

**Audizione al Senato della Repubblica**  
**Commissione 8<sup>a</sup>**  
**Lavori Pubblici e Comunicazioni**

**Intervento del Presidente dell'ANAS S.p.A.**  
**Dott. Pietro Ciucci**

*Roma, 17 novembre 2010*

## INDICE

<b>1. L'INTRODUZIONE DEL PEDAGGIO SULLA RETE AUTOSTRADALE ANAS</b>	<b>pag. 3</b>
1.a) <i>SINTESI DELLA LEGGE 30 LUGLIO 2010 N. 122 (EX D.L. N. 78)</i>	<i>pag. 3</i>
1.b) <i>DESTINAZIONE DELLE RISORSE EX LEGE 122/2010</i>	<i>pag. 4</i>
1.c) <i>APPLICAZIONE DELLA MAGGIORAZIONE FORFETTARIA</i>	<i>pag. 4</i>
1.d) <i>RICORSI ALLA MAGISTRATURA AMMINISTRATIVA AVVERSI         AL DPCM 25 GIUGNO 2010</i>	<i>pag. 5</i>
1.e) <i>LA SOSPENSIONE DELLA MAGGIORAZIONE TARIFFARIA         A SEGUITO DELLE PRONUNCE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO</i>	<i>pag. 7</i>
1.f) <i>IL DECRETO LEGGE 125/2010</i>	<i>pag. 9</i>
1.g) <i>IL BANDO DI GARA DEL 13 SETTEMBRE 2010</i>	<i>pag. 9</i>
<b>2. IL RUOLO DELL'ANAS SPA</b>	<b>pag. 12</b>
2.a) <i>LA MISSION AZIENDALE</i>	<i>pag. 12</i>
2.b) <i>INVESTIMENTI, MANUTENZIONE ORDINARIA         E STRAORDINARIA 2007/2009. SITUAZIONE 2010</i>	<i>pag. 15</i>
2.c) <i>PROJECT FINANCE</i>	<i>pag. 17</i>
2.d) <i>MODELLO SOCIETA' MISTE</i>	<i>pag. 22</i>
2.e) <i>L'IPOTETICO CONFLITTO DI INTERESSI</i>	<i>pag. 25</i>
2.f) <i>LE IPOTESI DI REGIONALIZZAZIONE DELL'ANAS</i>	<i>pag. 30</i>
<b>3. ITINERARIO FANO – GROSSETO (E78)</b>	<b>pag. 37</b>
<b>4. PEDEMONTANA DI FORMIA</b>	<b>pag. 39</b>

## 1. L'INTRODUZIONE DEL PEDAGGIO SULLA RETE AUTOSTRADALE ANAS

### 1.a) SINTESI DELLA LEGGE 30 LUGLIO 2010 N. 122 (EX D.L. N. 78)

La manovra di stabilizzazione finanziaria varata con il Decreto-Legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, in Legge 30 luglio 2010, n.122 ha previsto, come noto, al comma 1 dell'art. 15 che *“Entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti criteri e modalità per l'applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta di ANAS SpA, in relazione ai costi di investimento e di manutenzione straordinaria oltre che quelli relativi alla gestione, nonché l'elenco delle tratte da sottoporre a pedaggio”*.

Il comma 2 del medesimo articolo 15 ha sancito che *“In fase transitoria, a decorrere dal primo giorno del secondo mese successivo a quello di entrata in vigore del presente decreto e fino alla data di applicazione dei pedaggi di cui al comma 1, comunque non oltre il 31 dicembre 2011<sup>1</sup>, ANAS S.p.A. è autorizzata ad applicare una maggiorazione tariffaria forfettaria di un euro per le classi di pedaggio A e B e di due euro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5, presso le stazioni di esazione delle autostrade a pedaggio assentite in concessione che si interconnettono con le autostrade e i raccordi autostradali in gestione diretta ANAS. Le stazioni di cui al precedente periodo sono individuate con il medesimo DPCM di cui al comma 1. Gli importi delle maggiorazioni sono da intendersi IVA esclusa. Le maggiorazioni tariffarie di cui al presente comma non potranno comunque comportare un incremento superiore al 25% del pedaggio altrimenti dovuto”*.

Inoltre, sempre con decorrenza 1° luglio 2010, ai sensi di quanto previsto al comma 4 del art. 15 del citato D.L. 78, *“la misura del canone annuo corrisposto direttamente ad ANAS S.p.A. ai sensi del comma 1020 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 e del comma 9 bis dell'art. 19 del decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102”* è stata aumentata di 1 millesimo di euro a chilometro per le classi di pedaggio A e B e di 3 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5.

---

<sup>1</sup> Termine fissato al 30 aprile 2011 dal successivo DL 125/2010, come più avanti illustrato.

Sempre il medesimo comma 4 ha stabilito, con decorrenza 1° gennaio 2011, un ulteriore incremento del suddetto canone di 2 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio A e B e di 6 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5.

Infine, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 giugno 2010, emanato ai sensi del suddetto comma 2, sono state individuate le stazioni sulla rete autostradale in concessione presso le quali era da applicare, a decorrere dal 1° luglio 2010, la maggiorazione tariffaria forfettaria per i veicoli in transito.

#### **1.b) DESTINAZIONE DELLE RISORSE EX LEGGE 122/2010**

E' importante sottolineare che le entrate derivanti dai provvedimenti legislativi sopra descritti non prevedono alcuna risorsa aggiuntiva per l'ANAS in quanto sono destinate, totalmente, alla riduzione dei trasferimenti statali, e più precisamente:

- per quanto riguarda le entrate derivanti dall'attuazione dei commi 1 e 2 (applicazione del pedaggio e maggiorazione forfettaria applicata nel periodo transitorio) dell'art. 15 del D.L. 78 le stesse andranno a riduzione dei contributi annui già dovuti dallo Stato per investimenti relativi a opere e interventi di manutenzione straordinaria anche in corso di esecuzione (cfr. comma 3 dell'art. 15);
- per quanto attiene le entrate derivanti dall'attuazione del comma 4 (aumento del canone di concessione) dell'art. 15 del D.L. 78 le stesse andranno a riduzione dei pagamenti dovuti ad ANAS a titolo di corrispettivo del contratto di programma-parte servizi (cfr. comma 5 dell'art. 15).

Nella relazione tecnica del decreto legge n. 78/2010 è, inoltre, specificato che dall'anno 2011 non verranno effettuati trasferimenti dal bilancio statale a favore di ANAS a titolo di corrispettivo di servizio.

#### **1.c) APPLICAZIONE DELLA MAGGIORAZIONE FORFETTARIA**

L'ANAS, in attuazione delle disposizioni normative precedentemente illustrate, ha applicato dal 1° luglio 2010, data prevista dal comma 2 dell'art. 15 del DL 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010 n.122, per il tramite delle società concessionarie, la

maggiorazione tariffaria di un euro per le classi di pedaggio A e B e di due euro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5, prevista dal medesimo comma, presso le stazioni di esazione delle autostrade a pedaggio interconnesse con la rete autostradale ANAS individuate nel DPCM del 25 giugno 2010.

Le maggiorazioni tariffarie applicate non potevano, comunque, in virtù di quanto espressamente disposto dal medesimo comma 2 dell'art. 15, comportare un incremento superiore al 25% del pedaggio altrimenti dovuto. Per tale motivo, l'importo massimo di 1 euro era dovuto dagli utenti (per le classi A e B) che avrebbero dovuto pagare un pedaggio non inferiore a 4 euro, mentre l'importo massimo di 2 euro era dovuto dagli utenti (per le classi di pedaggio 3, 4 e 5) che avrebbero dovuto pagare un pedaggio non inferiore a 8 euro.

Pertanto, per applicare interamente le citate maggiorazioni, era necessario che il tragitto autostradale percorso fosse di almeno 70 chilometri.

#### **1.d) RICORSI ALLA MAGISTRATURA AMMINISTRATIVA AVVERSI AL DPCM 25 GIUGNO 2010**

Allo stato dei fatti, risultano depositati presso i competenti Tribunali Amministrativi Regionali, i seguenti ricorsi proposti per l'annullamento previa sospensione del DPCM del 25 giugno 2010 che aveva individuato, le stazioni di esazione relative alle autostrade a pedaggio assentite in concessione che si interconnettono con le autostrade ed i raccordi autostradali in gestione diretta di ANAS, presso le quali si applica la maggiorazione tariffaria forfettaria prevista dall'art. 15, comma 2, del Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010.

1. Provincia di Torino, con ordinanza cautelare di sospensione del TAR Piemonte del 30 luglio 2010;
2. Provincia di Roma, con ordinanza cautelare di sospensione del TAR Lazio del 29 luglio 2010, confermata dal Consiglio di Stato in data 31 agosto 2010;
3. Comune di Fiano Romano, con ordinanza cautelare di sospensione del TAR Lazio del 29 luglio 2010, confermata dal Consiglio di Stato in data 31 agosto 2010;
4. Provincia di Pescara, con ordinanza cautelare di sospensione del TAR Lazio del 29 luglio 2010, confermata dal Consiglio di Stato in data 31 agosto 2010;
5. Provincia di Rieti, con udienza tenutasi dinanzi al TAR Lazio il 1 settembre 2010 e ordinanza cautelare del 4 settembre;

6. Movimento Difesa del Cittadino, con udienza tenutasi dinanzi al TAR Lazio il 1 settembre 2010 e ordinanza cautelare del 4 settembre, che sospende su tutto il territorio nazionale l'efficacia del provvedimento impugnato;
7. Regione Toscana, depositato presso il TAR Lazio ma non ancora discusso;
8. Provincia di Siena, depositato presso il TAR Lazio ma non ancora discusso;
9. Provincia di Firenze, depositato presso il TAR Lazio ma non ancora discusso;
10. Amministrazione Provinciale di Ferrara, proposto dinanzi al TAR Lazio e notificato ad ANAS in data 14 settembre 2010, discusso in data 13 ottobre 2010. Con ordinanza depositata in data 14 ottobre 2010 è stata sospesa l'efficacia del provvedimento impugnato nonché fissata la trattazione del merito al 26 gennaio 2011.

In questa sede appare doveroso ricordare – seppure relativi ad una diversa sfera di giurisdizione - anche i ricorsi alla Corte Costituzionale proposti a fine settembre u.s. dalla Regione Umbria e dalla Regione Toscana contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di diverse disposizioni del D.L. 31 maggio 2010 n.78, conv. in Legge 30 luglio 2010, n.122, considerate lesive delle regole sui rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale, con conseguente invasione nella sfera dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Per quanto riguarda, in particolare, l'art. 15, commi 1 e 2, del D.L. n. 78, le Regioni in questione hanno lamentato un superamento dei limiti di potestà legislativa statale sia sotto il profilo delle materie coinvolte (governo del territorio e grandi reti di trasporto, che non rientrerebbero in quelle per le quali l'art. 117 comma 2 della Costituzione prevede la competenza esclusiva dello Stato, bensì tra quelle per le quali, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, è prevista una competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni), sia sotto il profilo dello strumento normativo (il D.P.C.M), a cui viene delegata la disciplina di attuazione del D.L. impugnato, trattandosi di una fonte regolamentare (e non legislativa) alla quale lo Stato potrebbe ricorrere solo per disciplinare materie di propria competenza esclusiva (come previsto dal comma 6 dell'art. 117 della Costituzione). In tali giudizi ANAS S.p.A. non è legittimata passiva.

## 1.e) LA SOSPENSIONE DELLA MAGGIORAZIONE TARIFFARIA A SEGUITO DELLE PRONUNCE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

L'applicazione della maggiorazione tariffaria di cui al comma 2 dell'art. 15 del Decreto-Legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122 è stata sospesa a partire:

- dalle ore 24.00 del giorno 4 agosto u.s. per i transiti a mezzo Telepass;
- dalle ore 24.00 del giorno 5 agosto u.s. per i transiti regolati con altri sistemi di pagamento.

Tutto ciò in esecuzione delle ordinanze cautelari del TAR Lazio e del Piemonte che hanno sospeso l'efficacia del DPCM 25 giugno 2010 dove venivano individuate le stazioni di esazione relative alle autostrade a pedaggio assentite in concessione, interconnesse con le autostrade ed i raccordi autostradali in gestione diretta di ANAS, presso le quali si doveva applicare la *maggiorazione tariffaria forfettaria* prevista dall'art. 15, comma 2, del Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010.

