

3.6 Le attribuzioni del Consiglio previste dal D. Lgs. 26 febbraio 1994, n. 143 e dallo Statuto (D.P.R. 21 aprile 1995, n. 242) sono:

- l'adozione dello schema di programma annuale di attività dell'Ente;
- l'approvazione degli accordi di programma e delle sue revisioni annuali;
- la deliberazione dei bilanci preventivi e consuntivi;
- l'approvazione dei capitolati generali;
- l'approvazione di progetti di lavori di importo superiore a L. 100 mld;
- l'approvazione delle procedure proposte in ordine all'aggiudicazione o affidamento degli appalti di opere di importo superiore al limite di valore in ECU stabilito per l'applicazione della normativa comunitaria;
- l'approvazione delle procedure proposte in ordine all'aggiudicazione o affidamento degli appalti di forniture e servizi di importo superiore al decimo del valore suindicato;
- l'approvazione degli atti aggiuntivi qualora l'importo del nuovo contratto, a seguito delle intervenute perizie di varianti, superi complessivamente il limite comunitario sopraindicato;
- l'acquisizione e vendita di partecipazioni;
- l'acquisto e vendita di beni immobili di valore superiore a L. 5 mld;
- l'acquisto e vendita di beni mobili di valore superiore a L. 500 mil;
- l'approvazione dei regolamenti di organizzazione, di amministrazione, di contabilità e del personale, nonché della relativa dotazione organica;
- le proposte per le eventuali modifiche dello Statuto;
- l'approvazione delle concessioni autostradali;

- l'approvazione del programma triennale ed annuale per la gestione e l'incremento della rete stradale e autostradale e della loro revisione;
- l'elaborazione dei criteri per la nomina dei dirigenti;
- il monitoraggio dell'attività posto in essere dall'Amministratore e dalla struttura operativa nelle materie rimesse alla competenza del Consiglio.

In proposito, va segnalato che, a mente dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 vanno sottoposti alla preventiva deliberazione del Consiglio dei Ministri i «regolamenti» emanati per disciplinare «l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge»: dizione questa riferibile anche alle norme statutarie emanate con il citato D.P.R. 242/95, adottato in assenza delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri.

Da tale angolazione, la riforma statutaria deliberata nel quadro del D.L.gs n. 143 in data 26 febbraio 1994 proposta dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e Tesoro ha subito un'interruzione procedimentale non essendo stata corroborata dall'intervento del Consiglio dei Ministri. Sulla questione la Corte si riserva di riferire nella prossima relazione.

- 3.7 Sono, altresì, demandate al Consiglio la costituzione e la regolamentazione delle «**società di servizio**» costituite con regioni, province e comuni per la progettazione, costruzione e manutenzione delle strade di rispettiva competenza nonché per esercitare le suddette attività «anche per conto e nell'interesse di regioni, province e comuni» (art. 6, comma 4, del D. Lgs 29 ottobre 1999, n. 419) al pari degli **accordi previsti dall'art. 99** del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, con gli enti territoriali per svolgere attività separate o d'insieme relative alle strade, nel

quadro del «**federalismo stradale**», disposto con la legge 15 marzo 1997, n. 59.

Infine il **Consiglio delibera su ogni altra questione** attribuita dalla legge o dallo statuto nonché sugli **affari ad esso sottoposti dagli altri organi dell'Ente**.

3.8. L'importanza dei suddetti compiti, qualifica il Consiglio quale «**perno**» **essenziale su cui far ruotare l'«Amministrazione» dell'Ente**, con l'adozione tempestiva degli atti di maggior spicco (schema dell'annuale programma di attività, programma triennale e annuale, contratto di programma, ristrutturazione organizzativa; deliberazione sui bilanci, adozione di direttive per assicurare la migliore gestione, esercizio del potere regolamentare, etc).

3.9 Per completezza, si fa presente che, in base allo Statuto, alle riunioni del Consiglio partecipa, senza diritto di voto, il direttore generale dell'Ente, carica questa **rimasta vacante** durante il periodo interessato dalla presente relazione.

3.10. L'Amministratore – con funzioni di Presidente del Consiglio – esercita, direttamente o per delega, tutti gli atti di **gestione**, nei limiti previsti dalla legge e dallo Statuto.

Il suo ruolo si modella su quello dell'amministratore delegato della S.p.A. Nominato, per la durata di cinque anni, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, è scelto tra i soggetti che abbiano amministrato, per almeno un quinquennio, aziende pubbliche o private di adeguata dimensione (art. 7, D.L.gs. 26

febbraio 1994, n. 143).

