

apposita società, la quale resta una pura opzione offerta dal legislatore, non esime ANAS dall'assicurare al costituito Ispettorato la medesima piena separazione finanziaria e contabile, accanto a quella organizzativa ed amministrativa già realizzate, che avrebbe comportato l'adozione dell'opzione societaria.

#### **5.9. La concessione unica e la direttiva del CIPE del 26 gennaio 2007 in materia di concessioni autostradali**

L'art. 1, comma 1030, della L.F. 2007 ha parzialmente modificato il testo dei commi 82, 83, 84, 85, 87, 88 e 89 dell'art. 2 del d.l. 3 ottobre 2006 n. 262 (c.d. decreto fiscale), convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2006, n. 286, dettando più rigorose disposizioni sul procedimento di esecuzione degli accordi tra ANAS e sub-concessionarie.

In particolare, il comma 82 novellato prevede che, in occasione della revisione delle convenzioni concessorie, "il Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, assicura che tutte le clausole convenzionali in vigore (...) siano inserite in una convenzione unica (... la quale) sostituisce ad ogni effetto la convenzione originaria nonché tutti i relativi atti aggiuntivi".

A sua volta, il successivo comma 83 prevede che le clausole della convenzione unica anzidetta siano atte ad assicurare, tra l'altro:

- la determinazione del saggio di adeguamento annuo delle tariffe ed il loro riallineamento in sede di revisione periodica in ragione del traffico, della dinamica dei costi nonché del tasso di efficienza e qualità conseguibile dai concessionari;
- il recupero della parte degli introiti tariffari relativi a impegni di investimento programmati nei piani finanziari e non realizzati nel periodo precedente;
- il riconoscimento degli adeguamenti tariffari dovuti per investimenti programmati del piano finanziario esclusivamente a fronte della effettiva realizzazione degli stessi investimenti, accertata dal concedente;
- la individuazione del momento, successivamente al quale l'eventuale variazione degli oneri di realizzazione dei lavori rientra nel rischio d'impresa del concessionario, salvo i casi di forza maggiore o di fatto del terzo;
- l'introduzione di sanzioni a fronte di casi di inadempimento delle clausole della convenzione imputabile al concessionario, anche a titolo di colpa; la graduazione di tali sanzioni in funzione della gravità dell'inadempimento;

- l'introduzione di meccanismi tesi alla migliore realizzazione del principio di effettività della clausola di decadenza dalla concessione, nonché di maggiore efficienza, efficacia ed economicità del relativo procedimento nel rispetto del principio di partecipazione e del contraddittorio.

Il successivo comma 84 stabilisce poi che gli schemi di convenzione unica, sentiti il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), le associazioni rappresentative delle società concessionarie e quelle di consumatori e utenti, sono sottoposti all'esame del CIPE e successivamente alle Camere per il parere delle competenti commissioni parlamentari.

Si è inteso in tal modo porre rimedio in via legislativa alle lacune delle convenzioni in essere in fatto di adeguate clausole a salvaguardia degli interessi della concedente ANAS e, in definitiva, della collettività.

In esecuzione delle anzidette disposizioni - le quali peraltro hanno formato oggetto di impugnazioni in sede giudiziaria e di riserve da parte della Commissione europea - il CIPE, con deliberazione n. 1 del 26 gennaio 2007, ha emanato apposita direttiva in materia di criteri di ammissibilità dei costi sostenuti e di remunerazione del capitale investito, dettando la formula di calcolo delle tariffe secondo il metodo del *price cap*<sup>11</sup> e norme di aggiornamento del piano economico-finanziario allegato a ciascuna convenzione di sub-concessione, la disciplina dell'allocazione dei rischi e la metodologia di determinazione delle ipotesi di sviluppo del traffico.

L'Autorità di Governo, in sede di esame delle richieste di aumento delle tariffe di pedaggiamento avanzate dalle concessionarie per il 2007 e facendo uso di un potere discrezionale, ha modulato il proprio assenso a tali richieste in ragione dello stato degli investimenti posti in essere dalle singole concessionarie, a seconda dei casi ridimensionando le percentuali di aumento ovvero respingendo tout court le richieste, come specificato più indietro (§ 5.4.2).

#### **5.10. Coordinamento delle attività dei funzionari ANAS membri del CdA e dei collegi sindacali delle concessionarie**

In ambito ANAS Spa ha trovato attuazione il disposto di cui all'art. 2449 cod. civ. ed all'art 3, comma 3, della legge 28 aprile 1971 n. 287, in forza dei quali alla Società è data facoltà di nominare suoi funzionari quali membri dei

<sup>11</sup> Metodo di definizione e adeguamento della tariffa, il quale identifica un vincolo superiore alla crescita della tariffa per il periodo regolatorio e un riallineamento della stessa al termine di tale periodo.

CdA e dei collegi sindacali nelle concessionarie; una previsione, quest'ultima, che risponde alla logica di potenziare l'attività di controllo e di garantire i principi di economicità e di efficienza nell'espletamento di un servizio di pubblico interesse.

Al fine di regolare lo scambio di informazioni con i consiglieri ed i sindaci di nomina ANAS e di favorire l'assunzione di determinazioni coerenti con gli indirizzi della concedente, è stato di recente istituito presso la Direzione Centrale Autostrade e Trafori il *Servizio relazioni concessionarie*, competente per la ricezione delle comunicazioni informative che i rappresentanti ANAS sono tenuti a redigere in occasione di ogni singola riunione societaria.