La fase cautelare si è conclusa con la pronuncia in secondo grado del Consiglio di Stato il quale, con ordinanza n. 3990 del 31 agosto 2010, ha respinto l'appello, fondato sul difetto di legittimazione attiva degli enti territoriali ricorrenti, presentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'ANAS per l'annullamento dell'ordinanza del TAR Lazio.

La statuizione del Consiglio di Stato, pur confermando la sospensione disposta in primo grado dal TAR, ha tuttavia specificato che tale sospensione non valeva per tutto il territorio nazionale ma solo per le Province di Roma, Rieti e Pescara, ossia per gli ambiti territoriali sui quali l'organo giudicante era stato chiamato a pronunciarsi da parte di quegli Enti che avevano proposto ricorso in appello.

I limiti circa l'ambito territoriale della sospensione, come specificati dal Consiglio di Stato, sono stati tuttavia successivamente superati dall'accoglimento di un nuovo ricorso contro l'applicazione della maggiorazione tariffaria proposto dal Movimento difesa del cittadino al TAR del Lazio che, in data 4 settembre 2010, ha sospeso l'efficacia del provvedimento impugnato, estendendo a tutta Italia la sospensione della citata maggiorazione tariffaria. Avverso detta ordinanza, l'Avvocatura Generale dello Stato, cui è affidata la difesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di ANAS, non ha ravvisato l'opportunità dell'impugnazione, considerata la già intervenuta sfavorevole pronuncia del Consiglio di Stato del 31 agosto scorso.

A seguito delle ordinanze dei TAR aditi nonché del Consiglio di Stato, sono pervenute richieste di rimborso da parte degli utenti che hanno utilizzato le autostrade a pedaggio dal 1° luglio

al 5 agosto 2010. ANAS ha rilevato che la giustizia amministrativa non ha ancora deciso sul merito del provvedimento e, quindi, solo dopo il pronunciamento definitivo degli organi giudiziari competenti procederà, se dovuto, al rimborso di quanto pagato secondo modalità che saranno definite al momento della sentenza definitiva.

Infatti, sia il TAR Lazio che quello del Piemonte non si sono ancora pronunciati nel merito dei ricorsi presentati mentre, come detto, il TAR Lazio ha fissato l'udienza di trattazione con riferimento al ricorso promosso dall'Amministrazione Provinciale di Ferrara.

Per quanto attiene ai profili di merito e alle relative tesi difensive sviluppate dinanzi al Tar, l'Avvocatura Generale dello Stato ha contestato innanzitutto che il DPCM integri una violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi in quanto l'art.15 ammette la definizione della disciplina transitoria valevole fino al 31 dicembre 2011 anche in attesa della determinazione dei criteri e delle modalità per l'applicazione a regime del sistema di pedaggiamento.

E' stato inoltre rilevato che la "*necessaria interconnessione*" è un requisito che, secondo il disposto normativo del D.L. 78/2010 (art. 15, comma 2), riguarda in realtà non già i caselli e le stazioni di esazione, che di per sé non possono interconnettersi, bensì le infrastrutture in gestione diretta ANAS, le quali devono interconnettersi con le autostrade in concessione già a pedaggio e quindi dotate di stazioni di esazione. Le disposizioni di legge e del DPCM tengono infatti conto esclusivamente del fatto fisico della interconnessione con l'infrastruttura autostradale. Il fatto poi che non tutti i caselli e le stazioni individuati siano ubicati su tratti autostradali esclusivamente interconnessi con una delle tratte in gestione diretta ANAS, si giustifica nell'ottica della fase transitoria prevista dall'art. 15, comma 2 del D.L. In sostanza, la previsione forfetaria dell'aumento del pedaggio è stata necessitata dalla indisponibilità, nell'immediatezza, di un sistema di esazione idoneo ad applicare i pedaggi con modalità direttamente proporzionale alla percorrenza effettiva. Con la conseguenza che alcune delle stazioni di esazione presso le quali era previsto il pedaggio maggiorato sono state individuate necessariamente - ma provvisoriamente, nelle more della realizzazione di un sistema di esazione *ad hoc* - in quelle già esistenti e più prossime al punto dell'interconnessione.

L'Avvocatura ha infine evidenziato il carattere transitorio e temporaneo del DPCM destinato ad avere effetto al più tardi fino al 31 dicembre 2011 in attesa della determinazione dei criteri e delle modalità per l'applicazione a regime del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta di ANAS.

## 1.f) IL DECRETO LEGGE 125/2010

Il Decreto Legge del 5 agosto 2010, n. 125, con l'art. 1, comma 4, ha anticipato dal 31 dicembre al 30 aprile 2011, la data entro la quale l'ANAS dovrà provvedere ad applicare il pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta.

Inoltre, il comma 5 dell'art. 1 del medesimo decreto ha previsto che: *“ Per garantire gli effetti derivanti dall'articolo 15, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, pari a 83 milioni di euro<sup>2</sup> per l'anno 2010, si provvede mediante corrispondente riduzione lineare delle dotazioni finanziarie di parte corrente, nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, delle missioni di spesa di ciascun Ministero, per gli importi indicati nell'allegato 1 al presente decreto; dalle predette riduzioni sono escluse le spese indicate nell'articolo 2, comma 1, del predetto decreto-legge n. 78 del 2010. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio”*.

Tale Decreto è stato, quindi, approvato definitivamente dal Parlamento il 1° ottobre scorso, trasformato in legge con il n. 163 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale in data 6 ottobre 2010.

## 1.g) IL BANDO DI GARA DEL 13 SETTEMBRE 2010

Secondo quanto previsto dall'art. 15, comma 1, del D.L. n. 78/2010, convertito in Legge n. 122/2010 e in attesa che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, vengano stabiliti i criteri e le modalità relative all'applicazione del pedaggio e l'elenco delle tratte autostradali, l'ANAS ha pubblicato lo scorso 13 settembre 2010 – con procedura d'urgenza - il bando di gara per la fornitura e messa in opera di un sistema di esazione senza barriere sulle autostrade ed i raccordi autostradali. I tempi accelerati hanno trovato la loro giustificazione nella necessità di adempiere a quanto previsto dalla Legge n. 163/2010 (ex D.L. n. 125/2010), che, come già detto, ha stabilito l'applicazione del pedaggiamento, anticipandone i termini entro il 30 aprile 2011.

Giova, comunque, ribadire che la pubblicazione del bando, con l'individuazione dei raccordi e delle tratte autostradali di diretta gestione ANAS (di cui si allega elenco a pag. 11) sulle quali sarà possibile applicare il pedaggio, non pregiudica in alcun modo le future decisioni del Governo in materia.

---

\* mancato introito relativo alla sospensione del pedaggiamento in seguito alle decisioni del TAR.

A conferma di quanto sostenuto si segnala che all'interno del citato bando di gara, nella Sezione VI. 3) alla lettera h, viene specificato che:

- a) l'elenco delle autostrade e dei raccordi autostradali sopra menzionati “potrà subire modifiche e/o integrazioni a seguito dell’emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) previsto dall’art. 15 comma 1, del DL 31 maggio 2010 n.78 convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010 n. 122”;
- b) i candidati, con la partecipazione alla gara, si intendono impegnati ad accettare le eventuali modifiche che potrebbero essere apportate all’elenco pubblicato.

Il bando dispone, quindi, la fornitura e la messa in opera di un sistema di pedaggiamento senza barriere sulle autostrade e i raccordi autostradali, i servizi di manutenzione e gestione operativa del sistema di riscossione dei pedaggi, fino al subentro nella gestione operativa del sistema, previsto nel termine di 24 mesi a partire dalla sottoscrizione del contratto e rinnovabile per ulteriori due anni.

Il valore a base di gara ammonta a 150 milioni di euro. Alla data di scadenza per la presentazione delle domande di partecipazione, fissata al 30 settembre scorso, ANAS ha ricevuto 11 domande di partecipazione.

La trasmissione della lettera di invito è avvenuta in data 15 ottobre e la presentazione delle offerte è prevista entro il primo dicembre 2010, assegnandosi anche in questo caso da parte di ANAS tempi non superiori ai minimi imposti dalla vigente normativa. La sottoscrizione del contratto potrà concretizzarsi ad inizio 2011.

Si prevede un nuovo sistema di esazione, mai attuato in Italia, che senza utilizzare caselli e barriere, permette di evitare code e disagi agli utenti, attraverso il pagamento diretto del pedaggio con un sistema di telerilevazione a distanza, basato sull’effettiva percorrenza chilometrica effettuata sulle tratte autostradali.

Con riguardo alla gara in questione si segnala che in data 15 ottobre 2010 sono stati notificati ad ANAS S.p.A. tre ricorsi proposti dinanzi al Tar Lazio, rispettivamente dal Comune di Salerno, dal Comune di Battipaglia (+ altri Comuni della Provincia di Salerno) e dal Comune di Forino (+ altri Comuni della Provincia di Avellino), per l’annullamento del relativo bando (oltre al bando di gara è stata specificatamente impugnata anche la determina ANAS a contrarre n. 147 del 9 settembre 2010 richiamata nel bando).

I 3 ricorsi sono stati depositati presso il Tar Lazio ma non è stata ancora fissata l’udienza di discussione. I citati ricorsi, di contenuto identico lamentano due vizi di legittimità del bando impugnato.

Il primo attiene alla circostanza che la gara sarebbe stata indetta da ANAS in difetto della previa emanazione del D.P.C.M. che, ai sensi dell'art.15, comma 1 del D.L. 78/2010, deve essere adottato al fine di stabilire criteri e modalità per l'applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta, nonché l'elenco delle tratte da sottoporre a pedaggio.

Il secondo motivo di censura riguarda invece la procedura d'urgenza adottata dall'ANAS, ai sensi dell'art. 70, comma 11 del D.Lgs. n. 163/2006, per la necessità di rispettare i termini previsti dall'art. 1, comma 4, del D.L. n. 125/2010, conv. in L. n. 163/2010.

#### ELENCO DELLE TRATTE AUTOSTRADALI IN GESTIONE ANAS

N.	Denominazione	Estesa (Km)
A3	SALERNO - REGGIO CALABRIA	442,9
A18 DIR	DIRAMAZIONE DI CATANIA	3,7
A19	PALERMO - CATANIA	192,8
A19 DIR.	DIRAMAZIONE PER VIA GIAFAR	5,2
A29	PALERMO - MAZARA DEL VALLO	114,8
A29 DIR	ALCAMO- TRAPANI	36,9
A29 DIR/A	DIRAMAZIONE PER BIRGI	13,1
A29 RACC	DIRAMAZIONE PER PUNTA RAISI	4,0
A29 RACC BIS	RACCORDO PER VIA BELGIO	5,6
A91	ROMA - AEROPORTO DI FIUMICINO	17,4
A90	GRANDE RACCORDO ANULARE	68,2
	CATANIA - SIRACUSA	49,2
<b>Totale Autostrade</b>		<b>953,8</b>
R.A. 2	RACCORDO AUTOSTRADALE SALERNO - AVELLINO	30,4
R.A. 3	RACCORDO AUTOSTRADALE SIENA - FIRENZE	56,4
R.A. 4	RACCORDO AUTOSTRADALE DI REGGIO CALABRIA	5,5
R.A. 5	RACCORDO AUTOSTRADALE SCALO SICIGNANO - POTENZA	51,5
R.A. 6	RACCORDO AUTOSTRADALE BETTOLLE - PERUGIA	58,5
R.A. 8	RACCORDO AUTOSTRADALE - FERRARA - PORTO GARIBALDI	49,3
R.A. 9	RACCORDO AUTOSTRADALE DI BENEVENTO	12,7
R.A. 10	RACCORDO AUTOSTRADALE TORINO - AEROPORTO DI CASELLE	10,7
R.A. 11	RACCORDO AUTOSTRADALE ASCOLI - PORTO D'ASCOLI	26,3
R.A. 12	RACCORDO AUTOSTRADALE CHIETI - PESCARA	14,7
R.A. 13	RACCORDO AUTOSTRADALE A/4 - TRIESTE	21,4
R.A. 14	RACCORDO AUTOSTRADALE A/4 - TRIESTE - DIRAMAZIONE PER FERNETTI	1,5
R.A. 15	TANGENZIALE OVEST DI CATANIA	24,0
<b>Totale Raccordi</b>		<b>362,9</b>
<b>TOTALE AUTOSTRADALE + RACCORDI</b>		<b>1.316,7</b>

## 2. IL RUOLO DI ANAS SPA

### 2.a) LA MISSION AZIENDALE

Nel corso degli ultimi quattro anni ANAS S.p.A. ha registrato significativi cambiamenti, che ne fanno oggi un soggetto per molti profili diverso da quello del 2006 e degli anni precedenti.

