

ALLEGATO

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

DIPARTIMENTO PER LE OPERE PUBBLICHE E L'EDILIZIA

DIREZIONE GENERALE PER LE STRADE ED AUTOSTRADE

Audizione del 21 gennaio 2003 del Viceministro Ugo G. Martinat presso la VIII commissione (Ambiente, Territorio e Lavori pubblici) della Camera dei Deputati.

Oggetto : Interventi pubblici in materia di infrastrutture; evoluzione del settore autostradale e disciplina normativa della figura del general contractor.

Onorevoli Colleghi,

come da richiesta dell'Ufficio di Presidenza della Commissione, sono lieto di riferire su alcuni aspetti della politica del Governo in materia di infrastrutture, con particolare riferimento al settore autostradale.

Di tale settore ripercorrerò le problematiche più recenti dinanzi alle quali si è trovato il Governo ed illustrerò le azioni intraprese ed in corso per assicurarne un ordinato sviluppo nell'interesse del Paese.

Ripercorrerò anche le novità normative introdotte dalla legge obiettivo e seguenti provvedimenti nella realizzazione delle grandi opere di prevalente interesse nazionale, allo scopo non solo di accelerarne l'esecuzione, ma anche di garantirne la certezza di esecuzione entro i limiti dei costi predefiniti.

Sotto quest'ultimo profilo l'introduzione della figura del general contractor potrà certamente dare un utile apporto alla realizzazione delle nuove infrastrutture autostradali, consentendo di meglio assecondare l'utile propensione al project financing, già presente nel settore.

1. Situazione attuale della rete autostradale

La rete autostradale italiana si è sviluppata rapidamente negli anni '50 e '60 e non ha subito modifiche significative nel suo impianto fondamentale. Essa, purtroppo, è divenuta nel tempo inadeguata a soddisfare la domanda di mobilità, cresciuta, invero, a ritmi sempre più sostenuti (spesso oltre ogni previsione).

Il sistema nel suo complesso "tiene", ma l'evoluzione dei volumi di traffico occorsa negli ultimi anni è oggi fonte di numerose situazioni di congestione,

localizzate prevalentemente in alcune aree, in specie nel nord, nel nord-est ed in alcune tratte delle direttrici adriatica e tirrenica.

Il blocco della realizzazione di nuove tratte autostradali risalente alla legge 492/75, solo parzialmente superato a partire dalla legge 531/82, risulta tra le cause principali per cui oggi si viaggia su una rete autostradale, pur progettata e realizzata con lungimiranza, ma certamente sulla base di volumi di traffico molto diversi dagli attuali ed anche per veicoli ben diversi.

La consistenza dell'attuale rete autostradale

L'estensione dell'attuale rete autostradale risulta pari a 6.474,5 km. ed è costituita da:

- Autostrade a pedaggio in concessione per km. 5584,2
- Autostrade a libera circolazione in gestione ANAS per km. 890,3
- Trafori a pedaggio in concessione pari a km. 30,2

Lo sviluppo della rete è modesto a confronto della rete ferroviaria (19.516,2 km, di cui : 16.031,2 km. Rete FS e 3.485 km. Di ferrovie concesse) e delle altre reti viarie (ex strade statali: 46.043 km.; provinciali: 113.924 km.; comunali extra-urbane 141.666 km.), ma l'elevata capacità di servizio della rete autostradale ed il collegamento alla viabilità ordinaria permettono al sistema di assicurare un servizio capillare sul territorio. Le autostrade attraversano l'intero territorio italiano, tranne la Sardegna e servono 86 province del Paese su 103.

Importanza della rete autostradale in relazione alla domanda di mobilità

I volumi di traffico sulla rete autostradale negli ultimi 10 anni, tra il 1992 ed il 2001, sono cresciuti del 33%, passando da 55,3 a 73,2 miliardi di veicoli per km.

Anche il 2001 ha evidenziato un trend di crescita in linea con quello registrato negli anni precedenti. In termini percentuali si riscontra un incremento medio della mobilità, sull'anno precedente, pari al 3,9% costituito dall'incremento del 4,2% per i veicoli leggeri e 3,0% per quelli pesanti.

I primi dati relativi all'anno 2002 evidenziano una certa riduzione del traffico pesante.

Ampliando l'area di osservazione anche alle altre modalità di trasporto si riscontra che negli ultimi anni la rete autostradale ha assunto un peso ed una importanza sempre maggiore.

