

Determinazione n. 42-2001**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

Nelle adunanze del 10, 13 e 24 luglio 2001;

visto il testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, delle leggi sull'Ordinamento della Corte dei conti;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259, sulla partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;

visto l'articolo 9 del decreto legislativo 26 dicembre 1994, n. 143, con il quale l'Ente nazionale per le strade (ANAS) è stato assoggettato al controllo della Corte dei conti nelle forme previste dall'articolo 12 della legge n. 259 del 1958;

visti gli articoli 6, 10, 12 e 13 del decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1995, n. 242, che completano e precisano il quadro operativo del controllo della Corte dei conti;

vista la determinazione n. 62-99 del 29 ottobre 1999 con cui la Sezione ha disciplinato le modalità di esecuzione degli adempimenti cui l'ANAS e le Amministrazioni vigilanti debbono provvedere, ai sensi della citata legge n. 259 ed ai fini dell'esercizio del controllo;

vista la determinazione n. 14-2001 contenente norme per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione del controllo, istituita a norma dell'articolo 9 della suddetta legge n. 259 del 1958;

visti i conti consuntivi degli esercizi finanziari 1998, 1999 e 2000 nonché i bilanci di esercizio del 1998, 1999 e 2000, accompagnati dalle annesse relazioni dell'Amministratore, del Consiglio e del Collegio dei Revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente Francesco De Filippis e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ANAS sugli esercizi 1998, 1999 e 2000;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze oltre che dei suddetti conti consuntivi e bilanci d'esercizio – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i bilanci consuntivi e i bilanci d'esercizio 1998, 1999 e 2000 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente ANAS.

L'ESTENSORE

f.to Francesco De Filippis

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE NAZIONALE PER LE STRADE (ANAS), PER GLI ESERCIZI DAL 1998 AL 2000

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Considerazioni generali. - 2.1 «Federalismo stradale». - 2.2-2.7 Il processo di trasformazione. - 2.8-2.9 Modalità di controllo. - 2.10-2.11 Missione dell'ANAS. - 2.12-2.18 Problematiche rilevanti. – 3. Scenario istituzionale ed operativo. - 3.1-3.3 Configurazione dell'ANAS. - 3.4 Gli organi dell'Ente. - 3.5-3.14 Compiti istituzionali. - 3.15-3.24 Modello organizzativo. - 3.25-3.31 Programmazione aziendale. – 4. Le concessioni autostradali. - 4.1-4.3 Profili generali. - 4.4-4.7 Ricorso allo strumento concessorio. - 4.8-4.9 Modalità procedurali. - 4.10 Problematiche specifiche. - 4.11 Verifica della contabilità e dei bilanci delle concessionarie. - 4.12 Manutenzione della rete autostradale. - 4.13 Sicurezza della circolazione. - 4.14 Assistenza alla clientela. - 4.15 Concessione dei «servizi» a favore di altri soggetti. - 4.16 Programmazione dei lavori. - 4.17-4.19 SATAP per la costruzione Asti-Cuneo. - 4.20 SAT per la dorsale tirrenica. - 5. Gestione finanziaria. - 5.1-5.2 Introduzione. - 5.3-5.4 Il quadro legislativo di riferimento. - 5.5-5.10 Prospettazioni contabili. - 5.11-5.12 Residui passivi. - 5.13-5.14 «Criticità» ed «Anomalie». - 5.15 Rappresentazione in bilancio dei mutui. - 5.16 Sospesi di cassa. - 5.17 Valutazioni del Ministero vigilante. - 5.18-5.28 Altri rilievi della Corte. - 5.29 Il bilancio civilistico. - 5.30-5.38 Conto economico. - 5.39-5.40 Stato patrimoniale. - 5.41 Il libro giornale. - 5.42 Il servizio di tesoreria. - 5.43 Conclusioni e raccomandazioni. – 6. Personale e «consulenti». - 6.1 Profili generali. - 6.2 La contrattazione aziendale. - 6.3 Gli istituti contrattuali. - 6.4 Formazione del personale. - 6.5 La gestione delle risorse umane. - 6.6 Il servizio Affari generali. - 6.7-6.11 Profili specifici. Il costo del personale. - 6.12 Personale dirigente. - 6.13 Altri dipendenti. - 6.14 Evoluzione quantitativa del personale. - 6.15-6.17 Gestione finanziaria del personale. - 6.18-6.19 Produttività del personale. - 6.20 Attività di consulenza. - 6.21-6.22 Conclusioni e raccomandazioni. – 7. 7.1 Attività contrattuale. - 7.2 La gestione diretta. - 7.18 Dal bando di gara alla consegna dei lavori, limitatamente agli anni 1999 e 2000. - 7.19-7.20 Lavori aeroporto di Malpensa. - 7.21 Lavori S.S. 1 Aurelia - lotto Montenero-Moroccone. - 7.22 Stato dei lavori su compartimenti campione di Milano, Firenze, Catanzaro e Cosenza. - 7.23 Lavori sulla S.S. 510 lotti 4, 5 e 6 (località Bersaglio e Vello). - 7.24 Riaffidamento dei lavori. - 7.25-7.29 Atti stipulati negli anni 1996-2000. - 7.30-7.34 Collaudi. - 7.35 La gestione indiretta. - 7.36 Programma di finalizzazione delle opere ante 1996 e post 1996, finanziate con i «residui passivi». – 8. Contenzioso. - 8.1-8.2 «Criticità» rilevate. - 8.3-8.4 Istruttoria in corso. - 8.5-8.8 «Evidenze» accertate. - 8.9-8.14 Casi particolari di contenzioso. - 8.15-8.16 Controllo interno. – 9. 9.1 Sistema dei controlli. - 9.2-9.4 La vigilanza ministeriale. - 9.5-9.7 Il controllo del Collegio dei Revisori (C.R.). - 9.8-9.13 Il controllo interno. – 10. Conclusioni e raccomandazioni. - 10.1-10.4 Premessa. - 10.5-10.8 Profili generali. - 10.9-10.14 Profili specifici.