Su consiglieri e sindaci ANAS incombono inoltre le specifiche responsabilità connesse all'espletamento delle attività di vigilanza e amministrazione previste dalla legge.

#### **5.11. Il Sistema Informativo Autostrade (SIA)**

Al fine della razionalizzazione delle attività di raccolta, organizzazione, conservazione e gestione dei dati e del potenziamento del monitoraggio delle concessionarie è stato creato all'interno della Direzione Centrale Autostrade e Trafori il *Sistema informativo autostrade (SIA)*, nato come *data base management system (DBMS)* concepito in modo tale da consentire la rappresentazione delle informazioni attraverso un GIS e l'esecuzione di analisi modellistiche secondo canoni comunitari<sup>12</sup>.

Attualmente sono in fase di realizzazione, in ambito SIA, il monitoraggio lavori e il monitoraggio finanziario delle concessionarie.

Del sistema si giova attualmente l'Ispettorato di controllo e vigilanza sulle concessionarie.

#### **5.12. Informazione dell'utenza**

Nel corso dell'esercizio 2005 la Direzione Centrale Autostrade e Trafori ha svolto nei confronti delle concessionarie autostradali un'ampia azione di sensibilizzazione perché affrontino con il massimo impegno tutti i problemi derivanti dall'accresciuto traffico veicolare nell'approssimarsi di periodi di ferie.

I punti salienti delle raccomandazioni fatte dalla Società riguardano in particolare:

<sup>12</sup> La Commissione CEN 278 dell'Unione Europea ha definito uno standard per l'organizzazione e lo scambio delle informazioni stradali chiamato *grafic data format (GDF)*, indicando due possibili livelli nella rappresentazione della rete autostradale, l'uno più dettagliato, l'altro più schematico.

- a) maggiore sicurezza nelle attività di cantiere;
- b) tempestive informazione ed assistenza nei confronti dell'utenza;
- c) ottimizzazione della gestione del traffico ai caselli;
- d) miglioramento della qualità del servizio nelle apposite aree di sosta dei veicoli.

### **5.13. Stato delle principali opere in regime di concessione**

#### **a) Pedemontana Lombarda**

In data 29 luglio 2005 il CIPE ha approvato in linea tecnica il progetto per la realizzazione dell'Autostrada Pedemontana Lombarda.

Con nota del 9 marzo 2006 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha richiesto ad ANAS la predisposizione di un piano economico-finanziario al fine di procedere al nuovo esame, in sede CIPE, del progetto preliminare della nuova autostrada.

Al riguardo ANAS ha avviato i contatti con la società costituita per la realizzazione dell'autostrada, la quale, in data 13 marzo 2006, ha trasmesso una versione aggiornata del piano finanziario dell'opera, il quale prevede anche l'ipotesi della realizzazione di un primo stralcio funzionale compreso tra la A8 e la A9, oltre a parte delle tangenziali di Como e Varese <sup>13</sup>.

#### **b) Autostrada Asti-Cuneo**

In data 1° marzo 2006 è stata costituita la Asti – Cuneo Spa, avente ad oggetto sociale la realizzazione e la gestione dell'omonima tratta autostradale.

La Società è partecipata da ANAS nella misura minoritaria del 35% del capitale e in via maggioritaria da operatori privati individuati dalla stessa ANAS sulla base di apposita procedura concorsuale.

L'ultimazione di un primo lotto funzionale ha già consentito l'apertura al traffico di una tratta estesa per 11 km, mentre procedono i lavori per i restanti lotti.

#### **c) Tangenziale Est esterna di Milano**

<sup>13</sup> La L.F. 2007 art. 1, comma 979, stabilisce che «le funzioni ed i poteri di soggetto concedente e aggiudicatore attribuiti ad Anas Spa per la realizzazione dell'autostrada Pedemontana Lombarda, dell'autostrada diretta Brescia-Bergamo-Milano, delle Tangenziali esterne di Milano, sono trasferite da Anas spa medesima ad un soggetto di diritto pubblico che subentra in tutti i diritti attivi e passivi inerenti la realizzazione delle infrastrutture autostradali e che viene appositamente costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa Anas spa e dalla Regione Lombardia o da soggetto da essa interamente partecipato». Ai sensi della citata norma, il 19 febbraio 2007, è stata costituita da Anas spa e Infrastrutture Lombarde spa (100% Regione Lombardia), con partecipazione paritetica, la società «Concessioni autostradali lombarde» CAL Spa, alla quale sono state trasferite le competenze inerenti le predette opere.

La società TEM S.p.a. ha presentato ad ANAS una proposta ai sensi dell'art. 37 *bis* della legge 109/94 per la realizzazione e gestione dell'infrastruttura "Tangenziale Est esterna di Milano".

A seguito di valutazione la proposta è stata dichiarata dal concedente di pubblico interesse.

Si è proceduto da parte del promotore ad integrare il progetto preliminare con lo studio di localizzazione urbanistica e di impatto ambientale. Il progetto, così integrato, è stato approvato dal CIPE.

Attualmente è in corso il procedimento di gara per l'affidamento dell'opera.

**d) Autostrada del Brennero**

Nel mese di dicembre 2005 si è perfezionato l'iter di revisione della convenzione mediante l'approvazione degli atti convenzionali che regolano, tra l'altro, le modalità di finanziamento del Tunnel ferroviario del Brennero, coerentemente alle previsioni di legge.

