

Dal 1 gennaio 2012 cambiano le competenze sulla rete stradale e autostradale

L'Anas si fa in tre

LUISA CASAZZA, FABRIZIO BONOMO

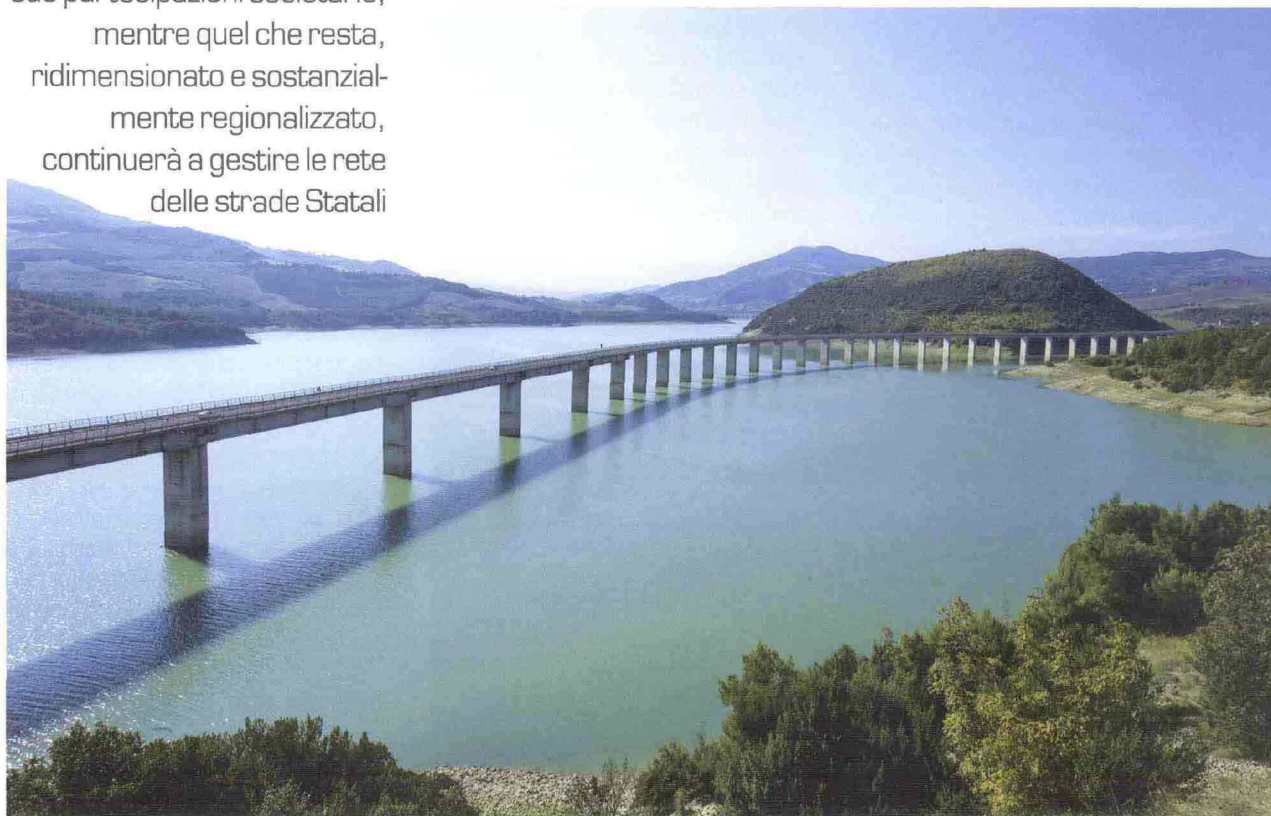


Uno dei decreti di bilancio emanati recentemente, divenuto la legge 111 del 15 luglio 2011, segna una svolta nella storia dell'Anas, che dal 2012 perde il potere di indirizzo, vigilanza e controllo delle concessioni autostradali, ceduto a una apposita Agenzia del Ministero delle Infrastrutture, e cede al Ministero dell'Economia (o a una eventuale holding) tutte le sue partecipazioni societarie, mentre quel che resta, ridimensionato e sostanzialmente regionalizzato, continuerà a gestire le rete delle strade Statali

È stata una sorpresa per tutti o quasi la decisione di riorganizzare notevolmente l'assetto di Anas e le sue competenze sulla rete stradale e autostradale – la stessa società pare l'abbia saputo solo il 29 giugno, dalle agenzie – introdotta in

un manovra economica "di massima urgenza", il Decreto sviluppo 2011, che gli estensori presentano come Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, in particolare Disposizioni per il controllo e la riduzione della spesa pubblica.

