione di circa il 23%.

⁸ Secondo uno studio condotto da una società di *business intelligence*, i ricavi su vendite (ROS) di Autostrade per l'Italia Spa è stato nel 2005 del 52%.

Autostrade per l'Italia (0,67% rispetto ad una richiesta del 3,43%), Ativa (0,74%), Autocamionale della Cisa (0,88%) ed altre.

5.5. Gli introiti da *royalties*

Si è già accennato più indietro alle *royalties* come una particolare voce di entrata di ANAS correlata alla rete autostradale.

Per quanto si riferisce alle *royalties* introitate dalla Società con riguardo alle autostrade sub-concesse, di seguito se ne forniscono i dati, ordinati in apposita tabella, relativi al triennio 2003-2005⁹.

Introiti realizzati da ANAS Spa dalle autostrade concesse a titolo di *royalties* nel triennio 2003-2005

Società concessionarie	2003	2004	2005
Autostrade per l'Italia spa	762.755,35	3.548.402,28	3.700.702,11
Autostrada del Brennero	95.344,16	93.198,41	93.524,40
SATAP Torino-Piacenza spa	33.515,56	169.702,08	215.903,29
Strada dei Parchi	32.670,12	49.135,98	49.507,78
Consorzio Autostrade Siciliane	28.799,94	30.707,99	31.793,41
Autostrada Brescia-Padova spa	99.221,84	110.582,31	116.996,19
Autovie Venete spa	75.801,16	76.870,02	71.726,25
SALT Ligure Toscana spa	141.044,82	125.762,13	134.274,64
Torino-Savona spa	24.100,85	25.596,38	27.311,62
Autostrada dei Fiori spa	63.209,31	121.541,39	140.546,79
Autocamionale della Cisa spa	26.024,86	26.271,42	114.994,10
Autostrade Centro Padane spa	16.595,97	19.362,00	21.049,13
Milano Mare-Milano Tangenziali spa	90.274,57	93.593,24	94.732,46
SITAF spa (Traforo del Frejus)	10.875,03	15.192,19	15.852,54
Torino-Ivrea-Valle d'Aosta spa	67.715,36	75.553,32	74.013,78
Soc. Autostrade Valdostane spa	12.000,54	13.676,70	14.021,18
Autostrade Meridionali spa	29.093,04	29.300,93	28.245,70
Società Autostrada Tirrenica spa	14.334,62	23.842,91	16.506,62
RAV spa	102,41	113,23	9.566,00
Autostrada di Venezia e Padova spa	21.722,66	23.617,55	24.208,21
Tangenziale di Napoli spa	35.904,36	41.858,40	44.801,74
Totali	1.681.106,53	4.713.880,86	5.040.277,94

fonte: ANAS.

⁹ Con specifico riguardo alle Autostrade A24 e A25 (Strada dei Parchi) va fatta una distinzione tra le *royalties* ed i "proventi finanziari", locuzione quest'ultima accolta nella contabilità della Società, per "royalties" intendendosi i canoni gravanti sulle strutture (stazioni di servizio, autogrill insistenti sul percorso autostradale) e per "proventi finanziari" il corrispettivo che sulla base delle pattuizioni contrattuali la Società si è impegnata a conferire ad ANAS sull'importo di 1.450 miliardi in 28 anni, attualizzata al tasso del 6%. Per tale obbligo la Società corrisponde ad ANAS l'importo di 55,8 mln/euro annui, che sono ripartiti in quote capitale e interessi su debito residuo.

Dalla tabella è dato rilevare un aumento degli introiti nel 2005 del 6,92 % rispetto a quelli conseguiti nel 2004; un tasso di aumento, quest'ultimo, che evidenzia un vistoso rallentamento rispetto alla crescita determinatasi nel 2004 rispetto al precedente esercizio (+180,40 %).

5.6. Gli introiti da canoni annui

Ai sensi dell'art. 15 della convenzione-tipo le subconcessionarie corrispondono ad ANAS un *canone annuo* fissato nella misura del 2% sui proventi riscossi dalle sub-concessioni accordate e da altre attività collaterali nell'esercizio del servizio autostradale.

L'importo dei ricavi da canone annuo è ammontato nel 2005 a 5.026.000 euro, come risulta nel seguente prospetto, il quale evidenzia un incremento del 6,8% di tali introiti rispetto a quelli realizzati del 2004 (4.706.000 euro).

(in migliaia di euro)

Concessionarie	2005	2004	Variazione
Autostrade per l'Italia Spa	3.700	3.548	+ 4,28%
Restanti concessionarie	1.326	1.158	+ 14,51%
Totali	5.026	4.706	+ 6,80%

5.7. Gli introiti da sovrapprezzi tariffari

L'art. 1, comma 1021, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), nel sopprimere il sovrapprezzo sulle tariffe autostradali previsto dalle leggi 531/1982 (art. 15) e 407/1990 (art. 11), ha istituito in favore di ANAS, a decorrere dal 1° gennaio 2007, sulle tariffe di pedaggio di tutte le autostrade, un sovrapprezzo quale corrispettivo forfetario delle sue prestazioni volte ad assicurare l'adduzione del traffico alle tratte autostradali in concessione attraverso la manutenzione ordinaria e straordinaria nonché l'adeguamento e il miglioramento delle strade e autostrade non a pedaggio in gestione alla stessa ANAS. L'importo di tale sovrapprezzo è pari a:

dal 1° gennaio 2007:

- 2 mill.mi di euro a km per le classi di pedaggio A e B,
- 6 mill.mi di euro a km per le classi di pedaggio 3, 4 e 5;

dal 1° gennaio 2008:

- 2,5 mill.mi di euro a km per le classi di pedaggio A e B,
- 7,5 mill.mi di euro a km per le classi di pedaggio 3, 4 e 5;

dal 1° gennaio 2009 e seguenti:

- 3 mill.mi di euro a km per le classi di pedaggio A e B,

- 9 mill.mi di euro a km per le classi di pedaggio 3, 4 e 5.