L'atto aggiuntivo prevede l'estinzione del contenzioso in materia tariffaria a fronte di una ridefinizione della scadenza della concessione al 30 aprile 2014.

L'efficacia della convenzione aggiuntiva decorre dal 29 dicembre 2005.

Il piano allegato all'atto aggiuntivo prevede l'esecuzione di un programma d'investimenti in nuove opere per un ammontare di 1.010 mln/euro.

**e) Strada dei Parchi**

Sono proseguite le attività di valutazione delle proposte di aggiornamento del piano finanziario annesso alla convenzione vigente. La modifica del piano si è resa necessaria in conseguenza della ritardata assunzione della gestione delle tratte A24 e A25 e delle ulteriori variazioni verificatesi rispetto alle previsioni di piano.

Successivamente alla pronuncia da parte del Cda di ANAS sugli elementi del nuovo piano è in via di perfezionamento la documentazione di riferimento.

**5.14. Il progetto di fusione per incorporazione di Autostrade s.p.a. in Abertis Infraestructuras s.a.**

5.14.1. Collateralmente alle vicende riguardanti le convenzioni sottoscritte da ANAS con le sub-concessionarie si è sviluppata, con alterne vicende, l'iniziativa, assunta dalla sub-concessionaria Autostrade Spa, di fondersi

con la spagnola Abertis Sa, iniziativa che ha coinvolto sia ANAS, sia l'Autorità di Governo per quanto di rispettiva competenza.

La vicenda è iniziata in data 23 aprile 2006 con l'approvazione e la comunicazione al mercato, da parte dei Cda delle due anzidette società, di un comune progetto di fusione per incorporazione di Autostrade Spa in Abertis Sa; progetto che è stato successivamente approvato dal CdA di Autostrade Spa in data 2 maggio 2006.

In assenza di una formale comunicazione dell'operazione di fusione ad ANAS, questa, con nota del 27 aprile 2006, al fine di vagliare la legittimità dell'operazione, ha chiesto ad Autostrade Spa di fornire una serie di informazioni riguardanti il modificato assetto patrimoniale del Gruppo, i profili di rischio e rendimento sugli *asset* apportati dal Gruppo Abertis, la struttura finanziaria del Gruppo successivamente alla fusione e sul mantenimento della capacità prospettica di finanziamento degli investimenti, la permanenza degli *asset* patrimoniali in capo ad Autostrade Spa e il modello di *governance* di Autostrade per l'Italia Spa (ASPI).

In data 12 maggio 2006, in esito all'anzidetta richiesta, Autostrade Spa ed ASPI facevano pervenire ad ANAS, tra l'altro, il progetto di fusione accompagnato da uno stralcio del verbale del CdA di Autostrade del 2 maggio 2006.

- 5.14.2. ANAS provvedeva quindi a nominare una commissione di esperti, incaricandola di esaminare la documentazione richiesta ad Autostrade Spa relativa all'operazione di fusione e di formulare le proprie valutazioni con particolare riferimento alla legittimità dell'operazione relativamente agli obblighi assunti da Autostrade per l'Italia Spa con il contratto di concessione del 1997 e con i successivi atti aggiuntivi fino al IV del 1993, all'analisi comparativa della situazione *ante* e *post* operazione di fusione ed alle conseguenze dell'operazione di fusione con riguardo alla capacità prospettica di realizzare investimenti, alla gestione ed alla futura attività manutentoria dell'infrastruttura, della qualità del servizio e della sicurezza, nonché al sistema tariffario.

La Commissione di esperti, dopo aver ripercorso le varie tappe del rapporto concessorio tra ANAS e Autostrade ed essersi soffermata in particolare sul processo di privatizzazione dell'originaria concessionaria, in relazione ai quesiti rivoltili, dopo aver osservato che *"l'operazione di fusione di Autostrade in Abertis (...) comporta cambiamenti anche*

*sostanziali che incidono sull'assetto di controllo, sulla struttura economica, patrimoniale e finanziaria e sugli indirizzi strategici di Gruppo, con possibili effetti sul piano degli investimenti di Autostrade per l'Italia, sugli standard di erogazione dei servizi", ha concluso nel senso che la stessa operazione determinerebbe "una significativa alterazione" del rapporto che lega Autostrade Spa ad ANAS, con una riduzione reale delle garanzie a suo tempo poste a presidio dell'effettivo conseguimento degli interessi pubblici, e che "appare pertanto necessario che ANAS, quale soggetto concedente, introduca nella convenzione di concessione attualmente in essere adeguate misure atte a salvaguardare l'originario complessivo sistema di garanzie" a tutela del pubblico interesse giungendo eventualmente fino ad "assumere i conseguenti provvedimenti caducatori del rapporto di concessione ove l'operazione di fusione dovesse avere comunque ulteriore corso ed efficacia".*

- 5.14.3. Sul progetto di fusione si e' pronunciata in data 9 giugno 2006 anche l'Autorita' di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, forniture e servizi, la quale ha osservato che nel rapporto concessorio tra ANAS e ASPI non si sono verificati fatti tali da giustificare la revoca della concessione, unico strumento a disposizione di ANAS, il quale si palesa come una sanzione eccessiva ove raffrontata ad inadempienze minori.