Il riordino dell'Anas si inserisce però alla voce Disposizioni in materia di entrate



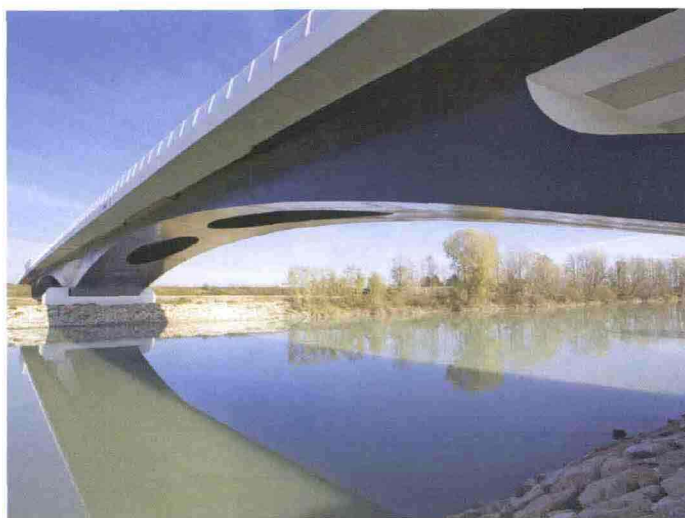
(Capitolo 5 del decreto, articolo 36, commi da 1 a 10), mostrando che chi ha concepito questi provvedimenti intravede fonti di guadagno per la finanza pubblica.

Le motivazioni ufficiali di questa rivoluzione in realtà non parlano né di tagli né di entrate: la relazione illustrativa del decreto – presentata in Parlamento – precisa che il nuovo assetto è necessario per risolvere il conflitto di interessi di Anas, che da un lato è il concedente/vigilante della rete autostradale in concessione, dall'altro è un operatore al pari delle altre concessionarie stradali, concessionario della rete stradale di interesse nazionale e di alcune autostrade.

In altre parole, chiunque sia chi ha deciso questa operazione – il ministero dell'Economia nega di esserne padre, quello delle Infrastrutture non si pronuncia – mostra di volere fare chiarezza nel mercato e allo stesso tempo avviare una nuova stagione nei rapporti con i concessionari, con lo scopo palese di acquisire nuove entrate.

Fine di un'epoca?

Certo è che con questo decreto il ministero dell'Economia e delle finanze (Mef), e quello delle Infrastrutture e dei trasporti (Mit), assumono un controllo diretto sul settore, togliendo potere all'Anas, che viene indebolita e obbligata a un rapido



dimagrimento di strutture e personale. Del resto sono anni che i Governi, di qualunque colore, cercano di ridimensionare e mettere sotto controllo quello che viene visto come un centro autonomo di potere e di spesa, nonostante sia interamente di proprietà pubblica e dipenda da fondi stanziati appositamente.

Infatti, dopo il trasferimento di due terzi delle strade statali alle Regioni, avvenuto nel 1999, e la successiva trasformazione in società per azioni (vedi Q&C del luglio 2003), già nella Finanziaria 2006 veniva inserito un progetto di scissione, accantonato dal governo successivo, quello di Romano Prodi e dal suo Ministro delle Infrastrutture, Antonio Di Pietro.