Per l'esercizio dei suoi compiti di gestione, l'Amministratore può rilasciare deleghe, anche ai dirigenti, aventi ad oggetto singoli atti.

L'Amministratore, oltre ai compiti avanti menzionati, adotta, in casi di urgenza e necessità, i provvedimenti di competenza del Consiglio, salvo ratifica da parte dello stesso nella prima seduta utile. L'Amministratore è tenuto ad informare periodicamente il Consiglio dell'attività svolta ed è soggetto alle disposizioni previste dal Codice Civile per gli amministratori delle S.p.A.

In caso di **assenza** o impedimento dell'Amministratore, le sue funzioni sono assunte dal consigliere più anziano nella carica o, a parità di anzianità nella carica, dal più anziano di età, il quale è abilitato a svolgere solo gli **atti di gestione corrente** e quelli **urgenti ed indifferibili**, salvo ratifica da parte dell'Amministratore.

In caso di **manca**za dell'Amministratore, le sue funzioni sono assunte dal Consigliere, come sopra precisato, che esercita le attività correnti e compie gli atti urgenti ed indifferibili senza obbligo di ratifica.

Il rapporto di servizio dell'Amministratore è regolato in base alle norme di diritto privato, con riferimento all'attività dei dirigenti d'azienda.

I requisiti soggettivi e professionali nonché le eventuali cause di ineleggibilità, di decadenza, di sostituzione commissariale (totale ovvero ad acta) sono disciplinate dal Cod. Civ. (artt. 2397 e ss.) e dalle altre norme di diritto pubblico che presiedono il funzionamento degli organi di enti pubblici. Ai sensi del Cod. Civ. sono disciplinate, tra l'altro, le cause di ineleggibilità e di decadenza (art. 2399 Cod. Civ.), la cessazione dall'ufficio (art. 2400 Cod. Civ.), la sostituzione (art. 2401).

3.11 Con rinvio alla più puntuale illustrazione del paragrafo 9, si ricorda che il **Collegio dei Revisori (C.R.)** è composto da tre membri effettivi e da tre supplenti e soggiace alle disposizioni del Cod. Civ. applicabili ai sindaci, in quanto compatibili. Essi sono nominati con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti per la durata di cinque anni e sono designati:

- uno dal Presidente del Consiglio dei Ministri, scelto tra dirigenti generali amministrativi o tecnici dell'Amministrazione dello Stato in servizio con funzioni di presidente;
- uno dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, scelto tra i dirigenti generali amministrativi e tecnici;
- uno dal Ministro del Tesoro, scelto tra i dirigenti generali amministrativi in servizio, esperto di materia aziendale.

L'attuale C.R. è stato nominato con D.M. del 4 ottobre 2000.

I componenti effettivi **non** sono collocati «fuori ruolo», ma continuano ad esercitare le funzioni istituzionali dell'organismo di appartenenza, con la conseguenza di ridurre sensibilmente la loro capacità operativa.

Per ognuno dei componenti del C.R. è prevista la nomina di un supplente. Prescrive l'art. 8, comma 4, D.L.gs. 143/94 che «**il C.R. verifica la regolarità delle scritture contabili, l'economicità, l'efficienza e l'efficacia della gestione ed analizza i processi decisionali ed esecutivi degli organi ed uffici dell'Ente. »**

«Il C.R. riferisce all'Amministratore i risultati delle verificazioni effettuate e propone gli eventuali correttivi e, nei casi più gravi, informa il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti».

«Il C.R., in sede di esame del bilancio consuntivo, "certifica lo stato di attuazione del programma", concordato col Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Certifica, altresì, "la corretta

gestione dei fondi comunitari”».

- 3.12 Il C.R., sempre in virtù della legge e dello Statuto, esplica il controllo di gestione, contabile e finanziario sull’Ente, secondo la legge istitutiva 143/94, lo Statuto (D.P.R. 242/95) e gli artt. 2397 e ss. Cod. Civ. e nonché le disposizioni degli altri regolamenti interni, comprendenti, tra l’altro, le verifiche di cassa con scansione trimestrale, la redazione della relazione sui bilanci (economico e finanziario), e la tempestiva segnalazione di eventuali irregolarità della gestione contabili con la formulazione delle relative proposte migliorative. L’interpretazione logico-sistematica delle norme riguardanti l’approvazione dei bilanci (economico e finanziario) va condotta nel rispetto dell’autonomia amministrativo-contabile dell’ANAS. In tale prospettiva la relazione del C.R. deve essere presentata prima e **non successivamente** alla delibera, approvativa dei bilanci adottata dal Consiglio per consentire a quest’ultimo di determinarsi compiutamente dopo aver preso visione degli orientamenti espressi dal C.R.