Evoluzione della mobilità Anni 1997 – 2001

Trasporto Passeggeri Milioni di passeggeri/Km.		1997	1998	1999	2000	2001
Spostamenti	Totali	865.605	880.713	885.525	893.482	920.286
	Su terra	844.019	867.986	871.418	878.337	904.687
	Su autostrade	82.771	86.404	88.381	91.240	95.042
Autostrade/Totale spostamenti		9,7%	9,8%	10,0	10,2	10,3

Confrontando l'ammontare complessivo degli spostamenti effettuati nel periodo 1992-2001, si può concludere che sulla rete autostradale si registrano spostamenti in media pari al 10% rispetto al totale complessivo di tutte le modalità di trasporto.

Ad un così consistente incremento di domanda, che si è registrato sulla rete autostradale italiana non è, tuttavia, corrisposto un adeguato aumento della rete, sia in termini di estensione, che di capacità. Anche per questo motivo negli ultimi anni tratti sempre più ampi della rete entrano in congestione apportando notevoli disagi agli utenti, con una diminuzione dell'efficienza del sistema produttivo ed un notevole aumento dei costi esterni (incremento dell'inquinamento acustico ed atmosferico derivati dalla congestione).

2. Confronto con le reti autostradali di alcuni partner europei

E' d'obbligo un confronto con la situazione del sistema autostradale in altri Paesi europei.

Si riporta in tabella l'evoluzione che hanno avuto, in termini di estensione chilometrica, le reti autostradali a pedaggio di quattro paesi europei.

Considerando il periodo dal 1991 al 2001, si riscontra un incremento della rete autostradale italiana del 4,8%, notevolmente al di sotto degli incrementi registrati in altri Paesi (Francia 32,7%, Spagna 19,1%).

PAESI	ANNI		INCREMENTI 1991 - 2001	
	1991	2001	KM	%
FRANCIA	5730,0	7603,0	1873,0	32,7
ITALIA	5335,4	5584,5	249,1	4,8
PORTOGALLO	404,1	978,7	574,6	142,2
SPAGNA	1948,0	2320,0	372,0	19,1

L'Italia ha peraltro la minore densità di rete per abitante rispetto al totale oggetto di osservazione (-27% sulla media; - 48% sulla punta massima) rispetto ai Paesi oggetto di osservazione e la maggiore densità di autoveicoli/km. (5.472 contro i 3.382 della Francia), come risulta dalla seguente tabella:

RETE AUTOSTRADALE IN EUROPA A FINE 1999			
PAESI	KM DI RETE	KM/ MILIONE DI ABITANTI	VEICOLI / KM
FRANCIA	9875	170	3382
SPAGNA	8269	210	2469
PORTOGALLO	1394	140	3254
GERMANIA	11460	140	3996
ITALIA	6474,5	110	5472

Certamente questi dati richiedono un'attenta valutazione.

Quelli relativi alla prima tabella, degli incrementi tra il 1991 ed il 2001, della consistenza della rete vanno considerati anche in relazione al fabbisogno di infrastrutture dei singoli Paesi (e certamente Spagna e Portogallo avevano un notevole fabbisogno arretrato), ma certamente indicano una scarsa capacità di investimento del nostro Paese in nuove tratte autostradali.

Quelli relativi alla seconda tabella non appaiono preoccupanti per il dato relativo ai chilometri di rete per milione di abitanti, che fa classificare il nostro Paese ultimo perché, anche in questo caso si deve tener conto del numero di abitanti e dell'effettivo fabbisogno di infrastrutture, ma sono preoccupanti per il dato relativo ai veicoli per ogni chilometro di autostrada, che fa classificare primo il nostro Paese.

Infatti secondo questo dato l'Italia è il Paese che ha la rete autostradale più sottodimensionata rispetto al parco dei veicoli circolanti ovvero che ha la rete autostradale più congestionata.

3. Modalità di realizzazione delle infrastrutture autostradali - Le concessionarie – La concessione di costruzione e gestione

Sin dalla sua origine il servizio di mobilità autostradale è stato gestito, come noto, in Italia ricorrendo, prevalentemente, all'Istituto della concessione di costruzione e gestione, sotto la sorveglianza del concedente ANAS ed il controllo del Ministero dei Lavori Pubblici, ora delle Infrastrutture.

Le risorse finanziarie per la costruzione sono state per la massima parte reperite dalle concessionarie, attraverso l'autofinanziamento o il ricorso al finanziamento privato, pur assistito dalla garanzia dello Stato, ovvero con un contributo dello Stato per la realizzazione delle tratte, per le quali i rientri tariffari attesi non avrebbero ripagato adeguatamente gli investimenti.

Il totale contributo dello Stato e cioè la realizzazione diretta della costruzione e della gestione da parte dell'ANAS è stata limitata a quelle tratte per le quali non si ritiene applicabile un pedaggio, in totale meno del 14% della rete attuale.