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA

1.1. La Corte dei Conti riferisce al Parlamento i risultati del controllo eseguito sulle gestioni finanziarie per gli esercizi 1998-2000, ai sensi della coordinata normativa di cui all'art. 9 del D.Lgs. 26 febbraio 1994 n. 143 e della legge 21 marzo 1958, n. 259¹.

Con l'art. 1 del citato D.Lgs. 143/94 è stato istituito l'Ente Nazionale per le Strade in sostituzione della soppressa Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (A.N.A.S.), precisandosi all'art. 1 del D.P.R. 21 aprile 1995, n. 242 che il nuovo organismo è «un Ente pubblico economico ed ha sede in Roma», con articolazioni periferiche individuate dal Consiglio ², ai sensi dell'art. 12 dello stesso D.P.R. 242/1995.

1.2. Il bilancio consuntivo e di esercizio del 1998 è stato deliberato dal Consiglio dell'Ente nella seduta del 24 giugno 1999, mentre il bilancio del 1999 è stato approvato dal Consiglio nella seduta del 7 giugno 2000. La trasmissione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti degli atti contabili dei bilanci consuntivi del 1999 e del preventivo 2000 è avvenuta con lettera datata 4 agosto 2000.

Il bilancio consuntivo 2000 è stato deliberato dal Consiglio nella seduta del 18 giugno 2001.

¹ Per le precedenti relazioni sui risultati eseguiti sulla gestione finanziaria dell'Ente Nazionale per le Strade (ANAS) cfr. la Relazione sulla gestione finanziaria relativa agli anni 1995, 1996, 1997, trasmessa al Parlamento in data 22 settembre 1999, cfr. Atti Camera, XIII Legislatura, Doc. 219, Vol. 1 e 2. Per i precedenti riguardanti l'ANAS, ante 1995 cfr. le molteplici relazioni al Parlamento sulla Gestione Finanziaria dello Stato trasmesse unitamente alla deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti sulla parificazione del Rendiconto Generale dello Stato.

² La legge istitutiva (D.Lgs. 143/94) e lo Statuto usano l'espressione Consiglio, salvo all'art. 21 dello Statuto (vigilanza ministeriale) in cui si parla di Consiglio di Amministrazione. Nel testo si fa riferimento alla dizione «Consiglio».