Il termine «**approvazione**» dell’Autorità governativa si inquadra nell’esercizio del potere di «vigilanza» e non può costituire il momento decisionale di approvazione dei bilanci, rimesso esclusivamente alla competenza del Consiglio.

Opinare diversamente significa riconoscere all’Autorità governativa il medesimo potere di gestione dell’Ente: e ciò in contrasto con il principio fondamentale della sua autonomia amministrativo-contabile.

- 3.13 Nel complesso, l’attività del C.R., nel periodo in esame, non è apparsa caratterizzata dalla necessaria incisività per la verifica

dei principi di sana gestione finanziaria.

- 3.14 All'Amministratore, ai componenti del Consiglio e del C.R., per il precedente mandato, erano stati previsti, con appositi decreti del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, i seguenti compensi:

	<i>D.M.LL.PP.</i>	<i>Compenso previsto</i>
Presidente-Amministratore	7.4.94	350.000.000
Componente Consiglio	19.10.95	150.000.000
Presidente C.R.	19.10.95	60.000.000
Componente C.R.	19.10.95	40.000.000

Nel periodo 1995-2000 a tutti è stato corrisposto un gettone di presenza per la partecipazione alle singole sedute in misura di L. 200.000 lorde.

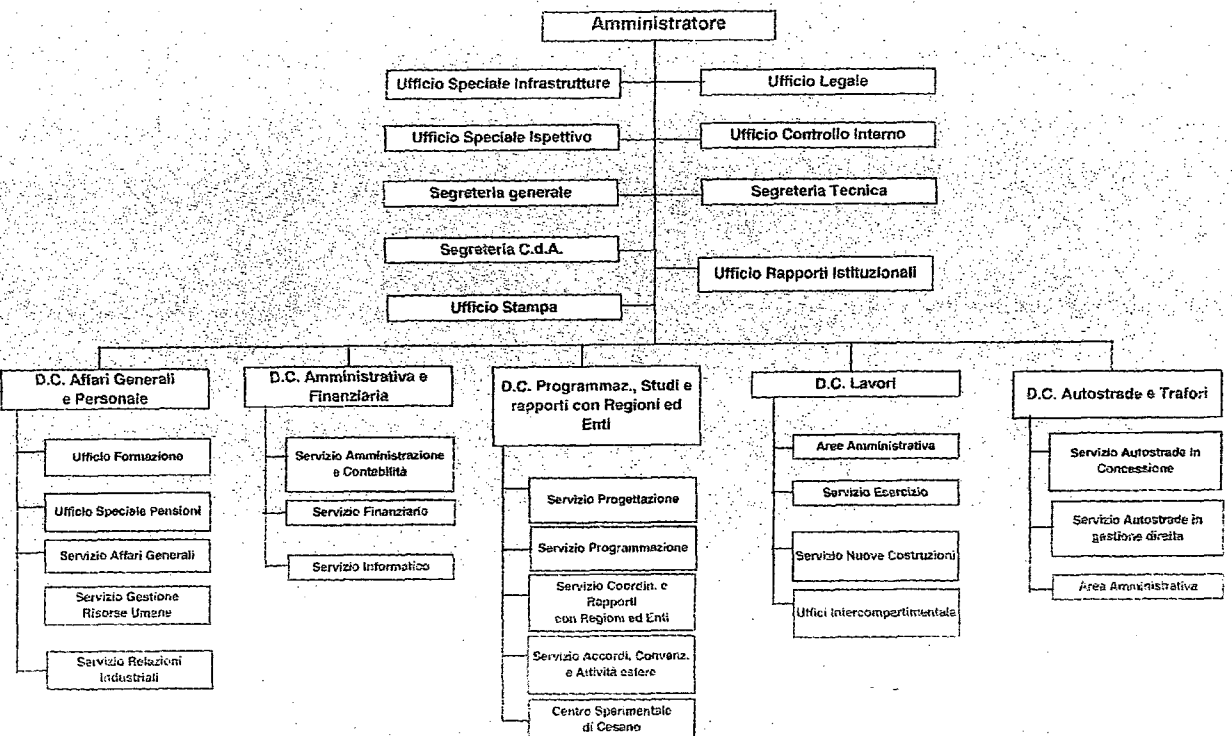
Tale gettone era erogato anche al magistrato della Corte dei Conti, delegato al controllo.