Si tratta, per quanto esposto, di un sistema che ha già fin dall'origine fatto ricorso a procedure di project financing e che ancora può incrementare il proprio apporto allo sviluppo del paese, purché adeguatamente sollecitato.

Il concessionario dopo la costruzione, sempre sotto la sorveglianza dell'ANAS e secondo le indicazioni ministeriali, provvede ad effettuare le operazioni di manutenzione ordinaria e straordinaria, attivando investimenti spesso di entità notevole.

Le concessionarie

Questo *modus operandi* ha determinato negli anni lo scenario attuale dei gestori-concessionari, che può essere delineato come segue:

Il servizio di mobilità autostradale è gestito, come noto, in Italia ricorrendo prevalentemente all'Istituto della concessione di costruzione e gestione.

Le concessionarie autostradali sono 24 società raggruppabili come segue:

- 8 società facenti capo al Gruppo Autostrade, alle quali sono affidate 3.384 Km di rete (oltre il 58% del totale):
 - Autostrade S.p.A. (privatizzata nel dicembre 1999);
 - Autostrade A24 e A25 (affidate all'ATI Autostrade S.p.A. – Toto S.p.A. a seguito di procedura concorsuale promossa da ANAS);
 - Autostrade Meridionali S.p.A. (SAM);
 - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A. (RAV);
 - oltre a:
 - Torino – Savona S.p.A.;
 - Tangenziale di Napoli S.p.A.;
 - Società Autostrada Tirrenica p.A. (SAT);
 - Società per il Traforo del Monte Bianco
- 13 società con azionariato misto (pubblico – privato), che gestiscono complessivamente 2.318 Km di autostrade:
 - Società Autostrade di Venezia e Padova p.A.;
 - Autostrada Serravalle-Milano-Ponte Chiasso S.p.A.;
 - Autostrada del Brennero S.p.A.;
 - Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A. (ATIVA);
 - Autocamionale della Cisa S.p.A.;
 - Autovie Venete S.p.A.;

- Autostrade Centro-Padane S.p.A.;
 - Autostrada Brescia-Verona-Vicenza- Padova S.p.A.;
 - Società Autostrada Torino-Alessandria-Piacenza p.A. (SATAP);
 - Società Autostrade Valdostane p.A. (SAV);
 - Società Autostrada Ligure Toscana p.A. (SALT);
 - Autostrada dei Fiori S.p.A.;
 - Consorzio per le Autostrade Siciliane (controllato dalla Regione Sicilia);
- Una società a capitale interamente privato, Autostrada Torino-Milano S.p.A. (ASTM).

Sono inoltre presenti (oltre la società che gestisce il Traforo del Monte Bianco) due società concessionarie di trafori a pedaggio:

- Società Italiana per il Traforo del Gran San Bernardo;
- Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus p.A. (SITAF, che gestisce anche l'Autostrada Torino-Bardonecchia A32).

La società Pedemontana Lombarda S.p.A., affidataria della concessione di costruzione e gestione dell'omonimo collegamento autostradale, non risulta ancora in fase operativa atteso che risultano ancora in corso valutazioni volte alla definizione del tracciato definitivo.

In aggiunta alle concessionarie, c'è da considerare come gestore l'ANAS, per la rete realizzata a totale carico dello Stato, e costituita da:

1. Grande Raccordo Anulare di Roma;
2. Collegamento tra Roma e l'Aeroporto internazionale di Fiumicino;
3. Autostrada Salerno – Reggio Calabria;
4. Autostrade siciliane A19 Palermo – Catania e A29 Palermo – Mazzara del Vallo.

4. Sviluppi normativi concernenti le convenzioni autostradali fino all'anno 2001

Il rinnovo degli atti convenzionali autostradali ai sensi della legge n. 498/92, occorso per la maggioranza delle società nell'anno 2000, rappresenta un fondamentale traguardo per lo sviluppo della rete autostradale in quanto vengono recepite sostanziali innovazioni regolamentari relative a:

- potenziamento della rete infrastrutturale finalizzato al miglioramento degli standard di sicurezza e del servizio offerto agli utenti;
- semplificare le procedure approvative;
- risolvere tutte le tipologie di contenzioso pendente tra concessionario e concedente;
- intensificare il sistema di controlli da parte dell'Ente concedente;
- affermare la natura privatistica del settore.

Nei medesimi atti convenzionali sono stati proposti significativi programmi di investimento da porre in essere secondo una dettagliata scansione temporale.

Al completamento della revisione degli atti convenzionali delle ultime due concessionari attive SAV e SITAF S.p.A., si sta provvedendo in questi giorni: il Ministero delle Infrastrutture ha trasmesso nell'ottobre 2002 gli atti in parola al Ministero dell'Economia e Finanze, per l'approvazione di concerto.