Sotto il profilo economico, la Società ha registrato negli ultimi due esercizi un risultato di bilancio positivo (l'utile è stato pari a 3,5 milioni di Euro nel 2008 e a 5,3 milioni di Euro nel 2009), conseguito per effetto, oltre che di una costante azione di efficientamento dei costi e di sviluppo dei ricavi, anche di alcuni eventi di natura non ricorrente verificatisi nei due esercizi. A ciò si aggiunga che nel 2009 ANAS ha anche corrisposto un dividendo di 5 milioni di Euro al Ministero dell'Economia e delle Finanze, dato particolarmente significativo da un punto di vista simbolico e che può essere considerato un ulteriore segnale di cambiamento. Inoltre, nell'esercizio 2009 i ricavi propri di ANAS S.p.A. hanno coperto circa i 2/3 dei costi complessivi di funzionamento, mentre nel 2005 i ricavi propri erano solo pari al 10% circa dei costi di gestione.

Sotto il profilo organizzativo, è stato assunto un articolato corpo di iniziative che hanno effettivamente innovato in profondità la struttura e le modalità di azione di Anas con riguardo alle principali aree aziendali: l'assetto di governance, l'organizzazione e la gestione del personale, la progettazione e la direzione dei lavori, il modello di esercizio, la ricerca e l'innovazione, la sicurezza del lavoro, la certificazione di qualità di tutte le attività dell'area tecnica, legale e finanziaria, l'espletamento delle procedure di affidamento per la realizzazione di opere pubbliche - in relazione alle quali si è confermata come principale stazione appaltante del Paese negli ultimi tre anni - l'attività legale, l'organizzazione del Gruppo Anas e le iniziative con le Regioni e con gli investitori privati, il sistema contabile, i sistemi informativi, i presidi di controllo e l'attività di vigilanza sui concessionari autostradali.

Particolarmente significativa è anche la redazione da parte di ANAS, a partire dall'esercizio 2008, del Bilancio di Sostenibilità, che persegue l'obiettivo di rendicontare ai c.d. *stakeholders* le *performance* di "responsabilità sociale" e di "sostenibilità" conseguite dalla Società, ovvero l'impatto sociale ed ambientale delle attività svolte, intese come l'insieme degli effetti prodotti nella comunità.

Nonostante gli indubbi risultati positivi conseguiti, il processo di trasformazione di ANAS S.p.A. non può ancora ritenersi completato. Infatti, il principale obiettivo da perseguire per rendere effettiva la trasformazione in società rimane il raggiungimento dell'autonomia finanziaria, tema strettamente collegato all'uscita della Società dal perimetro della Pubblica Amministrazione: in altri termini, ANAS deve poter fronteggiare i propri costi di funzionamento con i ricavi delle prestazioni che fornisce, in una logica di mercato e affrancandosi sempre più dalle risorse pubbliche.

Tale esigenza è tanto più sentita se si considera che ANAS necessita, per il tipo di attività che svolge, di un'efficace programmazione nel medio-lungo periodo, da attuarsi con il sostegno del Governo; in caso contrario sarebbe, infatti, costretta a procedere "a vista", con il conseguente rischio che le risorse finanziarie a sua disposizione non vengano utilizzate al meglio. Al riguardo, la mancanza di stanziamenti nel 2011 a favore di ANAS per nuovi investimenti – tema sul quale si tornerà nel prosieguo – suscita forti preoccupazioni soprattutto per l'impossibilità di attuare i necessari interventi di manutenzione straordinaria sulla rete stradale, come noto, fortemente connessi con il mantenimento di adeguati livelli di servizio e di sicurezza della rete stessa.

L'obiettivo dell'autonomia finanziaria non vuol certo significare sottrarre ANAS ai controlli sulle attività svolte. Al contrario, la nuova *governance* ed i modelli rivisti dei sistemi di controllo interno consentono l'espletamento di un controllo stringente sull'operato della Società attraverso l'indicazione da parte dell'Azionista di obiettivi sfidanti e l'effettuazione di verifiche puntuali sul loro raggiungimento.

Non può essere sottaciuto, per contro, che alcune disposizioni normative, anche recenti, relative al settore della PA<sup>3</sup> continuano ad essere estese anche ad ANAS determinando un effetto contrario rispetto all'obiettivo condiviso di uscire dall'area delle PA e notevoli difficoltà applicative ed operative per la Società. Al riguardo, un riferimento appare necessario ai limiti riguardanti il personale in organico, sia per i contratti a tempo indeterminato che determinato, introdotti dal D.L. n. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010 (per i primi sono possibili assunzioni nei limiti del 20% delle uscite dell'anno precedente; per i secondi è prevista una riduzione del 50% del relativo costo sostenuto nel 2009). L'applicazione di tali limiti comporta notevoli difficoltà operative per ANAS, in particolare con riguardo alle operazioni invernali e a quelle relative all'esodo estivo, che sono assicurate in larga misura con il ricorso al personale stagionale. Al fine di risolvere tale problematica, è stata richiesta da ANAS, con riguardo alle attività di esercizio e di vigilanza sulle

---

<sup>3</sup> Ci si riferisce, da ultimo, al D.L. n. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010, che ha introdotto riduzioni significative delle spese per studi, consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre; per formazione; per acquisto, noleggio, manutenzione ed esercizio di autovetture; per manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili nonché delle spese relative al personale.

autostrade - entrambe strettamente connesse al tema della sicurezza - l'introduzione di un'ipotesi di esclusione dall'ambito di applicazione del D.L. n. 78/2010 del personale assegnato agli Uffici Territoriali di ANAS e all'Ispettorato per la Vigilanza Concessioni Autostradali, in analogia a quanto è previsto per il personale che svolge servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (Polizia Stradale, Vigili del Fuoco e Protezione Civile).

La soluzione delle questioni sopra evidenziate in ordine all'autonomia finanziaria di ANAS è indispensabile per mettere in condizioni la Società di perseguire al meglio il proprio oggetto sociale, che consiste nell'espletamento dei compiti che l'art. 2 del D.lgs. n. 143/94 attribuiva ad ANAS ente pubblico e che l'art. 7 del D.L. n. 138/02 ha riattribuito, a titolo di concessione, ad ANAS società per azioni, ossia: la gestione, la manutenzione, il miglioramento e l'adeguamento delle autostrade e strade statali, la costruzione di nuove strade ed autostrade, la vigilanza sui lavori di costruzione delle opere in concessione ed il controllo della gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione.

La *mission* aziendale di ANAS S.p.A. è quella di continuare su questa strada, affermandosi sempre di più come punto di eccellenza e di riferimento nella realizzazione delle opere pubbliche, per la qualità della progettazione, per le soluzioni tecnologiche adottate, per le modalità di realizzazione delle opere secondo procedure trasparenti, per l'impegno nella difesa della sicurezza del lavoro e della legalità, perseguendo standard di efficienza che consentano il rispetto dei tempi e del costo delle opere. ANAS S.p.A. può, pertanto, rappresentare un punto di forza, un patrimonio al servizio del Paese da difendere e potenziare, ma l'efficacia del suo intervento deve essere massimizzata liberando la Società dai vincoli di sistema sopra ricordati. Al riguardo, non può, infatti, non considerarsi come la programmazione delle opere, la loro progettazione, aggiudicazione ed esecuzione, richiedono di poter fare affidamento su procedure e risorse certe.

Se quella sopra illustrata è la *mission* di ANAS, le modalità operative a cui la Società ispira la propria attività vogliono essere le più semplici e si fondano su pochi punti essenziali.

*In primis*, viene prestato il massimo impegno nell'assicurare un efficace espletamento delle attività di stazione appaltante, alimentando al contempo una continua collaborazione con le istituzioni ed un dialogo costante con il territorio. ANAS, infatti, ritiene di massima importanza favorire la piena condivisione da parte della popolazione interessata dalla realizzazione delle opere pubbliche, in quanto un intervento infrastrutturale può realmente essere considerato utile per la collettività solo se è quest'ultima a riconoscerlo come tale.

Analogo impegno presta poi la Società, da un lato, nell'assicurare la massima trasparenza e informazione nell'espletamento delle proprie attività e, dall'altro, nel garantire la difesa della legalità e della sicurezza nel lavoro.

Alcuni dei risultati raggiunti da ANAS negli ultimi anni sono testimonianza di come anche in Italia sia possibile realizzare interventi infrastrutturali stradali ed autostradali nel rispetto dei tempi e dei costi preventivati, applicando le procedure ordinarie e ricorrendo a quelle straordinarie, solo laddove venga individuata un'effettiva situazione di emergenza.

Fra le aperture al traffico più significative si ricordano:

- la tratta di 25 km di completamento dell'autostrada Catania - Siracusa, i cui lavori sono stati ultimati in anticipo sui tempi previsti e che può essere considerata, per la primaria importanza delle opere d'arte e per la dotazione impiantistica particolarmente sofisticata ed evoluta, fra le più moderne fino ad oggi realizzate in Europa;
- l'apertura al traffico del Passante di Mestre (32,3 km) che, nel rispetto dei tempi previsti, ha consentito di risolvere in maniera ottimale e nel rispetto dell'ambiente l'annosa questione relativa al traffico, anche internazionale, che congestionava ininterrottamente l'intera zona;
- il primo macrolotto (Sicignano - Atena Lucana) dell'Autostrada SA-RC aperto al traffico nel 2008 e realizzato in quattro anni.

Risultato particolarmente significativo è anche l'apertura al traffico che avverrà nel prossimo mese di dicembre - nel rispetto dei tempi sin dall'inizio annunciati - del Ponte sul Po tra Piacenza e Lodi, lungo oltre 1 km e realizzato in poco più di un anno.

## **2.b) INVESTIMENTI, MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA 2007/2009. SITUAZIONE 2010**

Come previsto dalla Legge 296/2006 ANAS ha predisposto il Piano Economico - Finanziario sulla base del presupposto di adeguare la durata della propria concessione da trenta a cinquanta anni e cioè fino al 2052 integrato dal Piano Investimenti relativo alle opere infrastrutturali di nuova realizzazione da attivare nel quinquennio 2007-2011.

In particolare, il Piano investimenti prevedeva, a valere su fondi ordinari, interventi per nuove opere per circa 7,3 miliardi di euro e interventi di manutenzione straordinaria per circa 2,6 miliardi di euro (a questi sarebbe stato possibile aggiungere 5,0 miliardi di euro qualora fossero state disponibili

ulteriori risorse), mentre a valere su fondi di Legge Obiettivo era prevista l'attivazione di lavori per circa 12,2 miliardi di euro.

Le risorse effettivamente stanziare dallo Stato dal 2007 ad oggi sono state, a valere sui fondi ordinari, pari a circa 4,4 miliardi di euro (compresi 268 milioni di euro del 2010) e, a valere sui fondi della Legge Obiettivo, sono state pari a circa 3,9 miliardi di euro.

Si rileva altresì che il Contratto di Programma 2010 non ha ancora ultimato il suo iter approvativo. Le relative risorse non sono pertanto disponibili per attivare i nuovi interventi di Manutenzione Straordinaria previsti.

Il Piano Economico Finanziario - dopo essere stato esaminato nel settembre 2007 dalla VIII Commissione della Camera dei Deputati (Ambiente, Territorio, Lavori Pubblici) e nel novembre 2007 dalla 8ª Commissione del Senato della Repubblica (Lavori Pubblici, Comunicazioni) - non è stato ancora approvato con decreto da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro dell'Ambiente, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Malgrado non sia stato possibile pervenire all'approvazione del Piano Economico - Finanziario e quindi del nuovo modello di funzionamento e di finanziamento di ANAS, la Società è comunque stata nel triennio 2007 - 2009 la prima stazione appaltante del paese.