Per quanto riguarda i nuovi compensi, essi sono a tutt'oggi in corso di rideterminazione. La Corte si riserva di riferire nella prossima relazione.

d) Modello organizzativo

- 3.15 L'articolazione organizzativa centrale può essere schematizzata nel seguente organigramma.

Organigramma Struttura Centrale Anas



3.16. Alle singole unità centrali direzionali sono state assegnate le competenze dettagliatamente specificate nel regolamento di organizzazione, riportato in allegato (Cfr. All. n. 2), quali:

- 1) **la costruzione di nuove strade e autostrade;**
- 2) **la manutenzione delle stesse nella più proficua**

- osservanza dei principi di trasparenza, di rispetto ecoambientale, e di sana gestione finanziaria** (economicità, efficienza, efficacia), garantendo un elevato **livello qualitativo, di sicurezza** e di scorrimento veicolare;
- 3) **gli altri interventi** previsti dal D.L.gs. 143/94 e dallo Statuto.

3.17. Le tematiche principali relative alla « modulazione» dell'Ente in linea con i moderni principi e criteri aziendalistici concernono:

- l'introduzione e l'affermazione della «politica dei risultati» in luogo di quella di «competenza»;
- la razionalizzazione delle strutture centrali e territoriali;
- la semplificazione dei procedimenti operativi improntati al principio della snellezza e proficuità dell'azione;
- la responsabilizzazione del management, centrale e territoriale;
- l'adozione di regolamenti di organizzazioni, amministrazioni, contabilità e personale improntati ai principi e ai criteri aziendalistici;
- l'approvazione di nuovi capitolati d'appalto per lavori, servizi e forniture, nell'intento di produrre la massima tutela dell'Ente.

3.18. L'iniziativa assunta dal Consiglio del 22 gennaio 2001 di procedere alla ristrutturazione dell'ANAS, dopo un primo avvio, scandito nei tempi e delle distinte operazioni conoscitive e di studio coinvolgenti anche la dirigenza - la quale ebbe ad offrire il proprio contributo riportato in allegato - ha subito una **sostanziale battuta di arresto**, che si è sostanziata nella conservazione del modello strutturale della soppressa Amministrazione A.N.A.S.: modello inadeguato alle esigenze

imprenditoriali, come comprovano i ritardi, gli errori, il pagamento di interessi e della rivalutazione monetaria, il nutrito contenzioso giudiziale ed extragiudiziale, valutabili in altri L. 3.486 mld, le ulteriori molteplici vicende riscontrate nell'esecuzione dei lavori, nella contabilizzazione dei fatti aziendali nonché nell'adempimento degli altri compiti d'istituto che saranno segnalati in prosieguo.

3.19. E' questo il contesto nel quale vanno inserite le «**questioni cardine**» della vita dell'Ente, quali:

- **l'informatizzazione strategica generale** e non solo quella della contabilità, mediante la costituzione di un'efficiente «rete» operativa interagente nelle diverse strutture;
- **l'ammodernamento dell'organizzazione** strutturale dell'Ente, a livello centrale e periferico, «**rimodellando**» gli organici secondo le effettive necessità, costantemente monitorate, non potendosi attribuire alcun significativo valore ai rilevamenti trimestrali dell'ufficio di controllo interno, privi di qualsiasi commento analitico;
- la **corrispondenza** tra gli obiettivi strategici stabiliti nei diversi atti di programmazione e l'impiego razionale ed ottimale del personale;
- la **determinazione degli organici** con riferimento ai relativi compiti e con contestuale fissazione dei carichi di lavoro e degli indicatori per il loro monitoraggio.