1.3. Il presente referto attiene, pertanto, alle gestioni, come sopra circoscritte, poste in essere dal 1998 al 2000 nonché ai **fatti più salienti** intervenuti nel 2001 sino alla data di adozione da parte della Corte (luglio 2001). Esso viene presentato prima della formale approvazione dei consuntivi 1999 e 2000 da parte dell'Autorità governativa di vigilanza (Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Tesoro) allo scopo di consentire una tempestiva informazione al Parlamento sui risultati del controllo eseguito per attivare, ove del caso, l'esercizio del controllo politico ³.

1.4. Alla luce della dettagliata illustrazione, di cui ai successivi paragrafi 2, 3 e 4, la Corte deve immediatamente sottolineare la **ridotta funzionalità** dell'ANAS, in relazione alle «missioni» alla stessa attribuite con il D.L.gs. 143/94 e con lo Statuto (D.P.R. 242/95), essendo stata la sua azione circoscritta:

³ Con nota datata 12 luglio 2001, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (DICOTER), nel riferirsi al bilancio consuntivo dell'esercizio finanziario 1999, ha richiesto elementi conoscitivi in ordine al:

- disavanzo di competenza per oltre 858 miliardi, con un incremento del 318,58% rispetto a quello risultante al 31 dicembre 1998;
- incremento degli oneri per consulenze esterne, che nel rispetto della circolare del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica n. 73 del 20 ottobre 1998, trasmessa a codesto Ente con ministeriale n. 1123 del 18 dicembre 1998, avrebbe dovuto presentare il carattere dell'invarianza rispetto all'esercizio precedente;
- mancato completamento degli adempimenti procedurali dell'art. 3, commi 115-119, della legge 662/96, per il trasferimento all'Ente dei beni, mobili ed immobili, già in capo alla soppressa Azienda Autonoma delle Strade.

Inoltre, lo stesso Ministero ha richiesto maggiori informazioni in merito alle seguenti tematiche:

- cause dei ritardi dell'attuazione dei lavori previsti negli accordi di programma;
- politica di assunzione del personale e sistema selettivo;
- riconoscimento di mansioni superiori al personale in servizio;
- imputazione dei compensi corrisposti all'Amministratore nel capitolo dei compensi del personale anziché in un capitolo ad hoc come più volte evidenziato da questo Ministero e dal Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica;
- persistente aumento delle spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni, incrementate del 131,54% rispetto all'esercizio finanziario 1998;
- perdurante omessa formulazione delle proposte di dismissione di case cantoniere non più utili per i fini istituzionali dell'Ente in attuazione della legge 449/97, localizzate sulla rete nazionale di cui al decreto legislativo n. 461/99, disattendendo la direttiva ministeriale n. 72/ANAS/99 del 5 gennaio 1999, a tal fine emanata.

- agli interventi, praticati a «ridottissima velocità», in materia di costruzione e manutenzione della viabilità ordinaria;
- alla scarsa «vitalità» del Consiglio, malgrado la gravità delle «criticità» esistenti;
- alla costruzione (a volte delle opere di completamento) di alcune autostrade, attualmente in corso di affidamento a concessionari, quali la Roma-Teramo-Pescara e l'Asti-Cuneo;
- alla gestione e manutenzione della Palermo-Catania, della Palermo-Alcamo e della Salerno-Reggio Calabria;
- alla gestione del proprio patrimonio.

Nulla è dato rinvenire in ordine alle altre «missioni», che avrebbero dovuto connotare la natura di «Ente pubblico economico», perché riferibili ad attività concorrenziali del mercato.

Si è così notato che l'ANAS, anche dopo la riforma istituzionale, manifesta la difficoltà di distaccarsi dal «**modus operandi**» della soppressa Azienda, specie in materia di «esternalizzazione» delle progettazioni e delle concessioni autostradali.

- 1.5. Nell'esercizio della sua attività di controllo, la Corte deve segnalare le **molteplici difficoltà** incontrate nell'acquisizione degli elementi conoscitivi, nell'accesso ai dati aziendali informatizzati, nell'esecuzione delle proprie verifiche comportanti numerosi accertamenti, a cagione del sistema di rappresentazione dei dati di gestione. Inoltre, l'**inadeguatezza del controllo interno**, ha obbligato la Corte all'esecuzione di molteplici riscontri surrogatori, non certo esaustivi. Un'**azione proficua di monitoraggio** è stata svolta – e tuttora viene eseguita – dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (DICOTER), i cui risultati hanno permesso alla Corte, come in

seguito precisato, di conseguire un miglioramento della conoscenza dei fatti aziendali e di valutare.