Durante il triennio passato, tenendo conto dei fondi ordinari e quelli provenienti dai finanziamenti della Legge Obiettivo, ha attivato interventi per nuove opere per circa 9,5 miliardi di Euro e interventi di manutenzione straordinaria per circa 1,6 miliardi di Euro.

Per quanto attiene l'anno 2010 la Legge Finanziaria, come noto, non ha previsto stanziamenti per la realizzazione di nuove opere mentre il Governo ha stanziato in corso d'anno l'importo di 268 milioni di euro per gli interventi di manutenzione straordinaria e il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui contratti dall'ANAS a valere sul Contratto di programma 2003-2005.

Nonostante ciò, anche nel 2010, l'attività realizzativa di ANAS ha continuato ad essere di assoluto rilievo, considerato che sono aperti 122 cantieri in tutt'Italia, per un investimento complessivo di oltre 10 miliardi di euro, e altri 35 interventi sono in fase di gara, per un importo a base d'appalto di oltre 3,6 miliardi di euro.

Nel periodo 2007 - 2009 sono stati eseguiti lavori per nuovi investimenti e manutenzioni straordinarie per circa 6,8 miliardi di euro, oltre a circa 1,5 miliardi di euro per manutenzioni ordinarie, comprensive dei relativi costi interni. Nel corso del 2010 è previsto che ANAS realizzi investimenti per circa 2,3 miliardi di Euro oltre a circa 600 milioni per manutenzioni ordinarie (costi interni ed esterni).

Resta al momento confermato che per l'anno 2011 (e per l'intero triennio 2011-2013) non è previsto alcuno stanziamento a favore di ANAS S.p.A. per nuovi investimenti e manutenzione straordinaria. Tale situazione è evidentemente insostenibile, con particolare riguardo all'impossibilità di effettuare interventi di manutenzione straordinaria, direttamente connessi con la sicurezza della circolazione oltretutto con la difesa del patrimonio aziendale. Per quanto riguarda i lavori in corso, i cui fabbisogni sono coperti da stanziamenti pregressi, si segnala che la mancanza di nuove risorse potrebbe non consentire di fronteggiare i maggiori fabbisogni per opere aggiuntive di completamento che in taluni casi possono emergere in fase di realizzazione, determinando un conseguente rallentamento dei relativi cantieri.

Come si è già evidenziato al precedente paragrafo 1b), a seguito delle disposizioni contenute nell'art. 15, commi 4 e 5, del D.L. n. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010, a partire dal 2011 non verranno effettuati trasferimenti a titolo di corrispettivo di servizio (308 milioni di Euro, comprensivi di IVA, inizialmente fissati per il 2010). Il previsto incremento del canone di concessione dovrà consentire alla Società di provvedere alle attività di manutenzione ordinaria e di esercizio in generale della rete affidata in concessione.

## 2.c) PROJECT FINANCE

Considerati gli attuali vincoli di bilancio dello Stato e quindi la sua limitata capacità di finanziare lo sviluppo infrastrutturale del Paese, ANAS ha da tempo pianificato, ed in parte avviato, un ingente Piano di investimenti da finanziare attraverso il Project Financing.

Il Piano, tra progetti direttamente realizzati da ANAS o da Società partecipate, ha un valore complessivo di circa 19,5 miliardi di euro e una distribuzione su tutto il territorio nazionale. Su tali interventi la quota di contributi a carico dello Stato è prevista essere di circa il 23,7% (tabella allegata pag. 21).

In particolare, i Project "diretti" di ANAS già avviati riguardano i seguenti collegamenti: Campogalliano-Sassuolo, Ferrara-Porto Garibaldi, Orte-Mestre, Porto di Ancona, Collegamento A1-Grazzanise, Caianello-Benevento, Ragusa-Catania e l'adeguamento degli impianti nelle gallerie del compartimento della Lombardia; sono in corso di approfondimento i progetti riguardanti la Variante alla SS16 Bari, la Tangenziale Ovest di Catania e la Tangenziale di Palermo; mentre quelli da

realizzare attraverso Società partecipate sono: il collegamento Termoli-San Vittore, il Collegamento Tirrenico meridionale e la Pedemontana Piemontese.

Un ulteriore progetto in corso di realizzazione, con lo strumento del Project Financing, è quello riguardante il Ponte sullo Stretto di Messina.

In particolare, l'onere complessivo a finire dell'investimento, comprensivo del costo dei lavori, del Project Management Consulting e del Monitoraggio Ambientale, dei costi generali, degli oneri finanziari nel periodo di costruzione e degli adeguamenti conseguenti all'inflazione, è oggi stimato in circa 6,3 miliardi di euro. Tale importo conferma sostanzialmente le valutazioni del 2003, calcolate in via prudentiale in 6,1 miliardi di euro.

Il Piano finanziario è stato aggiornato ed approvato da Stretto di Messina S.p.A. (di cui ANAS detiene una partecipazione pari a circa l'82% del capitale sociale) alla luce dei nuovi costi e del cronoprogramma, confermando nella sostanza quanto a suo tempo predisposto. La copertura del 40% del fabbisogno è prevista attraverso un contributo pubblico ed ad un aumento del capitale della Società Stretto di Messina<sup>4</sup>, mentre per il restante 60% si procederà ad avviare - parallelamente all'iter di approvazione del progetto definitivo - le azioni necessarie per definire il piano complessivo di finanziamento dell'Opera secondo lo schema tipico del project finance.

Per quanto concerne l'attuazione del progetto e delle varianti, la Società sta procedendo nel rispetto del cronoprogramma e degli accordi intercorsi con il Contraente generale ed il Project Manager Consultant. In particolare, in data 23 dicembre 2009, è stato avviato il primo cantiere per la realizzazione del Ponte sullo Stretto. Si tratta dell'avvio dei primi lavori propedeutici all'apertura del cantiere principale dell'Opera, che prevedono la deviazione dell'esistente linea ferroviaria tirrenica, in località Cannitello, per risolvere le interferenze con il futuro cantiere della torre del Ponte, dal lato Calabria. L'ultimazione di tali lavori dovrà avvenire prima dell'avvio dei cantieri di costruzione dell'Opera.

Per quanto attiene l'Opera principale, attualmente è in corso l'attività di progettazione definitiva da parte del Contraente Generale, sia per quanto riguarda i collegamenti stradali e ferroviari con varianti sia con riferimento all'opera di attraversamento. Al Contraente Generale, poi, è stata affidata la progettazione delle modifiche ai tracciati stradali e ferroviari in particolare sul versante siciliano in

---

<sup>4</sup> In particolare, per la copertura del 40% pari a 2,5 miliardi di euro, la Legge 3 agosto 2009, n. 102 ha previsto uno stanziamento pari a 1,3 miliardi di euro in sostituzione dei fondi della Società Fintecna, ex azionista di maggioranza della Stretto di Messina. La quota residua di 1,2 miliardi è assicurata sotto forma di capitale della Stretto di Messina, tenuto conto della ricapitalizzazione di 300 milioni di euro già posta in esecuzione nell'ottobre del 2003 nonché dell'aumento di capitale di 900 milioni di euro deliberato dall'Assemblea straordinaria degli azionisti del 21 dicembre 2009.

seguito alle richieste avanzate dal Comune di Messina ed alla successiva autorizzazione del Ministro delle Infrastrutture. Da tali integrazioni potrà derivare in sede di progettazione definitiva un incremento dei costi di realizzazione previsti.

Le attività di elaborazione del progetto definitivo, che può essere consegnato gradualmente per gruppi di elaborati, dovranno essere ultimate entro il 20 dicembre 2010. L'avvio delle procedure di approvazione del progetto definitivo è previsto nei primi mesi del 2011, dopo i necessari controlli da parte della Società Stretto di Messina che dovrà acquisire, in linea con quanto disposto dalla legge, il parere del Comitato Scientifico nonché sottoporre lo stesso all'approvazione del Consiglio di Amministrazione; tali procedure dovrebbero, quindi, concludersi entro settembre 2011, tenuto conto dei tempi previsti dalla legge.

Una volta approvato il progetto definitivo da parte del CIPE, Stretto di Messina S.p.A. e il Contraente Generale procederanno ad attivare la fase di progettazione esecutiva e quindi la cantierizzazione.

Sul tema delle opere realizzabili attraverso lo strumento del project financing si segnala, come più volte rappresentato, i tempi estremamente lunghi necessari per poter pervenire all'avvio dei lavori. Le principali ragioni della criticità in questione riguardano la complessità delle procedure da osservare per addivenire alla realizzazione dell'opera pubblica e l'altissima frequenza di contenziosi amministrativi.

Una causa significativa di rallentamenti procedurali è il notevole coinvolgimento di amministrazioni centrali e periferiche (Regioni ed Enti Locali) nell'acquisizione di pareri e autorizzazioni tra loro strettamente connessi e propedeutici all'avvio del progetto. Ciò, infatti, provoca la suddivisione delle procedure in più fasi, ognuna soggetta a proroghe e conseguenti revisioni, in particolare delle assunzioni finanziarie, per loro natura strettamente legate al fattore tempo. A tal fine sarebbe necessaria una riduzione delle fasi di acquisizione dei pareri, possibilmente concentrate in singoli momenti di condivisione comune.

Un'altra criticità che spesso costituisce fattore di rallentamento nella realizzazione delle opere pubbliche mediante il project financing è rappresentata dalle lunghe e complesse procedure di risoluzione dei contenziosi che spesso sopravvengono, in particolare nella fase di aggiudicazione.

Nonostante siano stati fatti ultimamente notevoli progressi nel tentativo di far prevalere l'interesse generale di realizzazione dell'opera sull'interesse particolare dei soggetti coinvolti, le procedure rimangono ancora decisamente lunghe e complesse. In particolare, il contenzioso si pone come

ostacolo al regolare svolgimento delle attività operative, non solo nel rispetto di un regolare iter, ma soprattutto nel mantenimento di peculiari parametri finanziari.

L'incertezza nei tempi di avvio della fase effettiva di realizzazione degli interventi incide in maniera significativa sulle condizioni finanziarie prese a base per la fattibilità dei relativi progetti; ciò è ancora più evidente in un periodo, come quello attuale, caratterizzato da una particolare tensione dei mercati finanziari.

Nell'ambito delle forme di partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche assume particolare rilievo lo strumento della concessione di costruzione e gestione di tratte autostradali. Le convenzioni con le società concessionarie, il cui rinnovo è pressoché completato, prevedono complessivamente la realizzazione di investimenti per circa 41 miliardi di euro nei prossimi 10 anni.

Al riguardo, si segnala che in data 12 novembre u.s. sono stati sottoscritti con le società concessionarie SITAF, SAV, SALT, FIORI e CISA gli atti di recepimento delle prescrizioni fissate dal CIPE con delibere assunte in data 13 maggio e 22 luglio 2010, pubblicate nel corso del mese di ottobre, e che hanno dato piena efficacia, ai sensi dell'art. 2, comma 202, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 – che modifica l'art. 8 *duodecies* del decreto legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2008 n. 101 - agli Schemi di Convenzione Unica sottoscritti con le citate società concessionarie. Gli atti di recepimento da sottoscrivere con le società concessionarie SAT, SAM, Tangenziale di Napoli, Parchi, RAV e Torino-Savona sono stati già inviati alle relative società e potranno essere sottoscritti a breve. Prossimamente potrà anche essere sottoscritto l'Atto di recepimento relativo alla società Autovie Venete, le cui prescrizioni CIPE sono in corso di pubblicazione. A tutt'oggi il CIPE non ha ancora formulato prescrizioni in merito allo Schema di Convenzione Unica sottoscritto con la Società Autostrada Brescia-Padova S.p.A..

Con la sottoscrizione dei suddetti Atti di recepimento le Convenzioni di concessione assumono, pertanto, piena efficacia.