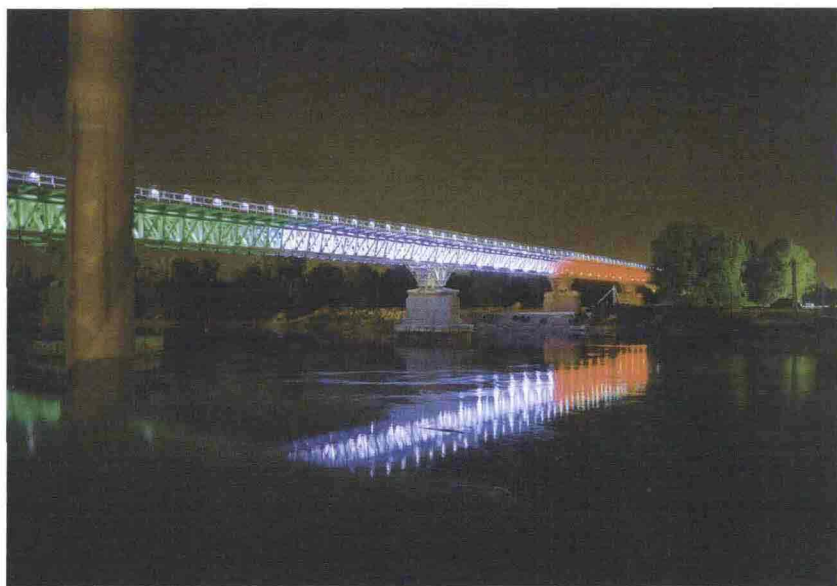
Oggi viene praticamente ripreso, con perfezionamenti, accantonando per ora soluzioni più radicali come il progetto di totale regionalizzazione, di cui si discute da mesi nelle Commissioni parlamentari.

Il controllo diretto riguarda anche tutte le partecipazioni detenute da Anas Spa, dalle società miste regionali alla Stretto di Messina, che dal primo gennaio 2012 passano gratuitamente al ministero dell'Economia, o a sue società.

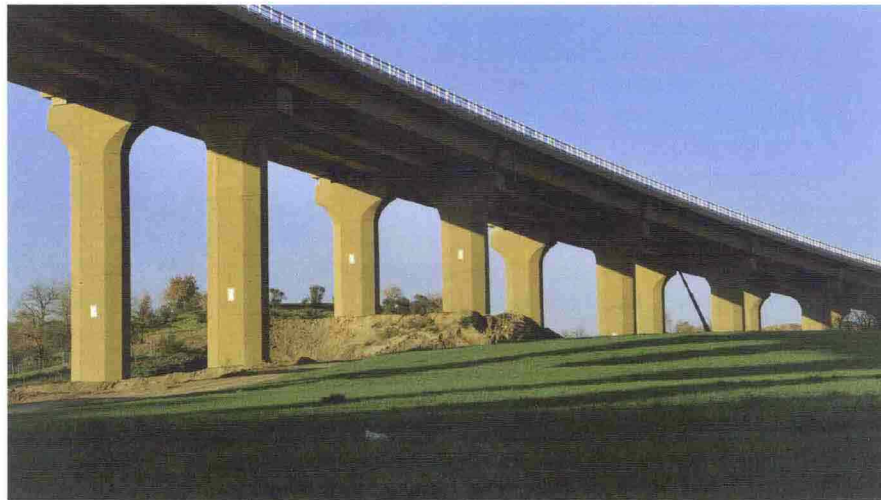
La nuova Agenzia

Punto centrale delle disposizioni di riordino è la costituzione, dal primo gennaio 2012, presso il ministero delle Infrastrutture, di un'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, con compito di regolazione e vigilanza sulle concessionarie autostradali e di programmazione della rete stradale complessiva, esercitando tutte le competenze che oggi sono dell'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali (Ivca) e di altri uffici Anas. L'Agenzia – guidata da un Direttore generale con un incarico di tre anni – risponde al Mit, che su di essa ha potere di indirizzo, vigilanza e controllo, condiviso però con il ministero dell'Economia e delle finanze per quanto riguarda gli aspetti finanziari.

È di fatto la nuova amministrazione concedente delle autostrade, al posto di Anas, che può selezionare i concessionari, ag-



STRADE & COSTRUZIONI



giudicare le concessioni, vigilare sulla realizzazione delle opere e la gestione delle reti.

In alternativa, l'Agenzia può scegliere di utilizzare la nuova Anas Spa (che nasce anch'essa il primo gennaio 2012), affidandogli le concessioni in scadenza o revocate, o quelle per la costruzione e ge-

stione di nuove autostrade, il tutto però dopo la firma di una apposita convenzione, che deve essere approvata con un decreto del ministero delle Infrastrutture, ma di concerto con quello dell'Economia e a condizione che non abbia effetti negativi sulla finanza pubblica.

Entro il 31 dicembre 2011, il Mit e Anas

Spa devono predisporre il primo schema di convenzione che, dopo il primo gennaio 2012, l'Agenzia dovrà sottoscrivere con la nuova Anas Spa.