L'ammontare di tali maggiori entrate per ANAS è stimabile in euro 207 milioni circa per l'anno 2007, in euro 259 milioni circa per il 2008 ed in euro 310 milioni circa per gli anni 2009 e seguenti.

5.8. Attività di controllo di ANAS Spa sulle concessionarie

- 5.8.1. L'attività di controllo di ANAS Spa sulle concessionarie trova fondamento nel potere, del quale ANAS è titolare, di verifica dello stato delle strutture e di accertamento dell'effettiva realizzazione di investimenti in esecuzione degli obblighi assunti con l'atto concessorio del 2002.

Detto controllo si è esplicato nel biennio 2005-2006 sulla manutenzione ordinaria, sulla manutenzione straordinaria e sugli investimenti con il supporto degli Uffici periferici di Genova, Bologna, Napoli e Palermo, incaricati di svolgere ispezioni, verifiche, accessi ai luoghi e, in caso di necessità, di richiedere l'attuazione di misure di mantenimento della funzionalità dei cespiti. Sull'esito degli eseguiti controlli gli anzidetti Uffici sono tenuti a rendere un'apposita relazione.

- 5.8.2. A sua volta, l'attività di verifica sulla *manutenzione straordinaria* e sugli *investimenti infrastrutturali* ha riguardato, nel predetto biennio, le fasi della progettazione, dell'esecuzione, del completamento e della messa in esercizio delle singole opere, con separato riguardo agli aspetti tecnici, a quelli amministrativi ed a quelli economico-finanziari.

Il principale documento di riscontro è dato dalla convenzione e dall'allegato piano finanziario, ove sono puntualizzati gli obblighi delle concessionarie con riguardo al programma di realizzazione delle opere (specificazione di queste ultime, crono-programmi, previsioni di spesa, modalità di copertura del fabbisogno finanziario e di gestione dell'infrastruttura) al loro mantenimento ed alle modalità di esecuzione del servizio autostradale.

Al riguardo deve evidenziarsi che, a seguito di espressa disposizione ANAS n. 5442 del 15.11.2000, le concessionarie sono tenute a fornire periodiche informazioni sulle principali variabili del rapporto concessorio, particolarmente per quanto si riferisce al crono-programma dei lavori, all'avanzamento della progettazione delle opere, alle partecipazioni finanziarie ed alla descrizione analitica delle voci di costo e di ricavo.

- 5.8.3. La Direzione centrale Autostrade e Trafori, allora competente in materia,

anche in esito ad una puntuale richiesta formulata dal Collegio sindacale (verbale n. 170 del 13 aprile 2006), ha elaborato nel maggio 2006 un'apposita procedura volta a definire le modalità operative che gli uffici autostradali sono tenuti ad osservare nell'espletamento dell'attività di verifica e di accertamento della puntuale ottemperanza dei patti concessori da parte delle concessionarie¹⁰. La procedura è contestualmente volta all'ottemperanza degli obblighi convenzionali afferenti, nello specifico, lo stato delle strutture ed i livelli di servizio autostradali.

- 5.8.4. In materia di controlli sulle concessionarie un'importante modifica è stata introdotta dall'art. 1, comma 1023, della legge finanziaria 2007, laddove intesta al Ministro delle infrastrutture un potere di indirizzo nei confronti di ANAS *"per realizzare, anche attraverso la costituzione di apposita società (...) l'autonomia e la piena separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile delle sue attività volte alla vigilanza e controllo sui concessionari autostradali"*.

In proposito merita precisare che già nel corso del 2006 il nuovo vertice societario, d'intesa con il Ministero vigilante, al fine di assicurare alla funzione di vigilanza e controllo sulle concessionarie la massima possibile separazione dalla struttura operativa ordinaria della Società, aveva provveduto a trasformare la Direzione centrale Autostrade e trafori, cui competeva fin'allora l'anzidetta funzione, in apposito servizio posto alle dirette dipendenze del Presidente, denominato Ispettorato per la vigilanza sulle concessioni autostradali.

- 5.8.5. La Corte prende atto dell'iniziativa, adottata dalla Società nel corso del 2006, tendente ad introdurre un sistema di permanente monitoraggio e di controlli della puntuale ottemperanza, da parte delle concessionarie, agli obblighi derivanti dai patti concessori.

Osserva in proposito che la scelta di non dar corso alla costituzione di

¹⁰ Tale procedura distingue preliminarmente le visite di controllo in quattro categorie:

- a) visite effettuate sulla struttura autostradale in contraddittorio con la concessionaria;
- b) visite senza contraddittorio;
- c) visite effettuate presso le aree di servizio e di sosta;
- d) verifiche dirette ad accertare, in contraddittorio con le concessionarie, se queste abbiano provveduto a sanare eventuali difformità rilevate nel corso di una visita di controllo.

L'anzidetta procedura prevede che delle visite e verifiche come sopra descritte - per le quali sono stati elaborati i rispettivi modelli di verbale - venga fatta annotazione in *apposito registro*, del quale è fornito lo schema grafico, e venga inoltre data notizia alla DAT mediante apposite *relazioni trimestrali*. Essa prevede inoltre che nel corso delle visite di controllo il personale ANAS verifichi la conformità degli elementi monitorati agli standard tecnici di riferimento secondo modalità operative riportate in un documento contenente *apposite "linee guida"*.