Con la revisione degli atti convenzionali si evolvono per tutti i gestori i criteri di determinazione delle tariffe. Si è passati così da un sistema che prevedeva che le tariffe fossero determinate di volta in volta dal CIPE, ad un sistema che prevede che esse seguano regole più certe (quelle della delibera CIPE 20 dicembre 1996 e successive modifiche ed integrazioni).

Il CIPE stabilisce i criteri ed il Ministero delle Infrastrutture approva d'intesa con il Ministero dell'Economia e Finanze, le convenzioni e le relative tariffe dei singoli gestori, desunte da un piano finanziario che assicuri l'equilibrio economico-finanziario della gestione, la possibilità di eseguire i nuovi interventi e quelli di manutenzione, richiesti al gestore esterno dell'ANAS.

E' una interessante evoluzione che ha consentito di superare un metodo che, a suo tempo, determinò un rilevante contenzioso con i gestori, favorendo, con indicazione più chiare sulla formulazione delle tariffe, (metodo del price cap) gli investimenti dei privati. Ulteriori miglioramenti sono possibili e sono allo studio.

Un'ulteriore rilevante novità introdotta nel settore è quella relativa alla modalità di affidamento delle concessioni autostradali, derivante dalle Direttive Europee. In particolare la Direttiva 93/37/CEE assimila la concessione ad appalto e, pertanto, l'affidamento di nuove concessioni, per opere dotate di autonomia finanziaria, deve avvenire con procedura di gara ad evidenza pubblica e non già più, come in passato, su base fiduciaria.

In ossequio a tali normative, a seguito di procedura di gara, ad evidenza pubblica, l'affidamento della concessione di gestione, manutenzione ed esercizio dell'Autostrada dei Parchi (A24-A25), è stato definito, con la stipula della convenzione il 21.12.2001, in favore dell'ATI Autostrade S.p.A. – TOTO S.p.A. che si è impegnata a realizzare notevoli investimenti migliorativi.

E' attualmente in corso la procedura di aggiudicazione per l'affidamento della concessione del collegamento autostradale diretto Milano-Bergamo-Brescia, a seguito di gara indetta il 27.12.2001, ai sensi dell'art. 37 quater della legge "Merloni" n.109/94, in regime di project financing, sulla base della proposta del "promotore" Brebemi S.p.A..

Tale gara, per la data di pubblicazione, viene effettuata con riferimento alla normativa precedente alle modifiche introdotte dalla "legge obiettivo".

5. Le previsioni della legge n. 443/2001 ‘ legge obiettivo’ nel settore autostradale

Con l'approvazione della legge n. 443/2001 (cosiddetta “legge obiettivo”) e del connesso primo piano delle infrastrutture strategiche di prevalente interesse nazionale di cui alla Delibera CIPE del 21.12.2001, il Governo ha avviato il complesso iter procedurale necessario ad un avanzamento complessivo del Paese, nel recupero del gap infrastrutturale in vari settori, tra i quali quello relativo al trasporto, anzi alle varie modalità di trasporto (aereo, ferroviario, marittimo e stradale).

L'iter, in parte già percorso, ha interessato tutti gli aspetti concorrenti e necessari alla spedita realizzazione di questo disegno: una programmazione condivisa tra livello centrale e periferico, ai fini di garantire la continuazione dello sviluppo nelle aree forti, ma anche di consentire il riequilibrio socio economico delle aree deboli; procedure di accelerazione e riforme normative in merito alle fasi di approvazione delle opere pubbliche ed a quelle di aggiudicazione e realizzazione, che l'esperienza ha dimostrato essere fortemente critiche; reperimento delle necessarie risorse finanziarie anche attraverso meccanismi di promozione del project financing.

La stessa relazione di accompagnamento alla Delibera CIPE precisa come al piano abbiano collaborato le Regioni e come esso sia stato sviluppato in coerenza al Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, in un'ottica di compatibilità tra le varie modalità di trasporto e con i programmi del settore ferroviario e di quello stradale (Piano Triennale ANAS 2002-2004 del settore stradale ed autostradale).

Relativamente al settore stradale ed autostradale il piano si articola nelle seguenti aree di intervento strategico:

- Sistema dei Valichi;
- Corridoi longitudinali plurimodali (Padano, Tirreno-Brennero, Tirrenico-Nord Europa, Adriatico, Dorsale Centrale);
- Ponte sullo Stretto di Messina;
- Corridoi trasversali dorsale appenninica;
- Allacciamenti stradali ai grandi Hub aeroportuali;
- Sistemi urbani.