**Riepilogo iniziative in project financing**

(importo Iva esclusa)

Intervento	Stato della procedura	Promotore	Lunghezza (km)	Investimento complessivo (€/mln)	% contributo richiesto su investimento (*)
<b>A) Procedimenti conclusi</b>					
Adeguamento infrastrutturale della rete stradale del Cim per il centro della	In corso di esecuzione	Cim Assestrada Tunnel S.p.A.	-	1.74,7	46,0%
<b>B) Procedimenti in corso - Concedente Anas S.p.A.</b>					
Porto di Ancona	In attesa di pubblicazione della Delibera CIPE del 13 maggio 2010 e dell'approvazione dello schema di convenzione da parte del CIPE	AT: Imreglio S.p.A. e altri	10,7	574,2	0,0%
Reggia Catania	In attesa di pubblicazione della Delibera CIPE del 22 luglio 2010 relativa all'approvazione dello schema di convenzione	A.T.I. Silco S.p.A. e altri	28,0	898,9	40,8%
Catanzaro - Benevento	In attesa dell'approvazione da parte del CIPE del progetto preliminare e della proposta del Promotore	ATI He: Engineering S.p.A. - Casadei S.p.A.	60,9	616,4	32,4%
Collegamento Al (Capua) - Grazzanosa - Arsa Concaione	Contenzioso in corso conseguente all'aggiudicazione provvisoria	Tecnis S.p.A.	4,6	305,2	65,5%
Orte - Mestre	Ultimata procedura VIA da parte del Ministero dell'Ambiente. In attesa trasmissione della delibera al Ministro delle Infrastrutture per la concessione provvisoria del progetto preliminare all'approvazione del CIPE	ATI Silco S.p.A. - Egis Project S.p.A. - altri	366,3	2.448,7	15,1%
Ferrara - Pavia Cantabri	Concessione	Hca Individuale	70,0	876,1	21,7%
Collegamento Camporotondo - Salsomaggiore	In corso di pubblicazione del bando di gara per l'affidamento della concessione di esercizio e gestione	Hca Individuale	16,5	516,7	45,5%
<b>Totale B)</b>			<b>647,0</b>	<b>13.185,9</b>	<b>19,8%</b>
<b>C) Procedimenti da avviare - Concedente Anas S.p.A.</b>					
Variante alla "SS 16" tra Bari e Mola di Bari	In corso di valutazione	Hca Individuale	16,5	267,1	37,4%
Tangenziale Ovest di Catania	In corso di valutazione	Hca Individuale	19,8	413,2	0,0%
Tangenziale di Palermo	In corso di valutazione	Hca Individuale	18,5	778,1	12,2%
<b>Totale C)</b>			<b>54,8</b>	<b>1.478,7</b>	<b>13,2%</b>
<b>TOTALE A) + B) + C)</b>			<b>701,8</b>	<b>14.818,8</b>	<b>19,4%</b>
<b>D) Project Financing - Società miste Anas/Regione (50% - 50%)</b>					
Collegamento Termoli - V.atore "Autostrada del Molise S.p.A."	In corso di predisposizione documentazione integrativa per avviare procedura VIA di approvazione del progetto preliminare	ATI Silco S.p.A. - Egis Project S.p.A. - altri	61,8	1.241,7	44,9%
Proseguimento Momento (Concessione Autostrada Momento S.p.A.)	In attesa dell'approvazione da parte del U.H. del progetto preliminare o della proposta del Promotore	AT: Imreglio S.p.A. e altri	10,5	621,4	80,8%
Collegamento Tirrenico Meridionale con collegamento Al2 (Autostrada del Lazio S.p.A.)	In attesa dell'approvazione da parte del CIPE del progetto definitivo	Hca Individuale	112,2	2.793,7	35,2%
<b>Totale D)</b>			<b>284,5</b>	<b>4.686,6</b>	<b>37,2%</b>
<b>TOTALE A) + B) + C) + D)</b>			<b>986,3</b>	<b>19.505,4</b>	<b>23,7%</b>

\* L'importo del contributo richiesto, fatto salvo quello già concesso, verrà stanziato in caso di approvazione del progetto preliminare da parte del CIPE / Regione / ANAS

## 2.d) MODELLO SOCIETÀ MISTE

In un quadro molto diverso da quello finora esaminato deve essere inquadrato il fenomeno del c.d. “federalismo autostradale”. Tale modello organizzativo consiste nell’utilizzo dello strumento (peraltro, come si dirà di seguito, normativamente previsto) della società mista partecipata pariteticamente da ANAS S.p.A. e dalla Regione di volta in volta interessata (ovvero da una società integralmente partecipata dalla Regione), che assume il ruolo di concedente (fatta eccezione, come si dirà di seguito, per Concessioni Autostradali Venete S.p.A.) per la realizzazione di infrastrutture autostradali di interesse regionale.

Tale modello delle “*società miste ANAS/Regioni*” è stato introdotto già con la Legge Finanziaria 2007 ed in seguito confermato con la Legge Finanziaria 2008 che ha disciplinato il predetto strumento in via generale disponendo, nel comma 289 dell’art. 2, che “Al fine della realizzazione di infrastrutture autostradali, di esclusivo interesse regionale, interamente ricadenti nel territorio di competenza di una singola regione (precisazione inserita dal comma 1 dell’art. 3-ter, D.L. 25 settembre 2009, n. 135, aggiunto dalla relativa legge di conversione) e previste dagli strumenti di programmazione vigenti, le funzioni ed i poteri del soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti ad ANAS possano “*essere trasferiti con decreto del Ministero delle Infrastrutture dalla Società stessa ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato da essa e dalle regioni interessate o da altro soggetto da esse interamente partecipato*”.

Risultano ad oggi costituite quattro società miste, operanti in qualità di concedente:

- **Concessioni Autostradali Lombarde (CAL) S.p.A.**, costituita ai sensi dell’art. 1, comma 979, della Legge 296/2006 (legge finanziaria 2007).
- **Concessioni Autostradali Piemontesi (CAP) S.p.A.**, costituita ai sensi del Protocollo d’Intesa sottoscritto in data 8 aprile 2008 dal Ministero delle Infrastrutture, Regione Piemonte e ANAS, dell’art. 7 della Legge Regionale 23 maggio 2008, n. 12 nonché con riferimento all’art. 2, comma 289, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).
- **Autostrade del Lazio S.p.A.**, costituita ai sensi dell’Accordo di Programma sottoscritto dal Ministero delle Infrastrutture, Regione Lazio ed ANAS in data 8 novembre 2006, della Legge Regionale del Lazio 21 dicembre 2007, n. 22 nonché con riferimento all’art. 2, comma 289, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

- **Autostrada del Molise S.p.A.**, costituita ai sensi dell'art. 2, comma 289 della Legge 24 dicembre 2007, n 244 (legge finanziaria 2008).

Alcune delle predette società (con la Regione Lazio e con la Regione Piemonte) sono state costituite, secondo le previsioni contenute in appositi Protocolli, per la realizzazione di infrastrutture viarie rientranti nella competenza delle citate Regioni. Evidentemente, tali iniziative replicano il modello societario di cui alla norma sopra citata senza essere propriamente attuative della stessa, che riguarda arterie di competenza ANAS.

I tratti salienti del modello organizzativo in questione possono essere così sintetizzati:

- per quanto attiene all'assetto proprietario, le società sono partecipate in ugual misura da ANAS e dalla Regione di volta in volta interessata;
- con riferimento all'oggetto sociale – fatto salvo quanto si è sopra detto per le società miste con le Regioni Lazio e Piemonte - tali società sono finalizzate alla realizzazione di nuove infrastrutture autostradali, già previste dagli strumenti di programmazione vigenti e, conseguentemente, costituiscono organismi strumentali che non si pongono in contrasto con lo spirito di contenimento dei costi pubblici previsto dai recenti provvedimenti in materia di finanza pubblica;
- con riguardo all'assetto di *governance*, il modello convenuto nella quasi generalità dei casi prevede che l'amministratore delegato sia espresso dall'Azionista dotato di prevalenti competenze tecniche, e cioè dall'ANAS e che la Regione, ente istituzionale per definizione, esprima il Presidente (fa eccezione solo CAL S.p.A. nella quale l'amministratore delegato è stato designato dal socio regionale e dal Presidente dell'ANAS); per quanto attiene al profilo organizzativo, tutte le società miste si stanno dotando di un assetto organizzativo in grado di minimizzare i costi di gestione, optando per soluzioni in grado di garantire una struttura di costi meno rigida possibile. In tal senso vanno letti gli accordi stipulati con i soci, e con ANAS in particolare, al fine di ottenere in "*service*" le prestazioni necessarie allo svolgimento delle proprie attività istituzionali.

Inoltre, l'art. 2, comma 290 della Legge Finanziaria 2008 ha disciplinato la costituzione di una società mista tra ANAS e la Regione Veneto, necessaria per lo svolgimento delle attività di sola gestione del raccordo autostradale di collegamento tra l'Autostrada A4 - tronco Venezia-Trieste nonché della tratta autostradale Venezia-Padova. Tale società, denominata **Concessioni Autostradali Venete – CAV S.p.A.**, a differenza delle altre sopra menzionate destinate a svolgere

un ruolo di concedente e soggetto aggiudicatore, riveste il ruolo di concessionaria a partire dal mese di febbraio 2009 con l'apertura al traffico del cosiddetto "Passante di Mestre" ed è subentrata alla Società delle Autostrade di Venezia e Padova S.p.A. in data 1 dicembre 2009, a seguito della scadenza della durata della concessione, nella gestione della rete autostradale A4 Padova - (VE) Mestre, Tangenziale Ovest di Mestre e Raccordo autostradale tra la Tangenziale Ovest di Mestre e l'aeroporto Marco Polo di Tessera (Venezia). La legittimità dell'affidamento in questione a CAV S.p.A. (espressamente definita "*organismo di diritto pubblico*" dalla legge che ne prevede la costituzione) si fonda sulla circostanza che lo stesso è effettuato "*in house*" da parte di due soggetti pubblici - ANAS S.p.A. e la Regione Veneto (che, come detto, sono soci paritetici della società) - in conformità ad un consolidato orientamento giurisprudenziale comunitario e nazionale. In particolare, per quanto concerne il requisito del c.d. "*controllo analogo*", esso deriva, per un verso, dal sopra citato art. 2, comma 290, della Legge Finanziaria 2008, secondo cui CAV S.p.A. è sottoposta testualmente "*al controllo diretto dei soci che la partecipano*" (e quindi di ANAS S.p.A. e della Regione Veneto) e, per altro verso, dalle previsioni statutarie che - conformemente alla più recente giurisprudenza in materia - rimettono direttamente ai soci la determinazione degli obiettivi strategici aziendali e delle decisioni più rilevanti della società.

In ogni caso, con il decreto-legge n. 135 del 25 settembre 2009, art. 3-ter, i poteri delle Società miste ANAS-Regioni sono stati circoscritti a quelli di "*soggetto concedente e aggiudicatore*", fatti salvi quelli conferiti alle società costituite prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del predetto decreto, venendo in tal modo fatta salva la particolare situazione relativa alla CAV, che, come visto, assume il ruolo di società concessionaria per la gestione di tratte autostradali.

Gli esercizi 2009 e 2010 non hanno visto la nascita di nuove compagini societarie costituite sulla base del c.d. principio di federalismo autostradale, fermo restando la possibilità di continuare ad utilizzare tale strumento seppur entro i nuovi limiti sanciti dalla norma sopra indicata.

Si ricorda che da ultimo il comma 6-sexies dell'art. 15 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in L. n. 122/2010, ha introdotto, nel corpo dell'art. 2 della Legge Finanziaria 2008, un **nuovo comma 289 bis** in base al quale fino al 31 marzo 2017, ANAS S.p.A. continua ad essere titolare delle funzioni e dei poteri di soggetto concedente e aggiudicatore, relativamente all'infrastruttura autostradale in concessione ad Autovie Venete Spa (A4 Venezia-Trieste, A28 Portogruaro-Pordenone-Conegliano e il raccordo autostradale Villesse-Gorizia), mentre a partire dal 1° aprile 2017, le medesime funzioni e i medesimi poteri saranno trasferiti, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da ANAS S.p.A. ad un soggetto di diritto pubblico che subentra in tutti

i diritti attivi e passivi inerenti alle funzioni e ai poteri di soggetto concedente e aggiudicatore e che viene appositamente costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa ANAS e dalle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia o da soggetti da esse interamente partecipati.