Dopo aver evidenziato che gli investimenti disposti dalla concessionaria sono ammontati a circa 2,2 miliardi a fronte di una previsione di circa 4,1 miliardi, l'Autorità ha osservato che peraltro la maggior parte degli interventi previsti dalla convenzione del 1997 non erano immediatamente cantierabili in quanto ancora "allo stato di progettazione preliminare o addirittura di semplice studio di fattibilità", ciò che ha reso necessario da parte della concessionaria un complesso lavoro di approfondimento progettuale, cui si sono aggiunti ritardi nella fase di concertazione con gli enti locali in sede di conferenza dei servizi, con il conseguente differimento dell'effettivo inizio dei lavori e l'incremento dei costi.

Tanto premesso, l'Autorità ha rilevato il mancato esercizio da parte della concedente di una specifica attività di stimolo e controllo preordinata alla più sollecita attuazione del piano finanziario, non risultando agli atti la formulazione di diffide e di atti di costituzione in mora nei confronti della concessionaria, ma ha aggiunto che le omissioni di ANAS non esimono la concessionaria dal risarcimento del danno in assenza della prova di cui

all'art. 1218 cod.civ. (inadempimento dovuto a causa ad essa non imputabile).

Conclusivamente l'Autorità ha suggerito la rinegoziazione della convenzione fondata su un sistema sanzionatorio di misure graduali, nonché sulla previsione di interventi sostitutivi in caso di inerzia della concessionaria, sul riesame delle (irrisorie) percentuali sui pedaggi autostradali (1%) e sui proventi delle sub-concessioni a terzi (2%), sulla intervenuta riduzione dei costi a carico della concessionaria, sulla eliminazione di situazioni di monopolio in sede di cessione a terzi del suolo demaniale, su una revisione della vigente formula per la determinazione dei pedaggi in base agli effettivi volumi di traffico, sul mantenimento dell'obbligo di comunicare variazioni del capitale azionario superiori al 2% in capo alla capogruppo Autostrade Spa e non ad ASPI ed infine sulla previsione di meccanismi di tutela del pubblico interesse alla corretta gestione ed al potenziamento della rete autostradale gestita da ASPI.

5.14.4. Proprio sulla strada della rinegoziazione e della revisione delle convenzioni concessorie di Autostrade Spa come anche delle altre concessionarie si sono più di recente posti ANAS ed il Ministero vigilante, una linea quest'ultima che ha trovato il sostegno legislativo nel disposto dell'art. 12 del dl 262/2006, poi trasfuso nell'art. 1, comma 1018, della legge finanziaria 2007, laddove prevede una convenzione unica valida per tutte le concessionarie (cfr. retro § 5.9).

Contro tale linea di azione si è posta la Commissione europea, la quale nel gennaio 2007 ha aperto nei confronti dell'Italia la procedura d'infrazione per asserita incompatibilità dell'art. 12 del dl 262/2006 con gli articoli 56 e 43 del trattato CE<sup>14</sup>, in quanto ritenuta contraria al principio di concorrenza e libertà del mercato nello spazio comunitario<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Il disposto dell'art. 12 è stato successivamente superato da un'apposita disposizione inserita nel decreto fiscale che accompagna la manovra di bilancio 2007. con la quale è stata abrogata la norma limitativa del diritto di voto dei costruttori, così come è stata soppressa la norma che prevedeva la rinegoziazione delle concessioni autostradali in essere, le condizioni per il loro rinnovo e la tempistica ed i limiti alla facoltà di revoca delle concessioni stesse.

<sup>15</sup> I vari aspetti connessi al progetto di fusione tra Autostrade Spa e Abertis Sa sono stati dibattuti in un apposito CdA di ANAS in data 8 dicembre 2006. In tale sede il CdA ha deliberato di dare mandato al Presidente di promuovere, dinanzi al Tribunale Civile di Roma, azione giudiziaria volta ad accertare, nei confronti di ASPA e ASPI, l'inadempimento delle società ed ad ottenere il risarcimento del danno conseguente.

## **6. Risultati contabili della gestione**

### **6.1. Atti programmatici e previsionali della gestione 2005**

Il *budget* della Società relativo all'esercizio 2005 è stato formulato sulla base del Contratto di programma e del Piano industriale relativi al triennio 2003-2005. Ad esso si accennerà pertanto dopo aver riferito su questi ultimi due documenti programmatici.

#### **6.1.1. Contratto di programma 2003-2005**

Con l'esercizio 2005 si è chiuso il termine di validità del contratto di programma per il triennio 2003-2005, contenente l'indicazione dei rapporti programmatici ed operativi tra ANAS, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero dell'economia e delle finanze.

Oggetto del contratto – sottoscritto soltanto in data 25 maggio 2005, quindi approvato con decreto n. 663/CD del MIT, adottato di concerto con il MEF in data 15 giugno 2005 ed infine registrato dalla Corte dei conti in data 26 agosto 2005 - è l'attuazione di un piano di investimenti sulla rete stradale ed autostradale d'interesse nazionale, individuata dal d.lgs. 461/1999 e successive modificazioni, finalizzato all'ammodernamento della rete stessa ed al miglioramento della sicurezza stradale (art. 2).

Con il contratto ANAS s'impegna, tra l'altro, ad esercitare i servizi in concessione alle condizioni previste dalla convenzione, dallo stesso contratto, dai principi vigenti in materia, dalle direttive comunitarie, dagli accordi internazionali e dalle norme tecniche (art. 5), nonché a sviluppare iniziative per la valorizzazione degli *assets* aziendali (art. 6) e a dare piena attuazione alle attività di Piano mirate alla valorizzazione del patrimonio immobiliare e fondiario (art. 7).