3.20. Nel corso dei controlli svolti, a campione, dal magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo nelle aree centrali e presso alcune unità periferiche, si è constatato:

- **il ritardo e l'incompletezza** delle registrazioni contabili,

- revisionate «a **posteriori**» dalla Direzione Centrale Amministrazione e Finanza con procedure empiriche in luogo di procedere ad una approfondita verifica amministrativo-contabile dei rendiconti presentati dai competenti responsabili territoriali per la loro formale approvazione;
- **la carenza, in sede periferica, di responsabili destinati ai controlli interni**, dipendenti funzionalmente ed operativamente dall'ufficio di controllo interno;
 - **il mancato collegamento** in rete, accessibile agli ordinatori centrali e periferici delle scritture contabili, tenute dalla Direzione Centrale Amministrazione e Finanza, per consentire l'adeguata informazione sulle «**reali**» **disponibilità finanziarie** e sulla loro tempestiva utilizzazione per gli obiettivi fissati nel programma annuale;
 - **l'inadeguatezza della struttura** per assolvere correttamente i complessi compiti per evitare di esporre costantemente l'Ente a **richieste risarcitorie**, che producono negative incidenze nel regolare svolgimento del servizio e sui costi di gestione;
 - **l'inadeguata tenuta degli inventari e dell'indicazione dei beni** disponibili dell'Ente e di quelli indisponibili dello Stato.

3.21. I suddetti elementi, hanno prodotto, come accertato in sede di controllo, le seguenti «criticità», che saranno dettagliatamente illustrate in prosieguo:

- **mancata elaborazione, a cura del Consiglio dello schema di programma annuale di attività, prescritto dall'art. 5 dello Statuto;**
- **omessa enunciazione della politica aziendale in materia di risorse umane;**

- **ricorso ai Capitolati d'oneri per forniture e servizi della soppressa ex Amministrazione dell'A.N.A.S., non essendo stati adottati dal Consiglio i nuovi Capitolati d'oneri generali e speciali tipo (art. 11 del Regolamento di Amministrazione e art. 5 dello Statuto);**
- **omessa redazione dell'inventario iniziale ed annuale, prescritta dagli art. 3 e 4 del Regolamento di Amministrazione.**

3.22. Molti altri interventi, essenziali per la vita gestionale dell'Ente, sono assunti con notevole ritardo, compromettendo così la loro utilità e ragione d'essere.

In proposito, si possono ricordare:

- **il programma triennale dei lavori;**
- **il programma annuale dei lavori;**
- **l'accordo di programma;**
- **l'identificazione dei «residui passivi» e, quindi, di tutte le obbligazioni giuridicamente valide ovvero degli impegni non definiti dell'Ente in materia di lavori.**

3.23. Ulteriore sintomo negativo, attiene all'inadeguata disciplina dei seguenti profili organizzativi, quali:

- **determinazione dei criteri di nomina dei dirigenti (art.5 Regolamento Personale);**
- **la loro valutazione operativa in ordine ai compiti assegnati;**
- **l'elaborazione e il controllo delle piante organiche (art. 4 Regolamento Personale);**
- **l'adeguatezza della struttura operativa di ogni centro**

operativo e di responsabilità alle proprie «missioni».

- 3.24 Inoltre, l'Ente non ha ancora provveduto alla redazione e definizione della «**Carta di qualità dei servizi**», prescritta dalle vigenti disposizioni a carico degli organismi incaricati del loro esercizio.

In tale Carta, l'Ente dovrebbe precisare tutti gli obblighi, indicare tutte le misure ed informare la clientela della qualità dei servizi cui hanno diritto, con la precisazione dei responsabili e dei relativi obblighi interessanti la loro azione nonché della procedura da osservare per le eventuali segnalazioni e rimostranze.

Si tratta di un documento essenziale non solo per comunicare a tutti gli operatori e alla clientela gli «**standard di qualità**» che l'Ente si impegna a rispettare insieme alle procedure da seguire per l'eliminazione degli inconvenienti, ma consente anche di enucleare i procedimenti da porre a base dell'analisi della gestione e delle correlate ponderazioni e valutazioni da compiere da parte degli organismi dell'Ente interessati alla materia, nonché dell'Ufficio di controllo interno, del C.R., del Ministero vigilante e del magistrato delegato al controllo.

e) **Programmazione aziendale**

- 3.25. **Il ponderoso volume dei residui passivi**, attestato al 31 dicembre 1999 a **L. 16.771 mld**, incrementatosi a **L. 21.474,1 mld** al termine del 2000 e la più vistosa testimonianza di una programmazione assolutamente inadeguata sia per le scelte prioritarie eseguite (molte iniziative sono state abbandonate) sia per la «velocità» d'esecuzione.

3.26. Tale **considerevole disfunzione** è da ricollegarsi in buona misura, **dall'omessa redazione** dello schema di **programma annuale di attività**: documento essenziale per l'individuazione delle risorse umane e strumentali in dotazione dell'apparato operativo per l'esecuzione dei programmati lavori.