E' importante sottolineare che non si tratta di riempire il paese di strade ed autostrade, ma di rafforzare il sistema esistente lungo le direttrici già realizzate, con una attenzione alle altre modalità di trasporto ed ai nodi di interscambio delle modalità.

Per quanto riguarda il settore autostradale, si prevede di eliminare le strozzature lungo le direttrici esistenti per ovviare al gap del quale si è già trattato in precedenza, dovuto alla mancata realizzazione di nuovi impianti negli

ultimi anni e di rafforzare alcune direttrici transeuropee e tra terra ferma e Sicilia.

Ciò risulta evidente scorrendo l'allegata tabella degli interventi autostradali della Delibera CIPE 21.12.2001, di fonte ANAS (come la maggior parte dei dati della presente relazione), che riporta un importo complessivo di circa 28.000 M euro.

Ovviamente la legge prevede che il programma possa essere revisionato nel tempo per poterlo adeguare ed aggiornare in base alle eventualmente mutate esigenze.

6. Programmi Triennali 2002-2004 della rete autostradale e stradale di interesse nazionale

Il 19.08.2002 il Ministero delle infrastrutture ha approvato i Piani ANAS relativi alla rete autostradale ed a quella stradale di interesse nazionale, per il triennio 2002-2004, sottoposti al CIPE lo scorso mese di dicembre per la verifica di coerenza agli obiettivi della programmazione nazionale.

I piani sono stati sviluppati in coerenza agli interventi di settore previsti nel primo piano decennale delle infrastrutture strategiche, alle indicazioni delle Regioni interessate, agli accordi di programma stipulati con le varie amministrazioni locali.

In particolare il piano del settore autostradale comprende le opere a carico dei concessionari autostradali, con prevalente ricorso alla finanza di progetto, tra le quali quelle che, per essere incluse nella legge obiettivo, possono usufruire nella loro realizzazione delle procedure di accelerazione previste.

Il Piano Triennale ANAS prevede un impegno complessivo di M euro 4.889, dei quali M euro 3.130 con fondi ordinari per le strade nazionali, M euro 1.083 con fondi strutturali europei, M euro 676 per contributi al sistema autostradale.

Gli investimenti già previsti nei piani finanziari delle società concessionarie autostradali ammontano nel triennio a M euro 7.834, importo che testimonia l'importanza strategica di questo settore.

Elementi qualificanti la programmazione degli interventi nel settore autostradale.

Le priorità nella programmazione di settore possono così essere riassunte:

- a) assicurare i correttivi necessari a migliorare la sicurezza ed il livello di servizio;
- b) migliorare la funzionalità e fluidità della rete, anche con interconnessioni dirette;
- c) migliorare la viabilità di allacciamento, in specie alle grandi aree urbane;
- d) inserire le innovazioni gestionali per migliorare il servizio all'utenza;

e) assicurare un elevato livello di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete.

In altre parole si è cercato, in base agli elementi conoscitivi acquisiti negli anni, di corrispondere alle esigenze dell'utenza, ponendole al centro delle decisioni.

L'importo complessivo delle manutenzioni ordinarie e straordinarie nel triennio ammonta a oltre M euro 3.316, con un rilevante incremento rispetto al passato.

Le voci più rilevanti sono costituite dal rifacimento delle pavimentazioni di tipo drenante, sostituzione delle barriere spartitraffico con i tipi adeguati alle nuove norme, ripristino di opere in cemento armato, adeguamento della segnaletica, interventi in galleria.

Si tratta di interventi direttamente percepibili dall'utente e di elevare anche il livello qualitativo percepito del servizio reso.

7. Azioni rilevanti in corso interessanti il settore autostradale

Il governo ed il Ministero delle infrastrutture stanno operando su più fronti per garantire un organico sviluppo della rete stradale ed autostradale, incidendo sul suo sistema di governo, sul metodo di determinazione delle tariffe per garantire ancora di più la possibilità del ricorso al meccanismo di project financing.

Privatizzazione dell'ANAS

Per quanto riguarda in generale il sistema di governo della rete autostradale e stradale di interesse nazionale, l'azione del governo ha consentito di perfezionare la trasformazione in S.p.A. dell'Ente ANAS, entro il 31.12.2002, rispettando i ristretti limiti di tempo prefissati dalla Direttiva del 27.11.2002 del Presidente del Consiglio dei Ministri. In tal modo si è garantita l'assoluta continuità dell'azione operativa dell'ANAS, che può usufruire a partire dal 1 gennaio di quest'anno delle risorse messe a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito della legge finanziaria, quale concessionario dello Stato. Si sono, soprattutto, attraverso la definizione dello Statuto della Società e della convenzione di concessione, poste le basi per consentire un ancora più incisivo ruolo della Società nella realizzazione e gestione delle opere, comprese quelle affidate dalla legge obiettivo.