1.6. L'attività di controllo della Corte dei Conti ha come fondamentale obiettivo la verifica:

- **dei risultati** in relazione alle «missioni» affidate all'Ente, agli obiettivi e alle strategie indicati nel programma annuale d'attività e nei complementari programmi triennali e annuali dei lavori e nell'accordo di programma;
- **dei costi** con riferimento alle diverse scelte possibili, tecnicamente valide e amministrativamente consentite, come ad esempio nel settore delle concessioni autostradali;
- **dei rendimenti** degli interventi, sotto la duplice angolazione dell'efficienza e dell'efficacia, nel quadro normativo europeo e nazionale volto alla «**velocizzazione**» **della progettazione ed esecuzione** delle opere programmate e, di conseguenza, alla sensibile riduzione dell'enorme volume di «**residui passivi**», attestato al 31 dicembre 2000 a L. 21.474,1 mld, cioè ad oltre due volte l'intero budget dell'Ente.

1.7. I controlli eseguiti dalla Corte, hanno preso in considerazione, in una visione macroeconomica, i principali atti di gestione da sottoporre alla verifica e alla correlata valutazione sotto il duplice profilo di **legalità** e del rispetto dei **principi di sana gestione finanziaria** (economicità, efficacia, efficienza): principi questi di portata generale applicabili a tutti gli organismi pubblici – qualunque sia la loro «**veste**» giuridica ed operativa – rappresentando la concreta specificazione della finalità di «buon andamento» dei pubblici apparati (art. 97 Cost.) e della proficuità dell'azione amministrativa (art. 1 della legge 7 agosto

1990, n. 241).

1.8. Con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 2/1995 e con la determinazione della Sezione di Controllo degli enti pubblici n. 14/2001 sono stati stabiliti criteri, funzioni e contenuti che presiedono l'attività di controllo della Corte con specifico riferimento al vigente quadro normativo.

1.9. E' bene sottolineare che l'«**emergenza**» aziendale esistente nel 1994, accresciuta dal fenomeno «tangentopoli», avrebbe dovuto esaurirsi nel corso di 18-24 mesi dal «**commissariamento**» dell'Ente e, comunque, non oltre dicembre 1995, con avvio nel 1996 della **fase di «normalità»** operativa, improntata a criteri imprenditoriali.

I controlli della Corte hanno consentito di acclarare che tuttora persistono molteplici e rilevanti «**criticità**», attinenti principalmente ad una struttura organizzativa ed ai processi operativi che rinvergono la loro origine e causa insieme, in epoca successiva al 1996, a causa della conservazione di un'**impostazione** ormai superata anche nell'apparato ministeriale (in seguito alle riforme Amato-Cassese e Bassanini).

1.10. E' bene immediatamente precisare che il volume finanziario dell'ANAS interessato dalle infrastrutture stradali e autostradali in gestione diretta, s'eleva mediamente nel 1998-2000 a **circa L. 2.500 mld annui**, cui **si aggiungono** un consistente volume di «residui», che al 1° gennaio 2001 si stabiliscono a **L. 20.940 mld** per i «**residui attivi**» e a **L. 21.474,1 mld** per quelli

«passivi» con una **movimentazione finanziaria globale di oltre L. 42.410 mld.** A tali fondi, si debbono aggiungere quelli delle concessionarie, i cui importi risultano superiori alle disponibilità economico-finanziarie dell'ANAS, per una massa media (1998-2000) annuale di circa 20.000 mld tra riscossione dei «pedaggi» comprensivi di viacard e telepass ed erogazione di contributi «a fondo perduto».

- 1.11. Nel periodo 1990-2000, come verrà in prosieguo specificato, le concessionarie hanno usufruito di **L. 57.000 mld** a titolo di ricavi da vendite e prestazioni e da **L. 37.067 mld** da ulteriori contributi statali ovvero da proventi finanziari ordinari e straordinari, di cui **L. 32.207 mld** da contributi statali - o via ANAS - erogati a «fondo perduto».