3.27. Ulteriore profilo attiene al *modus procedendi*, fondato sull'immediata identificazione delle opere da eseguire senza che tale determinazione sia preceduta dall'essenziale ed irrinunciabile **fase di studio** e di **superamento di tutte le «interferenze»**, che sussistono nel settore, dove i **«protagonisti»** sono molteplici, spesso animati dalla tutela di interessi conflittuali di difficile composizione.

3.28. I controlli della Corte hanno constatato che il personale tecnico operante sul settore è spesso chiamato ad operare in cantieri posti a grande distanza, con grave compromissione delle regole di economicità, efficienza ed efficacia.

3.29. In tale prospettiva, gli effetti non possono non essere che **negativi** per concretarsi:

- nel **prolungamento**, anche esagerato, delle **autorizzazioni necessarie** e della **valutazione d'impatto ambientale (VIA)**;
- nell'**avvio di laboriose trattative** con le Autorità interessate, che conducono sovente mutamenti del tracciato e, quindi, a maggiori oneri finanziari;

- nell'**accantonamento dell'iniziativa**, a cagione del mancato superamento della fase conflittuale con le altre Autorità;
- nell'**inadeguato coinvolgimento** di tutti i «protagonisti» centrali e territoriali dell'ANAS;
- nella **difettosa circolazione** dell'informazione, a livello centrale e territoriale.

3.30 Le surriferite «criticità» sono ulteriormente aggravate dalla inesistenza di un «**piano di recupero**» relativo alla esecuzione delle opere già finanziate con l'ingente volume dei «residui passivi» di L. 21.474,1 mld al 31 dicembre 2000, destinato ad ingigantirsi ulteriormente in mancanza di una rapida e felice elaborazione ed attuazione di misure correttive.

3.31. Per una corretta ponderazione e valutazione del Programma triennale 2001-2003, deliberato dal Consiglio nella seduta del 23 febbraio 2001, e approvato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con D.M. n. 695/UT IV del 25 maggio 2001 occorre verificare, in primo luogo, l'esatta osservanza della direttiva del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 19 febbraio 2001, la quale all'art. 1 prescrive che:

«L'Ente nazionale per le strade predispone e sottopone al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti lo schema di **Programma triennale della viabilità 2001-2003** e le **relative scansioni** annuali mediante:

- a) la **quantificazione delle risorse disponibili**, previa **rimodulazione** finanziaria del Programma triennale 1998-2000, sulla base delle quote di stanziamento triennale disposte dalla legge finanziaria successiva alla sua

approvazione, delle ulteriori autorizzazioni di spesa fissate dalle vigenti disposizioni, nonché delle entrate proprie dell'Ente;

- b) l'**adeguamento** e l'**aggiornamento** del medesimo Programma triennale relativamente alla rete di interesse nazionale, previa **documentata verifica** dello stato d'attuazione delle opere avviate, delle cause che hanno impedito l'avvio di quelle non ancora iniziate e della **perdurante attualità** dell'interesse pubblico alla relativa realizzazione».

Siffatte prescrizioni non appaiono essere state rispettate. Infatti, nel Programma triennale 2001-2003 non v'è **alcuna traccia** delle opere riferibili al ponderoso volume dei «**residui passivi**», stabiliti a L. 16.075,5 alla data del 31 dicembre 2000, riguardanti, da una lato, gli «**impegni**» assunti dall'ANAS a fronte di «**obbligazioni giuridicamente valide**», mentre L. 5.398,6 sono residui di stanziamento.

Nel suddetto Programma triennale, gli interventi previsti riguardano in larga misura le iniziative incluse nel Programma 1998-2000 con un investimento totale di L. 7.856 mil così ripartiti inserite nel bilancio di previsione 2001:

- L. 3.453 mil per le strade statali;
- L. 900 mil per l'ammodernamento del Salerno-Reggio Calabria;
- L. 1.928 mil (di cui il 50% di fondi europei) per gli interventi nelle regioni meridionali (obiettivo 1).

In base al D.M. LL. PP. n. 314 dell'8 marzo 2001 le risorse finanziarie assegnate con legge 388/2000 (L. 1.575 mil) saranno iscritte a partire dal 2002, sul cap. 8034 allo stato di previsione della spesa del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (unità previsionali di base 5.2.1.3.) assegnato al centro di