## 2.e) L'IPOTETICO CONFLITTO D'INTERESSI

Il tema del paventato conflitto d'interessi, nel quale incorrerebbe ANAS, nella sua duplice veste di soggetto controllore - controllato, ritorna periodicamente alla ribalta, ultimamente anche a seguito di alcune affermazioni dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, in merito all'opportunità di istituire nel settore dei trasporti italiano un soggetto regolatore unico per garantire il *“completamento dei processi di liberalizzazione e dell'effettivo raggiungimento di risultati concorrenziali sui mercati”*, considerato anche che tale settore risulterebbe caratterizzato da competenze regolatorie frammentate, non connotate dalla necessaria distinzione fra regolatore e regolato<sup>5</sup>. L'applicazione dei generali principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa renderebbe, invece, opportuna – sempre secondo l'AGCM - l'attribuzione (nell'ambito della legge annuale antitrust) delle nuove funzioni ad Autorità già esistenti caratterizzate da indipendenza ed elevata competenza tecnica.

Al riguardo, preme evidenziare, in via preliminare, come il settore del trasporto autostradale sia - per espressa ammissione dell'Autorità - caratterizzato da un contesto di monopolio naturale. E', inoltre, da sottolineare che ANAS S.p.A., come risulta anche dai compiti attribuiti alla stessa a titolo di concessione, non offre servizi ma si limita a mettere a disposizione di tutti a parità di condizioni la rete autostradale e stradale di interesse nazionale. Ne consegue come, nel caso di specie, non possano configurarsi forme di *“concorrenza nel mercato”*, cioè nell'offerta dei servizi, ma solo, eventualmente, di *“concorrenza per il mercato”*, ovvero un confronto competitivo nella fase di individuazione dei diversi concessionari (per il caso in cui ANAS S.p.A. non persegua i suoi scopi istituzionali direttamente). Ciò a differenza di altri settori, come, ad esempio, quello elettrico ovvero telefonico, in relazione ai quali, invece, esiste una *“concorrenza nel mercato”*, che rende indispensabile, oltre all'attuazione del c.d. *“unbundling”* della gestione della rete infrastrutturale per garantire l'accesso dei diversi operatori a parità di condizioni, anche la presenza di un soggetto regolatore indipendente e tecnicamente qualificato.

---

<sup>5</sup> In questo senso il documento AS 659 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza, presentato dall'AGCM al Governo ed al Parlamento lo scorso febbraio 2010.

Per quanto riguarda, poi, nel merito l'affermazione dell'Autorità secondo la quale il settore dei trasporti italiano risulterebbe caratterizzato da competenze regolatorie non connotate dalla necessaria distinzione fra regolatore e regolato, essa ci riconduce alla questione relativa all'ipotetico conflitto di interessi nel quale potrebbe incorrere ANAS nel duplice ruolo di soggetto controllore e controllato.

Appare, quindi necessario ribadire, come ho già fatto in altre occasioni, che ANAS S.p.A. non esercita in alcun modo il ruolo di soggetto regolatore del settore autostradale.

La missione fondamentale di ANAS consiste nell'espletamento dei compiti che l'art. 2 del D.lgs. n. 143/94 attribuiva ad ANAS ente pubblico e che l'art. 7 del D.L. n. 138/02 (conv. in L. n. 138/02) ha riattribuito, a titolo di concessione, ad ANAS società per azioni, ossia: la gestione, la manutenzione, il miglioramento e l'adeguamento delle autostrade e strade statali, la costruzione di nuove strade ed autostrade, la vigilanza sui lavori di costruzione delle opere in concessione ed il controllo della gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione.

Per quanto riguarda la disciplina delle modalità di perseguimento di tale missione, l'art. 7, comma 3 del decreto di trasformazione di ANAS in S.p.A., ha previsto – in linea con quanto contenuto nel D.lgs. n. 143/94 - che la Società possa perseguire i suoi scopi direttamente o mediante contratti di concessione a terzi.

Relativamente ai rapporti con le concessionarie, l'attività di vigilanza e di controllo espletata da ANAS non ha – evidentemente – alcun contenuto regolatorio ma inerisce esclusivamente alla verifica dell'adempimento degli obblighi assunti dalle concessionarie stesse con la sottoscrizione delle convenzioni di concessione in ordine alla qualità del servizio e alla sicurezza autostradale, al rispetto del piano economico-finanziario, alle modalità di espletamento delle attività di progettazione e realizzazione degli interventi previsti ecc..

Le competenze regolatorie del settore autostradale sono, invece, esercitate dal CIPE, ai sensi dell'art. 11 della L. n. 498/92, per quanto riguarda i profili tariffari ed economico finanziari, e ai sensi dell'art. 2, comma 84 del D.L. n. 262/06 conv. in L. n. 286/06 e s.m.i., per gli aspetti convenzionali, relativamente ai quali sono chiamati a pronunciarsi anche il NARS e le competenti commissioni parlamentari.

ANAS S.p.A., ai sensi del D.L. 143/94 e s.m.i., della legge 286/06 nonché della convenzione di concessione, esercita, invece, l'attività di vigilanza e di controllo sulle società Concessionarie (su tutte le concessionarie, senza distinzioni relative ai rispettivi azionariati), in ordine al rispetto dei

relativi obblighi convenzionali mediante l'adozione di idonee cautele nell'organizzazione dei propri uffici competenti ad espletare tali attività.

In particolare, l'attività di vigilanza sulle concessioni autostradali è esercitata da ANAS attraverso l'**Ispettorato di Vigilanza sulle Concessioni Autostradali (IVCA)**, istituito il 7 novembre 2006, - nell'ambito del processo di riorganizzazione interno posto in essere dalla Società - quale organo in Staff alla Presidenza, che opera in condizioni di autonomia, ai limiti della terzietà, rispetto alle restanti strutture sociali, a garanzia del perfetto presidio dei compiti istituzionali ad esso affidati. Con tale assetto organizzativo è stato di fatto anticipato quanto previsto dalla Legge Finanziaria per il 2007. Successivamente, in linea con quanto disposto dalla Direttiva del 30 luglio 2007, emanata con decreto dal Ministero delle Infrastrutture di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stato emanato il nuovo modello organizzativo dell'Ispettorato Vigilanza Concessioni Autostradali, quale struttura organizzativa autonoma posta alle dirette dipendenze del Presidente di ANAS per la gestione delle attività di Vigilanza sulle Concessioni autostradali. Tale regolamentazione di carattere interno è attuativa del disposto del comma 1023, dell'articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Legge Finanziaria per il 2007, che prescrive la necessità di un'autonomia e di una separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile delle attività di ANAS volte alla vigilanza e al controllo sui concessionari autostradali, senza imporre necessariamente la creazione di una società separata.

L'obiettivo che ANAS ha perseguito, mediante l'adozione di appositi atti interni di carattere organizzativo, è stato quindi quello di assicurare la massima separazione sotto l'aspetto amministrativo, finanziario e contabile, al limite di una vera e propria terzietà, rispetto al contesto operativo dell'Azienda.

Per quanto concerne, in particolare, l'autonomia finanziaria rispetto agli altri uffici, essa è garantita dalla previsione contenuta nell'art. 1, comma 1020, L. 296/2006, in base alla quale, per l'espletamento di tali attività di vigilanza e controllo sui predetti concessionari, l'Ispettorato Vigilanza Concessioni Autostradali impiega le risorse destinate ad ANAS a valere sul canone di concessione che i concessionari autostradali sono tenuti a versare.

Relativamente ai contenuti dell'attività di vigilanza esercitata dall'Ispettorato, possiamo confermare che esso controlla l'operato delle società concessionarie autostradali, verificando il rispetto delle norme in materia, il rispetto degli obblighi convenzionali, ivi compresa l'attuazione dei programmi d'investimento e manutenzione, oltre che lo stato delle infrastrutture, le modalità e la regolarità del servizio offerto.

Le verifiche riguardano gli aspetti:

- economico-finanziario;
- societario;
- qualità del servizio e sicurezza autostradale;
- progettazione dei lavori autostradali;
- esecuzione dei lavori autostradali.

Il crescente impegno espresso dall'Ispettorato Vigilanza Concessioni Autostradali nell'espletare l'attività di vigilanza sui concessionari autostradali ed i positivi risultati conseguiti sono illustrati nella Relazione annuale dell'IVCA.

Invero, alcune concessionarie autostradali, tra le quali la Società di progetto Asti-Cuneo, sono partecipate, minoritariamente, dalla stessa ANAS S.p.A. ma neppure in tale ipotesi l'esercizio dei poteri di controllo e di vigilanza spettanti ad ANAS nei confronti di tutte le sue concessionarie trova elementi di impedimento o di potenziale distorsione, grazie all'adozione da parte della Società delle cautele organizzative di cui si è già detto prima.

Al riguardo si tenga, del resto, presente, che né il D.lgs. n. 143/94, con il quale è stata operata la trasformazione di ANAS in ente pubblico, né il D.L. n. 138/02 (conv. in L. n. 178/02) che ha trasformato ANAS in S.p.A., nel prefigurare le concessioni di ANAS a "terzi", prospettano distinzioni nel novero di tali soggetti in relazione ai rispettivi assetti azionari; dato, questo, tanto più significativo in quanto la partecipazione di ANAS al capitale di concessionarie autostradali è una realtà preesistente anche all'emanazione delle normative sopra richiamate e, quindi, tenuta senz'altro presente dal Legislatore in entrambe le circostanze. Inoltre, in tali ipotesi ANAS può presidiare la correttezza ed efficienza delle attività concesse a terzi con un duplice ordine di poteri: quelli irrinunciabilmente propri di un concedente e, altresì, quelli che il diritto privato accorda ad ogni azionista - anche minoritario - di società.

Del resto, ravvisare una simile criticità nel caso di specie significherebbe dover ritenere in analogo conflitto di interessi tutte le società holding e buona parte delle società operative, anche a capitale privato, presenti sul mercato, atteso che la compresenza di funzioni operative e di funzioni ispettive e di controllo è normalmente presente all'interno di quasi tutti gli organismi aziendali, specie se complessi.

Per quanto concerne, invece, le ipotesi, in cui ANAS S.p.A. persegue i suoi scopi in via diretta senza ricorrere allo strumento della concessione a terzi, l'attività di vigilanza in ordine al rispetto degli obblighi assunti nei confronti del Ministero concedente è esercitata dal Ministero

stesso, non configurandosi quindi neppure in tale caso in capo ad ANAS alcun rischio di conflitto di interessi.

Laddove, poi, come nel caso di Stretto di Messina S.p.A., ANAS S.p.A. svolge un ruolo operativo nell'ambito di una società controllata, la possibilità di un eventuale conflitto di interessi è esclusa alla radice in considerazione del fatto che il ruolo di soggetto concedente è assunto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e non da ANAS S.p.A..

Né può ritenersi in alcun modo che tale ipotetica situazione di conflitto di interessi possa configurarsi in relazione al fenomeno del c.d. federalismo autostradale, pur oggetto di particolare attenzione nella relazione della Corte dei Conti relativa alla gestione ANAS del 2008, in quanto l'utilizzo di tale strumento *“contribuirebbe a delineare un quadro complesso della collocazione di ANAS nel contesto delle infrastrutture autostradali in Italia”*.

Al riguardo giova ribadire quanto già ricordato in precedenza e cioè che tale modello organizzativo è stato introdotto già con la Legge Finanziaria 2007 e successivamente confermato (con la Legge Finanziaria 2008) in via generale quale strumento destinato a svolgere un ruolo di concedente e soggetto aggiudicatore per la realizzazione di infrastrutture di rilevanza regionale.

L'unica eccezione – anch'essa normativamente prevista (art. 2, comma 290 della Legge Finanziaria 2008) e successivamente fatta salva (art. 3 ter del D.L. 25 settembre 2009, n. 135, conv. dalla L. 20 novembre 2009, n. 166) – è rappresentata da Concessioni Autostradali Venete – CAV S.p.A., che a differenza delle altre società miste ANAS-Regioni, riveste il ruolo di concessionaria; in ogni caso in tale ipotesi, come si è già avuto modo di evidenziare, la legittimità di tale affidamento si fonda sulla circostanza che lo stesso è effettuato *“in house”* da parte di due soggetti pubblici - ANAS S.p.A. e la Regione Veneto (soci paritetici della società) – nel rispetto delle condizioni richieste dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale in materia. Peraltro, come già ricordato, l'art. 3-ter del decreto-legge n. 135 del 25 settembre 2009 - fatti salvi i poteri conferiti alle società costituite precedentemente - ha espressamente ed in via generale circoscritto i poteri delle Società miste ANAS-Regioni a quelli di *“soggetto concedente e aggiudicatore”*, con ciò risolvendo alla radice qualsiasi profilo problematico relativo al paventato rischio di conflitto di interessi.