#### **6.1.2. Piano industriale 2003-2005**

La contabilità previsionale dell'esercizio 2005 racchiusa nel relativo *budget* è connotata da un vincolo di coerenza con il Piano industriale, designato anche con la denominazione di "linee strategiche di indirizzo".

Il Piano, espressamente previsto dall'atto concessorio, è finalizzato a delineare gli obiettivi, le strategie, gli interventi regolanti la gestione della Società, con particolare riguardo alla provvista di risorse umane,

finanziarie e strumentali e con l'enunciazione delle relative politiche e dei criteri applicativi, il tutto in un articolato quadro di riferimento che tenga conto dei dati, delle informazioni e delle elaborazioni riguardanti le proiezioni economico-finanziarie del periodo di riferimento - fondate sui dati preconsuntivi, sui *budget*, sul piano dei ricavi e sul piano degli investimenti contenuto nel contratto di programma - e che consenta, *a posteriori*, la verifica, in termini di regolarità e sana gestione finanziaria, della conduzione societaria in rapporto ai compiti enunciati nell'atto di concessione.

L'esercizio 2005 s'interpone tra il Piano 2003-2005 ed il Piano 2005-2008, oltre che tra i contratti di programma aventi la medesima estensione temporale.

In proposito è da premettere che già il Piano 2003-2005 presentava vistose carenze di vario ordine (procedimentale, organizzativo, strutturale e, non ultimo, redazionale) puntualmente rilevate dal Collegio Sindacale e dalla Corte<sup>1</sup>.

In particolare, la Corte osservava allora come non sia possibile sopperire alle esplicitazioni del Piano ricorrendo al *budget* o ad altri documenti contabili, i quali hanno finalità attuative e non già sostitutive del Piano, qualora questo presenti le cennate carenze.

Più esplicitamente, le carenze del Piano 2003-2005 vanno individuate:

- nella mancata indicazione dei "punti deboli" emersi dalla gestione dell'anno precedente, con l'enunciazione delle misure correttive ritenute idonee ad assicurare la riduzione degli oneri economico-finanziari a carico della Società e quindi la piena realizzazione del principio di economicità della gestione, particolarmente in tema di assetti della struttura operativa, di informatizzazione e di razionale utilizzo delle risorse umane;
- nella carente indicazione di tutte le azioni riferibili alla gestione caratteristica, con la precisazione delle azioni prioritarie da avviare per il conseguimento degli obiettivi della Società;
- nell'assenza di ogni indicazione in ordine alla "rimodulazione" dei fondi per lavori iscritti nello stato patrimoniale del precedente esercizio;
- nella irrilevanza di ogni accenno ad adempimenti che non rientrino nella competenza della Società, bensì in quella dell'Autorità di Governo

---

<sup>1</sup> Vedasi Relazione per l'esercizio 2003, §§ 2.6 e 2.7.

ovvero del Parlamento (com'è il caso dell'incremento delle risorse proprie e della conseguente fuoruscita dal settore pubblico e del pedaggiamento delle autostrade a mobilità gratuita).

Tali carenze hanno finito con il riflettersi sull'attività gestionale d'insieme della Società, la quale, nella sua complessa organizzazione, necessita di chiari punti di riferimento per lo svolgimento della sua *mission* relativa alle infrastrutture stradali, e ciò anche al fine di evitare che la soluzione delle carenze organizzative e funzionali venga rimandata di anno in anno senza essere affrontata in modo sistematico.

In particolare, il nuovo Piano, non diversamente da quello precedente, è stato redatto sul presupposto che la Società riceva corrispettivi di servizi a valori di mercato ed effettui investimenti utilizzando risorse sia pubbliche sia private.

La mancata realizzazione di tali presupposti nel periodo di operatività del precedente Piano 2003-2005 ha indotto il CdA, nella seduta del 30 maggio 2006, ad una rivisitazione degli obiettivi strategici contenuti nel nuovo documento valido per il periodo 2005-2008 ed alla conseguente rimodulazione dei contenuti, e ciò anche alla luce della critica situazione di bilancio innescata dalla legge finanziaria 2006.

Le "linee strategiche", *alias* Piano industriale, non rappresentano ancora, in sostanza, un compiuto documento programmatico economico-finanziario a motivo delle carenze di vario ordine che esso presenta, soprattutto per quanto si riferisce alla coerenza con la realtà di mercato e quindi all'attualità.

Deve pertanto ribadirsi il richiamo ad una formulazione del Piano più coerente con le finalità insite nell'atto di concessione e quale necessario presupposto per la formulazione dell'annuale *budget*, se si vuole che questo, e di rimando l'attività gestionale della Società, non siano scoordinate dalla visione strategica dell'azione di quest'ultima.

Con tali necessarie precisazioni si riportano di seguito i valori delle attività istituzionali di ANAS come previste dapprima nel Piano 2003-2005 e successivamente nel Piano 2005-2008.