Per infrastrutture autostradali di rilevanza regionale, l'Agenzia è libera di affidarsi anche alle società miste Anas-Regioni – cioè Autostrade del Lazio, Autostrade



del Molise, Concessioni autostradali lombarde e Concessioni autostradali piemontesi – che come già ricordato passeranno sotto il controllo diretto del Mef, sempre dal primo gennaio 2012.

Tra gli altri compiti affidati dal decreto all'Agenzia: l'approvazione dei progetti per la rete stradale e autostradale di interesse nazionale (che equivale alla Dichiarazione di pubblica utilità e urgenza, necessaria per procedere agli espropri); l'elaborazione di proposte per la regolazione delle tariffe delle concessioni autostradali.

Per la rete delle strade e delle autostrade statali, e della relativa segnaletica, ha il ruolo di proporre interventi, applicare le leggi attuative ed esercitare i diritti e i poteri attribuiti all'Ente proprietario.

Fin qui le funzioni di amministrazione concedente, ma all'Agenzia è data anche la possibilità di effettuare e partecipare a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione, così come svolgere, a pagamento, consulenze e progettazioni per conto di altre amministrazioni o enti italiani e stranieri. Quest'ultima competenza è stata oggetto di una critica pesante da parte dell'Oice, che in una dichiarazione del suo Presidente, Braccio Oddi Baglioni, rileva: "Non sembra possibile che in un decreto legge si preveda che una Agenzia si metta sul mercato offrendo a terzi, in Italia e all'estero, attività di consulenza e progettazione. In un periodo di crisi per il mondo dell'ingegneria e dell'architettura, invece di creare opportunità di rilancio del mercato questo Governo, che avrebbe voluto liberalizzare l'intero Paese, si attiva per centralizzare l'attività progettuale di una delle più rilevanti fette del mercato, quello stradale e autostradale, mettendo all'angolo gli operatori privati, eliminando di fatto una buona parte delle gare che ogni anno vengono emesse e fornendo a pagamento prestazioni che saranno certamente più onerose rispetto a quelle affidate in gara".

Di sicuro l'Agenzia non è una holding e perde i vantaggi di una Spa, che finalmente aveva fatto chiarezza nei propri conti.

Anas Holding Spa

Nelle prime formulazioni del decreto, fino alla fine di giugno, al comma 7 si parlava della creazione di una Holding, di una società per azioni scorporata da quella attuale, dove far confluire tutte le partecipazioni di Anas Spa.

Quando però il decreto diventa legge, all'inizio di luglio, l'ipotesi scompare, nel senso che nel comma 7 non si parla più di una società ad hoc e le partecipazioni, come già ricordato, passano direttamente e gratuitamente al ministero dell'Economia e delle finanze (Mef), o a sue società controllate.

Parallelamente, quella che doveva essere un'altra delle competenze della holding ipotizzate nell'articolo 7 – cioè lo svolgimento all'estero di attività di costituzione e partecipazione di società per lo svolgimento all'estero di attività infrastrutturali – diviene prerogativa dell'Agenzia ministeriale.

È il segno che la situazione è molto complessa e il trasferimento di poteri e competenze non appare semplice, legalmente e operativamente, tanto che l'intera operazione viene affidata, "con i più ampi poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria", a un Amministratore unico (originariamente era previsto un Commissario straordinario).



L'Amministratore unico sostituisce il Consiglio di amministrazione di Anas, che decade contestualmente alla sua nomina, "in deroga a quanto previsto dallo statuto di Anas Spa e dal Codice civile" (anche questa è un'anomalia non da poco, perché è la prima volta che una Società per azioni viene privata del Consiglio di Amministrazione).

Forse non è un caso che questo delicato incarico sia stato affidato, l'11 agosto



STRADE & COSTRUZIONI


scorso, all'ex Presidente e DG della società, Pietro Ciucci, riconoscendogli le conoscenze e le capacità di attuare il riordino, soprattutto nei tempi stretti imposti dal decreto, prendendo atto di quanto realizzato negli ultimi anni, in particolare la profonda trasformazione della struttura e delle modalità di azione di Anas.

Di una holding, magari all'interno dell'Agenzia, forse se ne riparerà più avanti.

La nuova Anas Spa

Quanto rimane dai due scorpori è una società fortemente regionalizzata – a partire dalla ventina di Compartimenti e Uffici speciali territoriali – dedicata esclusivamente alla realizzazione, gestione e manutenzione della rete di strade e le autostrade di interesse nazionale, incassando, e quindi finanziandosi, le entrate degli eventuali pedaggi.