## 2.f) LE IPOTESI DI REGIONALIZZAZIONE DELL'ANAS

Il tema della cosiddetta regionalizzazione dell'ANAS è un argomento di elevata complessità, non condensabile in un intervento di pochi minuti; tuttavia, si forniscono, di seguito, alcuni elementi di riflessione sul tema, tenuto anche conto dei recenti progetti di legge presentati alla Camera dei Deputati, che hanno previsto, seppur con connotazioni diverse tra loro, una riorganizzazione in senso federale delle competenze attribuite ad ANAS S.p.A.

Si segnala, da un lato, il disegno di legge n. 3081 (d'iniziativa dei Deputati Reguzzoni, Montagnoli e Desiderati) che prevede il trasferimento della titolarità delle azioni della Società alle Regioni, e dall'altro, il disegno di legge n. 3673 (d'iniziativa dei Deputati Brigantini, Dal Lago, Ragazzoni ed altri) che dispone il completamento del trasferimento della rete stradale, con caratteristiche diverse da quelle autostradali, alle Regioni e agli enti locali e la contestuale soppressione di ANAS S.p.A., attribuendo le competenze alla stessa riservate in materia di autostrade al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

### A) Il profilo normativo

Il disegno di riorganizzazione, in senso federale, dell'apparato dello Stato, con il passaggio di poteri, competenza e funzioni dalle amministrazioni centrali a quelle periferiche è, sostanzialmente, iniziato con la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa* (nota come Legge Bassanini), con lo scopo di perseguire il massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali.

Si deve immediatamente porre in evidenza che l'art. 1, comma 4, di tale provvedimento ha dichiarato esclusi dal trasferimento di funzioni, alcuni compiti, tra i quali rimarchiamo, quello relativo alla *“programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali, dichiarate di interesse nazionale con legge statale”*.

Nel percorso delineato dal successivo art. 3 del medesimo provvedimento, che rinviava ad appositi decreti legislativi l'individuazione delle funzioni e compiti da mantenere allo Stato (con elencazione tassativa) e di quelle da trasferire alle Regioni, si inquadra l'emanazione del Decreto Legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 recante *“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali”*.

In particolare, per quanto di specifico interesse, l'art. 98 del D.Lgs n. 112/98 ha previsto il mantenimento allo Stato delle funzioni relative *“alla pianificazione pluriennale della viabilità e alla*

*programmazione, progettazione, realizzazione e gestione della rete stradale e autostradale nazionale, costituita dalle grandi direttrici del traffico nazionale e da quelle che congiungono la rete viabile principale dello Stato con quella degli stati limitrofi*". La conseguente individuazione delle rete stradale e autostradale nazionale è stata, in seguito, effettuata tramite il decreto legislativo del 29 ottobre 1999 n. 461.

Il quadro delle competenze così delineato, è rimasto sostanzialmente immutato sino alla emanazione della Legge Costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, che nel modificare il Titolo V della Costituzione in senso federalista ha, tra l'altro, riformulato l'art. 117 della stessa, inserendo, nella competenza concorrente tra Stato e Regioni, anche la materia delle infrastrutture stradali (cfr. articolo 117, comma 3 della Costituzione).

Appare, tuttavia, particolarmente significativo - secondo un criterio di interpretazione sistematica della volontà del legislatore costituzionale - che la riforma mantenga in capo allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, di ordine pubblico e sicurezza, di determinazione del livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale nonché di tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, comma 2, Costituzione).

Al riguardo, infatti, non si può non rilevare come le attività istituzionali di ANAS S.p.A. - quali la gestione delle strade e delle autostrade di proprietà dello Stato, la loro manutenzione ordinaria e straordinaria, il progressivo miglioramento ed adeguamento della rete viaria, la costruzione di nuove strade statali e nuove autostrade, sia direttamente che in concessione, la vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere e così via (cfr. art. 2 del D.lgs. n. 143/94 richiamato dall'art. 7 del D.L. n. 138/02 di trasformazione di ANAS in società per azioni) - assumano rilevanza costituzionale in quanto funzionali alla realizzazione delle libertà fondamentali costituzionalmente riconosciute, quali, ad esempio, quelle relative alla libera circolazione delle persone e dei beni in qualsiasi parte del territorio nazionale (cfr. art. 16 e 120 della Costituzione), oltre che ad assicurare la sicurezza delle stesse.

Anche sotto il diverso profilo - anche esso riservato, come visto, alla competenza esclusiva dello Stato - della tutela della concorrenza - non può non riconoscersi rilevanza costituzionale all'attività istituzionale di ANAS S.p.A., considerato che nell'ambito di tale principio si deve ritenere ricompresa, secondo quanto affermato anche dalla Corte Costituzionale (cfr. sentenza del 23.11.2007 n. 401), l'esigenza di garantire procedure conformi di evidenza pubblica nella scelta del contraente, nell'affidamento dei lavori, nei criteri di aggiudicazione e nel subappalto, anche al fine di assicurare l'osservanza dei principi comunitari in materia.

Accanto ai profili di interpretazione sistematica sopra sintetizzati, ulteriori spunti utili ad orientare la valutazione della norma costituzionale - nel senso che la stessa intenda preservare in capo ad un unico soggetto statale le competenze di rilevanza nazionale - possono essere rinvenuti nei recenti provvedimenti in materia di federalismo c.d. “*demaniale*” (Legge delega 5 maggio 2009, n. 42 e relativo decreto legislativo di attuazione), provvedimenti che, evidentemente, sono stati emanati in un momento successivo alla riforma del titolo V della Costituzione.

Appare, infatti, particolarmente significativo che il D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, delegato ad individuare i principi generali per l’attribuzione a Regioni ed enti locali di un proprio patrimonio nonché le tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, preveda, all’art. 5, comma 2<sup>6</sup>, l’espressa esclusione dal complesso dei beni soggetti al conferimento nel patrimonio degli enti locali “*delle reti di interesse statale, ivi comprese quelle stradali ed energetiche*”.

Dalla ricostruzione sopra sintetizzata emerge quindi che un dato costante della produzione normativa, ordinaria e costituzionale, degli ultimi quindici anni in materia di devoluzione patrimoniale dei beni dello Stato, è rappresentato dall’esclusione del trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle strade d’interesse nazionale, ovvero di quelle gestite da ANAS. La ragione che ha ispirato il legislatore in tale impostazione è, a mio avviso, da ricercare nel fatto che alcuni beni immobiliari di proprietà dello Stato sono, per loro natura intrinseca (*in re ipsa*) e per le funzioni da essi svolte, un “*unicum*” indivisibile. Le infrastrutture stradali identificate d’interesse nazionale, che attraversano il territorio italiano, servendo numerose Regioni, province e comuni sono state, infatti, costruite utilizzando il contributo economico di tutto il Paese e sono nate per unire un territorio comune, non per separarlo. L’attività di gestione delle stesse non può, quindi, essere efficacemente espletata operando una frammentazione della stessa tra i diversi enti locali, portatori per definizione di interessi legati al rispettivo territorio, ma viene opportunamente riservata ad un titolare unico che si dimostri “*super partes*”, il quale si avvale a tale scopo di uno “strumento” tecnico qualificato, rappresentato, appunto, da ANAS S.p.A..

---

<sup>6</sup>2. Fatto salvo quanto previsto al comma 4, sono in ogni caso esclusi dal trasferimento: gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, agli enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente e dal comma 7 del presente articolo; i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle stradali ed energetiche; le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato; sono altresì esclusi dal trasferimento di cui al presente decreto i parchi nazionali e le riserve naturali statali. I beni immobili in uso per finalità istituzionali sono inseriti negli elenchi dei beni esclusi dal trasferimento in base a criteri di economicità e di concreta cura degli interessi pubblici perseguiti.

Tale soluzione, in effetti, appare l'unica in grado di assicurare il pieno rispetto dei principi di economicità (su cui si tornerà a breve) e di concreta cura degli interessi pubblici perseguiti, ossia del dovere di uno Stato, sia pure a vocazione federale, di garantire il diritto ai cittadini del nostro Paese, previsto dagli artt. 16 e 120 della Carta Costituzionale, di spostarsi – e di spostare beni - liberamente sull'intero territorio nazionale senza alcun vincolo, pericolo o costrizione. Se venisse meno tale diritto si rischierebbe di perdere uno dei valori fondanti di uno Stato libero e moderno e, al tempo stesso, si violerebbe quel patto di reciproco rispetto dei diritti e dei doveri intercorrenti tra un popolo e il suo Stato, formalmente sanciti nella Carta Costituzionale.

Accanto alle considerazioni di ordine strettamente giuridico finora sintetizzate, altri elementi – sul piano dell'operatività, dell'efficacia e dell'economicità della gestione – inducono a ritenere non utilmente perseguibile l'ipotesi di una “regionalizzazione” dell'ANAS.

#### B) Il profilo operativo

Nel 2000 le strade statali, in gestione diretta, concesse all'ANAS erano pari a circa 15.700 km (ai quali si aggiungevano i raccordi, le autostrade e le complanari, per un totale complessivo di 20.000 km) e, di conseguenza, essendo l'intera rete viaria nazionale pari a 45.000 km., risultavano dismesse dal patrimonio dello Stato e affidate alle Regioni, in forza della Legge 59/97 (c.d. Riforma Bassanini), infrastrutture stradali per 25.000 chilometri.

L'ANAS, oggi, gestisce, in modo diretto, oltre 19.400 km di strade statali, alle quali vanno aggiunti i raccordi, le autostrade, le complanari, e i rami di svincolo per un totale complessivo di circa 25 mila km.

Questi dati testimoniano, quindi, un incremento costante, negli ultimi 10 anni, della rete gestita direttamente da ANAS, pari a circa 3.700 chilometri, determinato, sia dalla costruzione di nuove infrastrutture (1.997 km di cui 369 di autostrade e raccordi autostradali e 1628 di strade statali), sia dal fenomeno c.d. “*di ritorno*”, che ha riguardato la restituzione, da parte di alcune Regioni, di tratti di strade statali (da ultimo ricordiamo la parte della S.S. Aurelia in carico alla Regione Liguria) che, assegnate alla fine degli anni novanta con il c.d. “*federalismo stradale*”, sono, poi, risultate per le Regioni stesse, difficilmente gestibili, sia sotto l'aspetto economico che sotto quello operativo.

Al riguardo appare utile fornire un esempio concreto che aiuti a comprendere cosa intendo dire quando parlo di “*difficoltà oggettive*” nella gestione locale di una strada statale. Se, ad esempio, una frana colpisce un’infrastruttura statale al confine tra 2 regioni o tra più province e la regione o la provincia X provvede, per tempo, alla risoluzione del problema sul tratto di competenza mentre la regione o la provincia Y, per carenza di capacità finanziarie o professionali, non provvede con la stessa solerzia, oppure adduce, a scusante dell’inattività, la mancanza di competenze, perché ha trasferito il tratto in questione al comune Z e si rivolge a un Tribunale Amministrativo per vedere riconosciute le proprie ragioni, si ha come unico risultato quello di avere una strada bloccata “*sine die*”.

Questo esempio dimostra, a mio avviso, come sia oggettivamente impossibile trasferire a livello locale la gestione di una strada statale; identico discorso vale se, invece di una frana si verifica un blocco per neve o per mancanza di sicurezza della strada. In tutti questi casi, infatti, l’assenza di unitarietà nella gestione e la frammentazione di competenze tra più regioni o province, rischia di determinare significativi danni alla libera circolazione dei cittadini e delle merci sull’intero territorio nazionale.

Al contrario se la gestione e la manutenzione di una strada statale resta affidata ad un unico soggetto responsabile, tali evenienze non possono verificarsi, perché rientra tra gli obblighi del gestore garantire la libera circolazione, non su un solo tratto di strada, bensì, sull’intera infrastruttura.