**Piano industriale 2003-2005**

(importo in milioni)

| <b>Ricavi</b>                                      | <b>2003</b>  | <b>2004</b>  | <b>2005</b>  |
|----------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Pubblicità                                         | 8,2          | 10,1         | 11,8         |
| Licenze e concessioni                              | 19,7         | 28,6         | 36,0         |
| Trasporti eccezionali                              | 2,3          | 4,3          | 5,5          |
| <i>Royalties</i> su autostrade in gestione diretta | 11,3         | 11,6         | 11,9         |
| <i>Royalties</i> su autostrade in concessione      | 1,1          | 1,1          | 1,1          |
| Centro sperimentale di Cesano                      | 0,6          | 1,0          | 1,5          |
| Canone di concessione Autostrada dei Parchi        | 55,8         | 55,8         | 55,8         |
| <b>Totale attività tradizionali</b>                | <b>99,0</b>  | <b>112,5</b> | <b>123,6</b> |
| Ricavi straordinari per sanatorie                  | -            | 15,0         | -            |
| Corrispettivo da servizi istituzionali             | 375,0        | 375,0        | 479,0        |
| <b>Totale generale</b>                             | <b>474,0</b> | <b>502,5</b> | <b>602,6</b> |

**Piano industriale 2005-2008**

(importo in milioni)

| <b>Ricavi</b>                                      | <b>2005</b>  | <b>2006</b>  | <b>2007</b>  | <b>2008</b>  |
|----------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Pubblicità                                         | 10,0         | 11,0         | 12,0         | 13,0         |
| Licenze e concessioni                              | 22,0         | 24,0         | 28,0         | 35,0         |
| Trasporti eccezionali                              | 6,0          | 9,0          | 10,0         | 11,0         |
| <i>Royalties</i> su autostrade in gestione diretta | 15,0         | 20,0         | 22,0         | 24,0         |
| <i>Royalties</i> su autostrade in concessione      | 5,0          | 5,0          | 5,0          | 5,0          |
| Centro sperimentale di Cesano                      | 1,5          | 1,8          | 3,6          | 4,8          |
| Canone di concessione Autostrada dei Parchi        | 56,0         | 56,0         | 56,0         | 56,0         |
| <b>Totale attività tradizionali</b>                | <b>115,5</b> | <b>126,8</b> | <b>136,6</b> | <b>148,8</b> |
| Ricavi straordinari per sanatorie                  | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 16,0         |
| Corrispettivo da servizi istituzionali             | 341,0        | 443,0        | 453,0        | 462,0        |
| <b>Totale generale</b>                             | <b>456,5</b> | <b>569,8</b> | <b>589,6</b> | <b>626,8</b> |

**Altri ricavi previsti nel Piano 2005-2008**

(importo in milioni)

| <b>Ricavi</b>         | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b>  |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Passante di Mestre    | 7,0         | 28,0        | 43,0        | 65,0         |
| TLC                   | 4,0         | 6,0         | 7,0         | 7,0          |
| Locazioni             | 1,0         | 2,0         | 2,0         | 2,0          |
| Consulenze all'estero | n.d.        | 3,5         | 8,8         | 14,5         |
| Altro                 | 0,0         | 0,0         | 2,0         | 12,0         |
| <b>Totale</b>         | <b>12,0</b> | <b>39,5</b> | <b>62,8</b> | <b>100,5</b> |

**Piano industriale 2005-2008 aggiornato al 30 giugno 2006**

(importo in milioni)

| <b>Ricavi</b>                                      | <b>2005</b>  | <b>2006</b>  | <b>2007</b>  | <b>2008</b>  |
|----------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Pubblicità                                         | 10,0         | 12,0         | 15,0         | 18,0         |
| Licenze e concessioni                              | 22,0         | 44,0         | 44,0         | 44,0         |
| Trasporti eccezionali                              | 6,0          | 7,0          | 9,0          | 10,0         |
| <i>Royalties</i> su autostrade in gestione diretta | 15,0         | 10,0         | 12,0         | 14,0         |
| <i>Royalties</i> su autostrade in concessione      | 5,0          | 5,0          | 5,0          | 5,0          |
| Centro sperimentale di Cesano                      | 1,5          | n.d.         | n.d.         | n.d.         |
| Canone di concessione Autostrada dei Parchi        | 56,0         | 56,0         | 56,0         | 56,0         |
| <b>Totale attività tradizionali</b>                | <b>115,5</b> | <b>134,0</b> | <b>141,0</b> | <b>147,0</b> |
| Ricavi straordinari per sanatorie                  | 0,0          | 25,0         | 0,0          | 0,0          |
| Corrispettivo da servizi istituzionali             | 341,0        | 234,0        | 241,0        | 267,0        |
| <b>Totale generale</b>                             | <b>456,5</b> | <b>393,0</b> | <b>382,0</b> | <b>414,0</b> |

**Altri ricavi previsti nel Piano 2005-2008 aggiornato**

| Ricavi             | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Passante di Mestre | 7,0         | 17,0        | 35,0        | 56,0        |
| TLC                | 4,0         | 4,0         | 6,0         | 9,0         |
| Locazioni          | 1,0         | 1,0         | 2,0         | 2,0         |
| <b>Totale</b>      | <b>12,0</b> | <b>22,0</b> | <b>43,0</b> | <b>67,0</b> |

\* Includono i ricavi del Centro Sperimentale di Cesano e le consulenze all'estero.

In ordine ai valori contenuti nei due Piani si osserva come alcune delle previsioni si presentino poco realistiche, soprattutto alla luce dei risultati concretamente conseguiti.