Se il potenziamento infrastrutturale è l'oggetto fisico della legge obiettivo, esso non può essere ragionevolmente raggiunto, senza assicurare le condizioni di sicurezza della rete stradale ed autostradale, come già rilevato, e senza istituire uno strumento che consenta una gestione ed un monitoraggio della rete realizzata.

Il Ministero delle infrastrutture si è attivato, pertanto, nell'approvazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e nell'assunzione dell'impegno di spesa di un primo programma annuale, alla cui attuazione dovranno concorrere in maniera determinante le regioni.

Si stanno muovendo, inoltre, i primi passi per dotare il paese dell'archivio nazionale delle strade, contenente sia a livello periferico, che centrale le informazioni relative all'assetto fisico, gestionale, di incidentalità delle infrastrutture in esercizio; si tratta di un grande sforzo che dovrà essere completato nel corso dei prossimi anni di intesa tra il Ministero e gli enti locali proprietari delle strade.

Il sistema tariffario

Il governo del sistema tariffario, rimesso dalle norme al CIPE, per la fissazione dei criteri, ed al Ministero delle infrastrutture di intesa col Ministero dell'economia e delle finanze, per la fissazione delle tariffe dei singoli gestori, è uno degli elementi fondamentali per assicurare la continuità e l'ulteriore sviluppo del meccanismo di finanziamento.

Ai fini di assicurare maggiore certezza sulle regole alla base della formazione delle tariffe autostradali, la Direzione si è fatta promotrice, lo scorso mese di dicembre, a margine del rinnovo quinquennale 2003-2007 della concessione della Società Autostrade S.p.A., accompagnato dalla previsione di un nuovo rilevante piano di investimenti, di una proposta di revisione di alcuni criteri tariffari, attualmente all'esame del CIPE.

In particolare, nella proposta ministeriale, è prevista la remunerazione del capitale relativo ai nuovi investimenti aggiuntivi a quelli già in convenzione (per oltre Meuro 4.000, nel caso di Autostrade), sulla base del WACC (Weighted Average Cost of Capital – Costo Medio Ponderale del Capitale Investito), la possibilità di diluire gli incrementi tariffari su un arco temporale maggiore di 5 anni, la possibilità di introdurre premi o penalizzazioni di tariffa in relazione a nuovi criteri di qualità del servizio reso. Tali criteri saranno oggetto di studio ai fini della loro effettiva misurabilità e concreta applicabilità e saranno oggetto di confronto con le categorie rappresentative degli utenti.

Stato di attuazione di alcuni interventi

A scopo informativo si riportano in appendice notizie relative ad alcuni argomenti di interesse generale concernenti il settore autostradale:

- nell'allegato n. 1 è riportato lo stato di attuazione di alcuni interventi del settore autostrada
- nell'allegato n. 2 sono riportate notizie sintetiche relative alla IV Convenzione aggiuntiva Autostrade S.p.A. per il quinquennio 2003-2007

- nell'allegato n. 3 sono riportati elementi relativi alle tariffe delle autostrade A24 ed A25.

8. Stato di attuazione della normativa della legge obiettivo – La figura del general contractor

La Legge 21.12.2002, n. 443 “Legge Obiettivo” ha introdotto, come noto, un diverso e più efficace regime normativo per le opere strategiche e di preminente interesse nazionale.

La legge demanda peraltro la introduzione delle nuove norme procedurali e contrattuali a diversi strumenti normativi primari e secondari, sulla scorta dei principi fissati dalla legge stessa.

A livello legislativo, le nuove procedure sono state regolate dal decreto legislativo 20.08.2002, n. 190. A livello secondario, devono essere emanati i regolamenti previsti dall'articolo 15 del predetto D.Lgs 190/2002, e cioè:

- la introduzione di un sistema di qualificazione dei contraenti generali;
- la individuazione degli elaborati tecnici necessari ad integrare la progettazione indicata dalla Legge Obiettivo, con particolare riferimento al progetto preliminare;
- la regolamentazione di dettaglio delle procedure di approvazione del progetto definitivo e delle varianti.

Devono poi essere introdotte, nel Regolamento generale di cui al D.P.R. 554/99, le norme regolanti la gestione degli affidamenti a contraente generale.

I regolamenti

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha, di conseguenza, programmato la emanazione di tre distinti Regolamenti:

- a) il Regolamento di qualificazione dei contraenti generali;
- b) il Regolamento di redazione dei progetti della Legge “obiettivo” e di approvazione delle varianti;
- c) il Regolamento di gestione degli affidamenti a contraente generale.