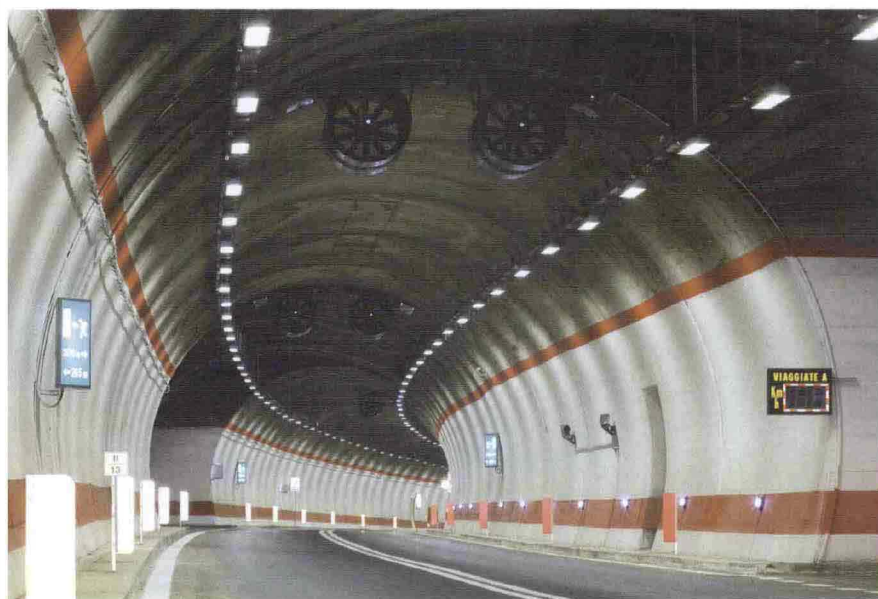
Il tutto nel limite delle risorse disponibili e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

In ogni caso, il motivo più probabile dell'operazione sembra essere la spinta su un'Anas operatore di tratte a pedaggio, il che rende incompatibile il ruolo di Anas concedente con quello di Anas concessionario (finché gestisci solo tratte gratuite il conflitto è inesistente o poco rilevante, posto che nel 2007-2008 è stata messa in atto una separazione organizzativa sostanziale dal nuovo management).

Attualmente l'Anas gestisce in modo diretto un patrimonio stradale di quasi 25.000 chilometri, compresi circa 1.700 chilometri di Statali originariamente ceduti alle Regioni nel decentramento del 1999 ma poi restituiti ad Anas per difficoltà gestionali.

Da qui a dicembre l'Amministratore unico deve riorganizzare le risorse residue della società e predisporre il nuovo Statuto, che entro il primo gennaio 2012 deve essere approvato con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con quello delle Infrastrutture e dei trasporti.

La novità è che il nuovo statuto deve "assicurare la funzione di organo in



house" del ministero dell'Economia e di quello delle Infrastrutture; cosa questa che ha sollevato critiche pesanti: il **Presidente dell'Oice, Braccio Oddi Baglioni**, sottolinea che in questo modo, "anche con affidamenti diretti, senza gara, si potranno affidare ad Anas attività che, diversamente, sarebbero andate sul mercato".

Riduzione dei costi e aumento delle entrate

Il decreto punta con tutta evidenza al controllo e alla riduzione della spesa pubblica perchè, ad esempio, obbliga la società a un rapido dimagrimento con un taglio netto dei circa 6.400 dipendenti, di cui 182 dirigenti.

Una parte di questi dipendenti (non esistono ancora dati certi, ma si parla di un

numero variabile dalle 500 alle 1.500 persone) deve essere trasferita alla nuova Agenzia ministeriale, per formarne il relativo ruolo organico, in particolare le strutture e il personale che fanno capo all'Ispektorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali (Ivca).

Poi si ipotizza che qualche centinaio di persone venga trasferito alle Anas regionali; il resto potrebbe subire tagli ulteriori, fino a un assetto che, secondo le ipotesi più negative, si ridurrebbe a circa 4.000 dipendenti.

Alla riduzione di personale il decreto aggiunge poi l'indicazione che la nuova Anas dovrà finanziarsi con i servizi di ingegneria e con l'attività propria dei concessionari, cioè riscuotendo pedaggi – già oggi la legge dispone che i pedaggi vadano a ridurre l'esposizione debitoria dello Stato verso la stessa Anas – perchè per il resto, come già ricordato, "deve mante-

nersi nel limite delle risorse disponibili e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica".