E' questo il caso dei ricavi da *pubblicità*: a fronte di una valutazione previsionale dell'ordine di grandezza di 11,8 miliardi accreditati per il 2005, essa non ha neanche raggiunto, tra i dati di bilancio, i 10 miliardi, talché non è comprensibile su quale base (oltre tutto non esplicitata) possa esserne previsto l'innalzamento progressivo negli esercizi a seguire fino ai 18 miliardi assegnati al 2008.

Per quanto poi si riferisce ai ricavi da *licenze e concessioni*, non si comprende come possa prevedersene un innalzamento dai 22 miliardi conseguiti nel 2005 ai preventivati 44 miliardi per il 2006 ed esercizi successivi in assenza di un compiuto programma di riordino e valorizzazione del settore relativo al demanio stradale e di avvio a soluzione dell'annoso problema costituito da un diffuso abusivismo.

**6.1.2.1. Il budget 2005**

Il budget 2005 è stato definito con l'adozione della procedura approvata dal Presidente della Società con la circolare n. 5/2003 del 4 settembre 2003.

In proposito giova preliminarmente precisare che l'anzidetta procedura prevede due fasi:

- la prima di redazione, con la quale il Cda fissa gli obiettivi primari della Società e vengono elaborati i budget particolari dei singoli uffici sulla base del lavoro preparatorio svolto dalla D.C. Amministrazione e Finanza, seguita dal lavoro svolto dall'Ufficio di Valutazione e Controllo strategico per la definizione dei piani operativi;
- la seconda di verifica trimestrale, da parte dell'Ufficio di valutazione e controllo strategico, dell'andamento della gestione, finalizzata ad una eventuale riallocazione delle risorse.

Sulla scorta di tale procedura è stato formulato, al pari del precedente esercizio 2004, il budget economico 2005, il quale, nella sua definitiva rimodulazione al 30 giugno 2005, presentava i seguenti valori complessivi in termini rispettivamente di ricavi, di costi e di risultato d'esercizio.

### Budget economico rimodulato al 30 giugno 2005

(in migliaia di euro)

| Descrizione                      | Budget rimodulato 30.6.2005 | Budget 2005      | Differenze     |
|----------------------------------|-----------------------------|------------------|----------------|
| <b>Ricavi</b>                    |                             |                  |                |
| Ordinari                         | 109.060                     | 107.736          | 1.324          |
| Diversi                          | 353.191                     | 353.960          | - 769          |
| <b>Totale ricavi</b>             | <b>462.251</b>              | <b>461.696</b>   | <b>555</b>     |
| <b>Costi operativi</b>           |                             |                  |                |
| Manutenzione ordinaria (SS + AS) | 259.199                     | 250.000          | 9.199          |
| Personale                        | 272.200                     | 280.000          | - 7.800        |
| Consulenze                       | 22.218                      | 21.081           | 1.137          |
| Godimento beni di terzi          | 4.550                       | 4.355            | 195            |
| Contenzioso                      | 28.249                      | 27.121           | 1.128          |
| Manutenzione beni                | 12.788                      | 12.071           | 717            |
| Altri costi per servizi          | 65.243                      | 62.835           | 2.408          |
| <b>Totale costi operativi</b>    | <b>664.447</b>              | <b>657.463</b>   | <b>6.981</b>   |
| <b>Margine operativo lordo</b>   | <b>- 202.196</b>            | <b>- 195.767</b> | <b>- 6.429</b> |

### Budget rimodulato al 30 giugno 2005 relativo ai lavori

(in migliaia di euro)

| Descrizione                 | Budget rimodulato 30.6.2005 | Budget 2005      | Differenza       |
|-----------------------------|-----------------------------|------------------|------------------|
| Nuove opere                 | 2.298.407                   | 2.626.392        | - 327.985        |
| Manutenzione straordinaria  | 378.932                     | 516.172          | - 137.240        |
| Pavimentazioni              | 162.460                     | 125.532          | 36.928           |
| <b>Totale budget lavori</b> | <b>2.839.799</b>            | <b>3.268.096</b> | <b>- 428.297</b> |

### Budget rimodulato al 30 giugno 2005 relativo alle immobilizzazioni tecniche

(in migliaia di euro)

| Descrizione                             | Budget rimodulato 30.6.2005 | Budget 2005   | Differenza    |
|-----------------------------------------|-----------------------------|---------------|---------------|
| Macchinari, attrezzature ed autoveicoli | 18.649                      | 27.830        | - 9.181       |
| Mobili e arredi                         | 2.275                       | 2.673         | - 398         |
| Terreni e fabbricati                    | 1.768                       | 400           | 1.368         |
| Attrezzature ed Imp. Informatici        | 5.233                       | 4.793         | 440           |
| Immobilizzazioni Immateriali            | 14.662                      | 11.723        | 2.939         |
| Licenze Software                        | 3.759                       | 4.514         | - 755         |
| <b>Totale budget Immob.ni tecniche</b>  | <b>46.346</b>               | <b>51.933</b> | <b>-5.587</b> |

Rispetto al budget 2004 il budget rimodulato 2005 presenta una variazione nei ricavi principalmente riconducibile alla diminuzione dei corrispettivi da servizi, mentre per i costi le principali variazioni riguardano la

manutenzione ordinaria (+25.199), dovuta all'aumentata attività, ed il personale (+12.200), imputabile al fatto che nel 2005 era atteso il rinnovo contrattuale.