Lo schema del primo Regolamento, predisposto già nel corso dello scorso anno, è stato oggetto di vaste e approfondite consultazioni con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali e con i rappresentanti delle Amministrazioni committenti.

Si prevede possa essere diramato e sottoposto alle valutazioni del Consiglio dei Ministri già dalla prossima settimana; successivamente sarà avviato il procedimento di approvazione, che prevede il parere del Consiglio di

Stato, della Conferenza Unificata e infine il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Sui contenuti del Decreto, gioverà sinteticamente ricordare che esso segue – secondo le vincolanti indicazioni della Legge Obiettivo – le prescrizioni delle normative europee, che inquadrano l'affidamento a contraente generale nell'ambito della cosiddetta "Direttiva lavori" 93/97, quale esecutore con qualsiasi mezzo di un'opera conforme alle esigenze del soggetto aggiudicatore.

In accordo a quella Direttiva, i requisiti del contraente generale devono essere individuati nella capacità economica e finanziaria, valutata in base al patrimonio delle imprese ed al giro d'affari in lavori; nella idoneità tecnica ed organizzativa, valutata sulla scorta delle precedenti esperienze di lavoro; nella disponibilità di un adeguato organico dirigenziale e tecnico.

Ovviamente tali requisiti dovranno essere ragguagliati alla capacità di eseguire – o, meglio, far eseguire – opere di un importo minimo di 250 milioni di euro, che potranno arrivare ai miliardi di euro delle opere maggiori, e tenere, nel contempo, debito conto delle realtà imprenditoriali italiane, formatesi nella vigenza di una normativa che esigeva l'esecuzione diretta delle opere e suddivideva pertanto ogni grande opera in un numero assai elevato di lotti di poche di decine di milioni di euro.

Il secondo Regolamento – progettazione – è in stato avanzato di redazione; anche per tale Regolamento sarà compiuta, in tempi più ristretti, una consultazione delle forze sociali e professionali, e dei maggiori committenti delle opere pubbliche.

Il contenuto confermerà in gran parte quello dell'attuale Regolamento, aumentando peraltro in modo sostanziale il contenuto del progetto preliminare, che deve consentire la emissione dei provvedimenti di valutazione di impatto ambientale e localizzazione urbanistica. Particolare attenzione sarà dedicata alle problematiche di approvazione delle varianti, che in passato hanno posto gravi problemi per i tempi richiesti.

Si ritiene che il Regolamento possa essere diramato ed iniziare il suo iter di approvazione entro il prossimo mese di febbraio.

Il terzo Regolamento – gestione dell'affidamento al contraente generale – sarà redatto nel corso di questo trimestre ed avvierà il proprio iter entro il primo semestre di quest'anno. Il Decreto conterrà l'adeguamento del Regolamento generale alla situazione del contraente generale, il cui regime normativo, contenuto nel Decreto Legislativo 190/02, è sostanzialmente diverso da quello dell'appaltatore, per la maggiore estensione delle attività (progettazione, espropriazione, direzione dei lavori) e per la possibilità di fare eseguire in tutto o in parte i lavori a terzi.

Possibili ulteriori evoluzioni

Infine, gioverà qui ricordare che la Legge 443/01 ha previsto la possibilità di correggere ed integrare il Decreto Legislativo di attuazione, attenendosi ai medesimi principi individuati dalla legge di delega, entro i due anni dalla entrata in vigore della legge delegata. Il Governo valuterà con molta attenzione la possibilità di avvalersi di tale facoltà, acquisendo gli esiti del primo periodo di attuazione della nuova norma e sulla scorta di quanto sarà acquisito anche a mezzo di una nuova Conferenza sui Lavori pubblici.

Fin d'ora può segnalarsi, come possibile oggetto di un nuovo intervento, una semplificazione, per le opere strategiche e di preminente interesse nazionale, della procedura c.d. di “finanza di progetto” ex articoli 37bis e ss. della l. 109/94, la cui particolare laboriosità è stata da molte parti lamentata.