Tali importi sono completati dall'ulteriore investimento di L. 17.000 mld, programmato per il periodo 2001-2003 dalle concessionarie, cui partecipa lo Stato con contributi «a fondo perduto» nella misura massima del 65%. Complessivamente, **nel periodo 1990-2002, il volume finanziario trasferito alle concessionarie autostradali dall'ANAS ovvero dallo Stato, in diverse forme, si eleva a L. 111.067 mld.**

2. CONSIDERAZIONI GENERALI

a) «Federalismo stradale»

2.1. Il 1999 ed il 2000 sono stati caratterizzati dal «**federalismo**» della rete stradale (legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni, da ultimo la legge 29 luglio 1999, n. 241, nonché il D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 419 e D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 461), e dal completamento del quadro di **responsabilità** e **trasparenza**, predisposto dalla Legge **costituzionale**, il cui art. 117 demanda alla competenza regionale anche il sistema stradale. Nella seguente tabella sono indicate le consistenze dei diversi attori, preposti alla gestione della rete autostradale e stradale Merloni del 1994 e dalle successive modificazioni.

Il trasferimento di circa 30.000 km alle Regioni, con l'assegnazione all'ANAS di circa 15.600 km **costituisce un importante processo di attuazione del vigente ordinamento.**

Rete stradale nazionale, regionale e comunale

(in migliaia di km)

Regione	Autostrade	Statali ANAS	Regionali	Provinciali	Comuni Extra Urbane	Totale*	Personale ANAS
							(al 30.9.2000)
Piemonte	788	668,344	2.224,661	10.977	16.436	2.893,005	359
Valle d'Aosta	34	148,183	4,817	496	1.299	153,000	50
Lombardia	560	875,600	2.486,594	8.764	15.202	3.362,194	348
Trentino A.A.	207			2.672	4.501		11
Veneto	457	689,386	1.687,995	7.303	13.828	2.377,381	362
Friuli V. G.	207	474,367	704,633	2.169	2.491	1.179,000	183
Liguria	374	116,514	945,966	2.623	4.508	1.061,480	206
Emilia Romagna	633	1.077,809	1.899,031	7.235	18.387	2.976,840	222
Toscana	413	638,069	2.631,609	7.272	9.976	3.469,678	306
Umbria	64	321,672	1.099,657	2.814	2.261	1.421,329	212
Marche	200	504,087	811,880	5.526	6.936	1.315,967	208
Lazio	478	486,122	2.010,515	5.964	9.037	2.496,637	615
Abruzzo	319	606,680	1.629,796	5.014	6.872	2.236,476	389
Molise	52	507,223	429,066	1.806	310	936,289	166
Campania	445	1.188,815	1.538,695	6.948	8.906	2.727,510	671
Puglia	281	1.465,913	1.418,191	8.128	5.165	2.884,104	400
Basilicata	40	1.049,927	910,791	2.862	1.653	1.960,718	366
Calabria	279	1.363,189	2.054,938	6.624	6.440	3.418,127	667
Sicilia	582	2.137,148	1.475,852	12.713	5.477	3.613,000	420
Sardegna	0	1.122,279	1.800,721	5.532	3.981	2.923,000	725
Sezione Catania							158
<i>Unità Speciali</i>							
Bologna							14
Cosenza							613
Genova							13
Palermo							184
Direz. Generale							909
	6.473	15.640,327	27.765,408	114.442	141.666	43.405,735	8777

- Risorse umane da trasferire alle Regioni 3.290 unità più dirigenti.
- Risorse finanziarie da trasferire alle Regioni L. 1.648 mld. Dal 1 gennaio 2001 oltre L. 1.194 mld. Per piano straordinario e L. 933 mld. Per spese di funzionamento.

* Statali ANAS più Regionali.

* Aggiornato al 30 settembre 2000.

Fonte: Elaborazione in data 19 ottobre 2000, della Corte dei Conti su dati ISTAT e ANAS con riferimento al D.L.gs. 29 ottobre 1999, n. 461.

b) Il processo di trasformazione

2.2. E' bene precisare che le molteplici misure ideate ed attuate dal 1994, per loro natura e per la scarsa incisività innovativa, avrebbero potuto ben trovare attuazione anche nel precedente quadro della soppressa Azienda, essendo stata del tutto influente la diversa configurazione giuridica (Ente pubblico