## 6.2. Legge finanziaria 2005

La legge 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria 2005), nel quadro della razionalizzazione della finanza pubblica, ha conferito ad ANAS Spa, a titolo di apporto al capitale sociale, stanziamenti per investimenti nella misura di 588,36 mln/euro per il 2005 e di 500 mln/euro per il 2006.

Inoltre essa ha autorizzato il MEF ad avviare – mediante cartolarizzazioni, costituzione di fondi immobiliari e cessioni dirette - programmi di dismissione immobiliare, i quali, tra l'altro, sono posti a copertura di tratti di rete stradale nazionale (art. 1, comma 450).

Ancora, in forza del disposto di cui ai successivi commi dello stesso art. 1, la L.F. 2005 ha autorizzato:

- un contributo quindicennale di 2 mln/euro a favore di ANAS Spa a decorrere dal 2005 per l'inizio dei lavori relativi alla S.S. 38 per l'accesso alla Valtellina;
- la spesa di 3 mln/euro per la prosecuzione dei lavori complementari al Passante autostradale di Mestre (rientrante tra le opere strategiche della Legge obiettivo)<sup>2</sup>.

In realtà la legge finanziaria 2005 non ha poi raggiunto gli effetti attesi in termini di liberazione di risorse finanziarie da destinare alla copertura del complesso ed articolato piano di interventi comprendente anche quelli inclusi nella Legge obiettivo ed ha reso in tal modo critica la situazione finanziaria della Società nel successivo esercizio 2006, anche dei *gravosi limiti di spesa posti dalla legge finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005 n. 266)*<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Il progetto preliminare del Passante era stato approvato dal CIPE con delibera n. 80 del 7 novembre 2003. Lo stesso CIPE con delibera n. 66 del 3 febbraio 2004 ha preso atto delle nuove modalità di rimborso del mutuo di 636,6 mln/euro che ANAS Spa dovrà contrarre con Infrastrutture Spa per far fronte al costo dell'opera non coperto dai fondi della Legge obiettivo.

<sup>3</sup> La legge finanziaria 2006 rileva per aver imposto alla Società un vincolo di spesa per investimenti pari a euro 1.700 mln, successivamente innalzato a 1.913 mln/euro in forza del d.l. 6 marzo 2006 n. 68, convertito nella legge 24 marzo 2006 n. 127. Si è trattato di un gravoso limite di spesa, che nel corso dell'esercizio 2006 ha determinato una situazione di alta criticità nei programmi di avanzamento delle opere in corso, innescando lo scenario di un blocco totale dei cantieri tra i mesi di luglio e agosto dello stesso 2006, blocco poi rientrato a seguito dell'intervento dell'Autorità di Governo che con decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006 n. 248, ha individuato in 2.913 milioni il nuovo limite di spesa, peraltro da utilizzarsi esclusivamente per i cantieri aperti.

### **6.3. Il bilancio di esercizio 2005**

Il bilancio dell'esercizio 2005 è stato redatto nel rispetto delle disposizioni dell'art. 2423 e seguenti cod. civ. ed è costituito dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dalla nota integrativa.

E' accompagnato dalla relazione sulla gestione predisposta in conformità a quanto disposto dall'art. 2428 cod. civ. ed è stato redatto nel presupposto della continuità dell'attività aziendale sulla base del vigente ordinamento ed in particolare delle enunciazioni di cui all'art. 7 della legge 178/2002 come modificato dall'art. 6 ter della legge 248/2005 e dei piani economici e finanziari della Società per il periodo 2005-2008.

I criteri applicati nella valutazione delle singole voci sono conformi a quelli di cui all'art. 2426 cod. civ.<sup>4</sup>

Sullo schema di bilancio 2005 si sono favorevolmente espressi sia il Collegio dei Sindaci (verbale n. 182/2006)<sup>5</sup>, sia il Revisore contabile.<sup>6</sup>

Il progetto del bilancio di esercizio 2005 è stato deliberato dal CdA di ANAS nella seduta del 22 giugno 2006.

Nella Relazione al bilancio si riferisce puntualmente sulla gestione della controllata Quadrilatero Spa e delle collegate. La Società, peraltro, non ha predisposto il bilancio consolidato, avendo ritenuto opportuno avvalersi della clausola di esclusione prevista dall'art. 28 del d.lgs. 127/1991, tenuto conto della irrilevanza della sua partecipazione maggioritaria alla stessa Quadrilatero Spa.

#### **6.3.1. Il conto economico**

6.3.1.1. Il conto economico si è chiuso con un risultato economico in forte disavanzo per 496,43 mln/euro, come emerge dal seguente prospetto sui principali risultati e aggregazioni di voci di bilancio.

---

<sup>4</sup> La Società di revisione contabile ha attestato che i predetti criteri sono altresì conformi ai principi contabili emessi dai Consigli nazionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri, così come modificati dall'OIC e, ove mancanti e applicabili, dagli IFRS emessi dagli IASB.

<sup>5</sup> Il Collegio ha tra l'altro osservato che "i ritardi registrati e le limitate risorse finanziarie hanno determinato il ricorso all'indebitamento verso istituti di credito con il pagamento dei relativi interessi, i quali hanno sottratto ulteriori risorse alla Società".

<sup>6</sup> La Società di revisione ha in particolare evidenziato che ANAS "ha in essere controversie ed altre situazioni di incertezza dalla cui definizione potrebbero derivare significativi oneri al momento non quantificabili".