ANAS SpA DIREZIONE CENTRALE AUTOSTRADE E TRAFORI

INFRASTRUTTURE STRATEGICHE	COSTO STIMATO (€ x 1.000)	Stato attuativo
Trafo di sicurezza del Frejus	167.948,00	<u>Progettazione definitiva</u> delle opere di messa in sicurezza dell'attuale tunnel già autorizzate dalla Commissione Intergovernativa di controllo mediante realizzazione di opere impiantistiche e strutturali (Rifugi ecc.)
Trafo del Frejus	1.807,60	<u>Progetto preliminare</u> per la realizzazione di un cunicolo di servizio già autorizzato dalla Commissione Intergovernativa di controllo
Completamento autostradale Corridoio 5	136.861,00	Sono attualmente in corso gli interventi per l'ammodernamento dell'autostrada A4-Torino - Milano. Sono stati redatti i progetti preliminari per la realizzazione della 4a corsia sempre della A4 per la tratta Milano - Bergamo nonché della 3a corsia per la tratta Venezia - Trieste.
Autostrada Asti - Cuneo	1.086.109,00	Il collegamento autostradale dell'estesa di km 96 è articolato su due tronchi connessi per mezzo di un tratto di circa 19 km dell'autostrada A6 Torino - Savona. Risultano in corso di esecuzione n°7 lotti per un'estesa complessiva di km 39 mentre sono in corso di <u>progettazione definitiva - esecutiva</u> n° 8 lotti per la rimanente estesa di km 24,60. Secondo l'attuale cronoprogramma il completamento dell'opera è previsto per l'anno 2010.
Autostrada Cuneo - Nizza (MERCANTOUR)	836.560,00	<u>Studio di prefattibilità</u> del Collegamento Internazionale tra Cuneo Nord e Nizza Mescia Sud attraverso un nuovo traforo di valico tra le valli di Stura e Tinea. Esistono indagini geologiche effettuate dalla Commissione Intergovernativa.
Asse autostradale medio Padano Brescia - Bergamo - Milano	774.685,00	<u>Progettazione preliminare</u> del collegamento tra la SP 19 con la futura tangenziale est di Milano per l'estesa di km 61,50 posta a base di gara ai sensi dell'art. 37-quater della Legge 109/94.
Passante di Mestre	1.962.536,00	<u>Progettazione preliminare</u> del passante esterno all'attuale A4 della lunghezza di km 32 nonché di un tunnel sottopassante l'attuale sede autostradale. Il progetto del passante esterno è in fase di approvazione da parte dell'ANAS.
Asse autostradale Brennero - Verona - Parma - La Spezia (TIBRE)	1.032.914,00	<u>Progettazione preliminare</u> del collegamento dalla A15 Parma - La Spezia alla A22 Nogarole Rocca. Attualmente in fase di approvazione da parte dell'ANAS.
Asse autostradale Cecina-Civitavecchia	1.859.245,00	<u>Studio di fattibilità</u> del collegamento tra Cecina - Grosseto e Civitavecchia Nord. Attualmente sono in corso valutazione da parte degli Enti territoriali centrali e periferici per l'individuazione del tracciato tra la soluzione costiera e collinare.
Palermo-Messina	619.748,00	L'opera è realizzata e aperta al traffico ad eccezione di un tratto attualmente in corso di realizzazione.
Asse autostradale Variante di Valico	3.936.000,00	L'opera risulta già in corso di realizzazione per 4 lotti. Ulteriori 5 lotti comprensiva la galleria di base sono in fase di appalto. Per la restante parte è in avanzata fase la <u>progettazione esecutiva</u> .
Nodo Stradale ed Autostradale di Bologna	701.348,00	L'opera risulta in <u>progettazione definitiva</u> per l'adeguamento delle tangenziali e dell'autostrada A14. In corso la Conferenza di Servizi già indetta per il 30/09/02. Tuttavia esiste un accordo tra il Ministero delle Infrastrutture e la Regione Emilia Romagna per il passante largo A14.
Collegamento Campogalliano-Sassuolo	175.595,00	L'opera consente il collegamento tra la A22 all'intersezione con la A1 in prossimità dei caselli di Modena Nord e Campogalliano e la SS 467 Pedemontana in Comune di Sassuolo. In corso la <u>progettazione definitiva</u> .
Ampliamento A1 Tratta A22-Borgo Panigale	139.185,00	Realizzazione della 4a corsia della A1 sulla tratta Modena - Bologna. Conclusa la Conferenza di Servizi il 28/06/02. Per i tre lotti è in corso di approvazione la <u>progettazione esecutiva</u> .
Galleria di sicurezza del Gran Sasso	64.299,00	Intervento finalizzato all'incremento dei livelli di sicurezza all'interno della galleria - Attualmente in <u>progettazione definitiva</u> . Esistono ricorsi.
Nuova Romea	929.622,00	In corso da parte delle Regioni Veneto ed Emilia Romagna della <u>progettazione preliminare - studio di impatto ambientale</u> ed <u>analisi strategica</u> sull'ipotesi dell'asse autostradale di completamento dell'itinerario europeo E45 - E55..
Asse autostradale Salerno - Reggio Calabria; Asse autostradale Palermo - Messina	13.449.054,00	
TOTALE	27.873.516,60	