In questo senso, nel decreto traspare un non detto che però è evidente e sotto certi aspetti inevitabile, cioè l'introduzione dei pedaggi su quella parte della rete che non è ancora a pagamento, specie le autostrade e i raccordi autostradali gestiti direttamente dall'Anas; cosa del resto prevista per legge già nel 2010 (che ne prevedeva addirittura l'introduzione entro il 30 aprile 2011).

Questa disposizione di legge è stata bloccata dagli amministratori locali e poi da una sentenza dal Tar del Lazio, che ha annullato il Dpcm attuativo, ma le difficoltà di bilancio sono tali che difficilmente la soluzione verrà abbandonata.

In termini complessivi, la dimensione economica della società, che emerge dal Bilancio 2010, pubblicato nel luglio scorso,



STRADE & COSTRUZIONI


si sintetizza in circa 785 milioni di euro di costi operativi, con un incremento di quasi 32 milioni rispetto al 2009, coperti in parte dal ministero dell'Economia con versamenti per un totale di 654 milioni. Inoltre, l'Anas ricorda che dal 2007 è la prima stazione appaltante d'Italia; risultato confermato anche nel 2010, con gare di appalto bandite per un importo di quasi 2,5 miliardi di euro e aggiudicate per un importo di 2,7 miliardi di euro.

Finanziamento dell'Agenzia ministeriale

Il decreto stabilisce che all'Agenzia ministeriale siano trasferite non solo determinate risorse umane, ma anche quelle strumentali e soprattutto finanziarie ad esse collegate, a partire da quanto versano le Concessionarie autostradali, per legge, all'Ispettorato di vigilanza (Ivca), una canone concessorio sui ricavi dai pedaggi, che è sempre esistito, e un sovrapprezzo introdotto nel 2006 e aumentato in modo sostanzioso nel 2010.

Il primo, fino al 2006 veniva trasferito al Tesoro; dal 2006 è incassato direttamente da Anas e destinato in una certa misura all'Ivca.

Il secondo è stato ideato per permettere ad Anas di disporre di una fonte certa e non dipendente dall'erario (Anas in senso complessivo, non solo l'Ivca), che progressivamente sostituisce il corrispettivo

di servizio, che dal 2011 il ministero dell'Economia non versa più ad Anas.

Quale sia il valore di queste entrate lo indica il Bilancio 2010 di Anas Spa: il canone annuo a carico dei Concessionari (il 42 per cento del 2,4 per cento dei proventi da pedaggi), fissato da una legge del 2006, è di circa 50 milioni di euro; l'integrazione, ha fruttato oltre 380 milioni nel 2010 (un importo calcolato sulla percorrenza chilometrica di ciascun veicolo, pari a 3 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio A e B e a 9 millesimi a chilometro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5).

Non è certo quali di andranno alla nuova Agenzia ministeriale – secondo quanto contenuto nel decreto (e nelle leggi oggi vigenti, anche se possono essere variate ad libitum) le spetterebbero al massimo 50 milioni di euro – nè se queste entrate siano sufficienti per il suo funzionamento. Può essere invece che integreranno anche una parte (o tutta) delle altre, e che siano più di quanto serve, così da fornire nuove entrate per la finanza pubblica generale; certo è che l'Agenzia non ha più



i vantaggi di una società per azioni e i suoi costi ricadono interamente sul ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

Paradossalmente il riassetto del settore avviene proprio quando Anas Spa presenta per la terza volta un Bilancio in attivo, pur di poco (10,1 milioni di euro, con un incremento di quasi 5 milioni di euro rispetto al 2009) e per la seconda volta, dopo il 2009, distribuisce un dividendo al suo azionista, il Ministero dell'Economia e delle finanze, anche qui poco, 8 milioni di euro.

Ma è sempre una inversione di tendenza, impensabile già pochi anni fa.

Di fatto, da quanto emerge dal Bilancio 2010, in seguito a tagli, riorganizzazioni e nuove entrate, nel 2010 Anas Spa è riuscita a coprire interamente i costi della gestione ordinaria della rete aziendale, circa i 2/3 dei costi complessivi di funzionamento, mentre ancora nel 2005 i ricavi propri erano circa il 10 per cento dei costi di gestione. ■