### C) Il profilo economico

Spesso si sostiene che trasferire la capacità finanziaria di un ente dal centro alla periferia sia, di per sé, foriero di migliori risultati nel contenimento dei costi e nella qualità del servizio offerto. Tale opinione, assolutamente legittima, non pare, tuttavia, ottenere i risultati sperati nel caso di attività con connotati di forte specializzazione settoriale, come avviene nel caso di ANAS, nel senso che se un’istituzione centrale può ottenere, contando su grandi numeri, maggiori sconti dai fornitori di beni e di servizi, nel caso, invece, di frazionamento regionale, soprattutto per gli enti locali con bassa possibilità di spesa, si avrà un indebolimento della capacità di contrattazione e quindi un inevitabile incremento dei costi.

D’altronde, non esiste, ad oggi, alcuno studio che, pure in modo parziale, sia riuscito a dimostrare i vantaggi (meno costi, migliore servizio) ottenuti sulle strade affidate in gestione alle

Regioni o agli Enti locali, rispetto a quelle gestite direttamente da ANAS; semmai è vero il contrario.

A sostegno della tesi che spesso è più economico un centro di spesa unico rispetto ad una moltitudine di soggetti operanti, ricordo, ad esempio, il settore della sanità, dove per ottenere risparmi sui costi, non sempre oculati da parte di alcune Regioni, si è ritenuto necessario centralizzare gli acquisti dei beni ospedalieri, o quanto è accaduto nella P.A. tramite la creazione della CONSIP, società pubblica, che opera come centro unitario di spesa per contenere e monitorare i costi delle singole amministrazioni statali. Nella stessa direzione di un *favor* verso forme di centralizzazione degli acquisti si muove, più di recente, anche la Legge 13 agosto 2010 n. 136 (contenente il Piano straordinario contro le mafie) laddove rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione delle modalità per promuovere l'istituzione, nell'ambito regionale, di una o più Stazioni uniche appaltanti al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici, oltre che di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose nel delicato settore degli appalti pubblici.

Inoltre, sembra opportuno evidenziare il fatto che l'ipotetica divisione di ANAS SpA in 20 società regionali (e non 21 in quanto attualmente non è presente una sede compartimentale nella Regione Autonoma Trentino – Alto Adige), porterebbe alla creazione di altrettante nuove sedi con i relativi organi di direzione, controllo ed amministrazione.

Appare, quindi, verosimile poter affermare che il ventilato frazionamento regionale o provinciale dell'ANAS, comporterebbe, senza alcun dubbio, una crescita dei costi di funzionamento causata dalla moltiplicazione delle nuove strutture (personale, sedi, etc.) nonché un elevato rischio di disomogeneità, nel numero e nella qualità, degli investimenti effettuati dai molteplici centri di spesa, con il pericolo di uno scadimento generale nella manutenzione e gestione delle strade e con ripercussioni negative sulle condizioni di sicurezza delle infrastrutture.

Tutto questo non sembra essere perfettamente in linea con i criteri di rigorosa economia – ulteriormente rafforzati con la manovra straordinaria della scorsa estate - da adottare nella spesa pubblica e con i bilanci statale e regionali, che risultano già, fortemente, penalizzati da una perdurante crisi economica internazionale e da un'endemica scarsità di risorse disponibili.

#### D) Il profilo di utilità

L'ANAS, già oggi, è suddivisa, per quanto riguarda la struttura operativa, in 20 Compartimenti Regionali (e non 21 in quanto, attualmente, non è presente una sede

compartimentale nella Regione Autonoma Trentino-Alto Adige) titolari di competenze specifiche per gestire e mantenere le strade efficienti e sicure, sempre pronti a soddisfare, nei limiti delle loro disponibilità, le richieste del territorio anche in virtù di un rapporto di leale e costante collaborazione con le Istituzioni locali.

A ciò si aggiunga che la rete stradale nazionale gestita da ANAS presenta una distribuzione fortemente disomogenea sull'intero territorio, proprio a causa di una concertazione locale che, spesso, non ha tenuto conto dei necessari accertamenti volti all'individuazione di itinerari con caratteristiche di effettiva strategicità nazionale.

Ne è scaturita, così, una rete a maglie larghe, con evidenti disconnessioni interne, che registra, tra l'altro, ingiustificate discontinuità di caratteristiche.

Può accadere, infatti, che la medesima strada statale venga classificata di interesse nazionale in una regione e di interesse locale nella regione contigua. Tale situazione, ovviamente, oltre a creare disagi all'utenza, non consente pienamente la gestione attiva dei traffici, ordinari e d'emergenza, e rende ancor più indispensabile, una ricucitura unitaria che permetta di rendere la rete viaria statale omogenea e completamente fruibile.

Le considerazioni svolte finora con riguardo all'ipotesi normativa di completamento del trasferimento della rete stradale alle Regioni e agli enti locali sono in larga misura applicabili anche al disegno di legge, a cui prima si è accennato, che prevede il trasferimento della titolarità delle azioni di ANAS S.p.A. alle Regioni.

L'adozione di un simile modello gestionale, del resto, determinerebbe ulteriori profili problematici avuto riguardo, da un lato, all'individuazione dei criteri di ripartizione delle azioni tra le diverse Regioni e, dall'altro, alla definizione di un assetto di *governance* efficace.

### 3. ITINERARIO FANO – GROSSETO (E78)

L'itinerario E78 costituisce uno dei più importanti collegamenti trasversali tra i corridoi longitudinali tirrenico ed adriatico. L'idea di questo collegamento nasce verso la fine degli anni '60; a tale periodo risalgono, infatti, alcuni dei progetti di massima redatti per la realizzazione dell'intervento.

Il tracciato ha origine sulla Via Aurelia, all'altezza di Grosseto, e conclusione sulla autostrada Adriatica A14, in corrispondenza del casello di Fano, nelle Marche.

Lungo il suo percorso, la E78 collega le città di Siena e Arezzo, in Toscana, e Urbino e Fano, nelle Marche, ed interseca la E45 e la fondovalle del Metauro in provincia di Pesaro e Urbino.

La lunghezza complessiva del collegamento è di circa 270 km, di cui approssimativamente il 65% in Toscana, il 30% nelle Marche e il 5% in Umbria.

Lo stato di attuazione dell'intervento, rilevato al mese di ottobre 2010, è il seguente:

- 113 km ultimati ed in esercizio;
- 14 km in fase di esecuzione – finanziati (circa 98 M€);
- 12 km in fase di aggiudicazione – finanziati (271 M€);
- 49 km progettati ed in attesa di delibera CIPE – da finanziare (circa 2.000 M€);
- 82 km in fase di progettazione - da finanziare circa (1.900 M€).

Fra le tratte in progettazione, risulta quella di circa 24 km che attraversa un pregevole contesto territoriale a cavallo tra la Regione Toscana e la Regione Umbria, e che comprende l'importante interconnessione con la E45 "Orte - Ravenna".

Nel corso degli anni, tale tratta ha rappresentato la principale criticità relativa all'intero itinerario, a causa delle difficoltà incontrate per individuare un tracciato condiviso dalle due regioni. Solo nel maggio 2010, al termine dei lavori della Commissione tecnica mista, istituita presso il Ministero delle Infrastrutture con le Regioni interessate, tale tracciato è stato individuato ed è stata finalmente avviata la progettazione preliminare, su cui andranno acquisite le autorizzazioni di Legge.

La risoluzione del problema ha consentito, inoltre, di sbloccare l'iter realizzativo del successivo tratto terminale umbro-marchigiano, comprendente anche il completamento della galleria della "Guinza" (localizzata tra Umbria e Marche), un'opera risalente agli anni '90, prevedendone il suo completamento e raddoppio.

Tuttavia, va ricordato che ANAS, consapevole della difficoltà di reperire dal bilancio pubblico le risorse necessarie per la realizzazione dell'infrastruttura, ha valutato la possibilità di completare l'opera attraverso lo strumento del project financing. Dalle simulazioni effettuate è emerso, però, che, per garantire la sostenibilità e la finanziabilità del piano, sarebbe, comunque, necessario un contributo da parte dello Stato superiore all'80% del valore dell'investimento.

E' stato, inoltre, costituito, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un tavolo tecnico, con il coinvolgimento dell'ANAS, delle Regioni e delle Province interessate alla realizzazione dell'infrastruttura per valutare la possibilità di realizzare il completamento dell'intera tratta Grosseto-Fano, in project financing con conseguente applicazione del pedaggio sull'intero tracciato e minimizzazione della quota di contributo a carico del bilancio pubblico.

Dagli approfondimenti della commissione dovrà risultare la possibilità di contenere ulteriormente tale onere attraverso l'ottimizzazione del progetto e l'individuazione di ulteriori fonti di finanziamento, individuando le modalità necessarie ad indirizzare sull'intervento in questione una quota significativa della ricchezza prodotta dallo stesso.

#### 4. PEDEMONTANA DI FORMIA

##### Quadro Programmatico

L'intervento è inserito nel Primo Programma delle Infrastrutture Strategiche (Completamento del Corridoio Tirrenico Meridionale – Pontina – A12 – Appia).

Si ricorda, inoltre, che in relazione all'intervento in questione, l'art. 1, comma 981, della Legge Finanziaria per il 2007 ha disposto: *“Per assicurare il concorso dello Stato al completamento della realizzazione delle opere infrastrutturali della Pedemontana di Formia di cui alla delibera CIPE n. 98/06 del 29 marzo 2006, a valere sulle risorse di cui all'articolo 2, comma 92, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, che sono corrispondentemente ridotte, è autorizzato un contributo quindicennale di 5 milioni di euro a decorrere dal 2007. A tal fine, il completamento della progettazione e della relativa attività esecutiva, relativamente alla realizzazione dell'opera, può avvenire anche attraverso affidamento di ANAS Spa ad un organismo di diritto pubblico, costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa società e dalla provincia di Latina. Con atto convenzionale è disciplinato il subentro nei rapporti attivi e passivi inerenti la realizzazione delle predette opere infrastrutturali”*.

##### Descrizione dell'intervento

Il progetto inizia ad est di Gaeta, termina ad est di Formia ed è interamente esterno ai centri abitati. La nuova strada è di cat. B (due corsie per senso marcia – ciascuna larga 3,75 m, spartitraffico centrale e banchine laterali – ciascuna larga 1,75 m) ed è lunga circa 11 km.

Per evitare le interferenze con la viabilità e gli insediamenti esistenti la nuova strada è stata allontanata dalla costa ed attraversa i Monti Aurunci. La Variante pertanto corre in galleria per circa km 6,5 (una galleria naturale lunga circa 5,4 km e quattro gallerie artificiali lunge complessivamente 1,1 km).

E' stato previsto un nuovo svincolo per il collegamento con la SS “Appia” esistente a nord-ovest di Formia (svincolo di Gaeta) e l'adeguamento dello svincolo esistente sulla SS 7 “Appia bis” a est di Formia (svincolo di Formia - S. Croce).

##### Costo dell'intervento

Il costo complessivo, come risulta dal progetto definitivo recentemente approvato da ANAS, è di circa 735 milioni di euro (506 milioni di euro per lavori e servizi da affidare, 133 milioni di euro per somme a disposizione e 96 milioni di euro per oneri d'investimento).

### **Finanziamenti**

Sono stati stanziati 84,750 milioni di euro, di cui 5 milioni di euro già impegnati (contributo dell'ANAS alla Regione Lazio per la progettazione).

### **Sintesi del procedimento**

La Regione Lazio con la supervisione tecnica dell'ANAS ha predisposto il progetto preliminare, che prevedeva un'autostrada (strada di Cat. A) con due corsie per senso di marcia.

Il Cipe ha approvato il progetto preliminare con prescrizioni con la delibera n.98 del 29/03/2006 (la principale prescrizione riguarda la modifica della tipologia stradale da Cat. A – Autostrada a Cat. B – extraurbana principale).

La Regione Lazio con la supervisione tecnica dell'ANAS ha redatto il progetto definitivo, che è stato approvato dal CDA dell'ANAS il 25/02/2010. Il 14/04/2010 il progetto è stato pubblicato ed è stato trasmesso al Ministero delle Infrastrutture e agli altri soggetti competenti per l'approvazione ed il finanziamento ai sensi della Legge Obiettivo.