

Premessa

La presente relazione si pone come verifica e momento di sintesi delle risultanze presentate al Consiglio nel documento datato 4 dicembre 1998, alla luce degli ulteriori elementi e dati emersi nel corso del 1999, ai fini dell'attuazione dell'art.55, comma 22 della Legge Finanziaria 1998 (L.n.449/97), nella parte concernente la rideterminazione dei residui passivi di lettera "T" utilizzabili per la formazione di un accantonamento specifico a fronte degli oneri di contenzioso.

In questa sede, definito ormai l'accertamento contabile dei residui passivi, si intende dare conto dei risultati conclusivi ottenuti in ordine al contenzioso, delle sue caratteristiche e peculiarità quali si sono precisate a seguito degli approfondimenti svolti, in relazione agli adempimenti richiesti dalla norma di riferimento e ai quesiti evidenziati nella prima relazione e che qui di seguito si riassumono brevemente:

1. se in assenza di quantificazione del petitum si possa procedere sulla base di rilevazioni statistiche;
2. se ai fini della determinazione dell'accantonamento debba tenersi conto anche del contenzioso successivo al 31 dicembre 1997;
3. se ai medesimi fini si debba tener conto del contenzioso con le concessionarie autostradali.

La prima relazione aveva in sostanza illustrato i risultati di un'attività di tipo inventariale, intrapresa per la prima volta con criteri e metodi finalizzati ad ottenere dati uniformi e omogenei. Pur con le cautele del caso e con le lacune evidenziate sullo stato processuale e sull'entità economica delle vertenze attivate, il rilevamento aveva comunque individuato le aree gestionali in cui si riscontrano le maggiori criticità, consentendo così di attivare le conseguenti azioni correttive di intervento.

Il lavoro svolto nel corso del 1999 è stato quindi finalizzato a migliorare la conoscenza dei profili giuridici e processuali delle vertenze pendenti e ad individuare criteri idonei a colmare le lacune, utilizzando a tal fine i dati reperibili attraverso l'esame delle vertenze definite, in un arco temporale che va dal 1994 al 1999.

Pertanto, la presente relazione è suddivisa in due parti distinte, dedicata l'una alle risultanze e all'analisi del contenzioso pendente; mentre la seconda prenderà in esame i dati ormai acquisiti alle scritture e registrazioni dell'Ente, riferiti ai flussi di pagamento degli ultimi anni, per ricostruire gli andamenti storico statistici, e verificare l'esistenza di costanti.

L'accertamento dei residui passivi.

In base alla norma, l'accantonamento a fronte del contenzioso è formato dai residui passivi di lettera "F", che sono quindi finalizzati a tale scopo, costituendo in tal modo il Fondo rischi e oneri previsto dagli artt. 2424 e 2424bis del codice civile.

L'attività di rilevazione dei residui passivi in adempimento all'obbligo normativo ha costituito impegno precipuo della Direzione amministrativa e finanziaria, che ne ha consegnato le risultanze finali nella relazione al bilancio preventivo 2000, su cui il Consiglio dell'Ente ha deliberato nella seduta del 16 dicembre 1999.

Le operazioni di accertamento, analisi e catalogazione svolte hanno portato alla rideterminazione dei residui passivi di lettere "c" e "F"; di questi ultimi Lire 610 miliardi sono stati destinati quale accantonamento per gli oneri recati dal contenzioso.

Il completamento della ricognizione, operato nel corso del passato esercizio, ha confermato da una parte tale dato, evidenziato già in sede di approvazione del bilancio consuntivo 1998; dall'altra, l'inesistenza di incroci tra le schede di contenzioso e le cartelle contabili.

Le risultanze della rideterminazione dei residui passivi ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 55, comma 22, della Legge n.449/97 sono state trasmesse al Ministero vigilante e agli Organi di controllo.

Il Collegio dei revisori, in particolare, ha reso le proprie osservazioni al riguardo con la relazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2000.

Il dato contabile così accertato va quindi confrontato con le risultanze del contenzioso.

Pertanto, una volta compiuto l'accertamento, di natura contabile, volto all'individuazione dell'esistenza, entità ed esistenza (od assenza) di vincoli di destinazione, delle partite contabili costituenti residui di lettera "c" e "F", il risultato definisce la misura dell'accantonamento. E' in qualche modo operazione inversa rispetto a quella definita dall'art.2424 bis del cod. civ., allorquando pone l'obbligo di iscrivere al passivo un fondo che rifletta "la prudente stima del rischio".

In realtà, l'accantonamento e gli oneri sono qui definiti contestualmente, il che pone, in una sequenza logica e procedimentale, il problema della sufficienza o, se si vuole, della congruità del fondo costituito ad accantonamento rispetto alla probabilità dell'esborso, ovvero alla data di sopravvenienza, trattandosi comunque di debiti "di esistenza probabile" (ma incerti nell'an e nel quantum), rispetto ai quali assume compiuto rilievo l'obbligo di prudenza.

Metodo di lavoro

In tale ottica, nel corso dell'anno 1999, il rilevamento è proseguito, attraverso ulteriori affidamenti, controlli ed attività di organizzazione e proceduralizzazione di metodi e tecniche, con particolare coinvolgimento dei sistemi informatici. Gli approfondimenti sono stati mirati essenzialmente ad individuare i rischi di soccombenza dell'Ente in vertenze suscettibili di determinare esposizione economica nell'anno in considerazione e nei successivi.

Oltre al mero inventario-censimento, che comunque si è dato carico di ricostruire lo stato processuale delle controversie, l'attività di approfondimento presuppone l'individuazione dei costi (derivati dal *petitum* delle controversie, ove determinabile, nonché da pronostici a livello storico-statistico) ed anche dei tempi di conclusione dei procedimenti.

Il lavoro è stato quindi finalizzato all'individuazione del *quantum petitum*, attraverso l'esame delle cartelle processuali ove possibile, e alla determinazione, attraverso riscontri contabili, di quanto effettivamente pagato negli ultimi anni.

L'anno 1999 è stato così dedicato all'approfondimento delle seguenti linee di indagine e studio:

- Verifica e completamento dei dati già raccolti in ordine alle vertenze incardinate e tuttora pendenti;
- Ricerca ed estrapolazione di dati concernenti le vertenze definite;
- Ricerca dei dati relativi ai pagamenti effettuati per tale titolo in un arco temporale da tre a cinque anni;
- Identificazione di serie storiche e statistiche.

Il contesto storico e il quadro normativo di riferimento.

Gli anni 1994-1999 coincidono temporalmente con il riavvio dell'attività aziendale dopo un periodo di blocco, peraltro dell'intero settore degli appalti pubblici, in conseguenza di contraddizioni e inadeguatezze, strutturali, gestionali e normative degli apparati pubblici, che hanno determinato la soppressione dell'Azienda autonoma e la contestuale istituzione dell'Ente nazionale per le strade, con diversa configurazione giuridica e precisi vincoli all'azione.

Soprattutto, hanno assunto piena evidenza i problemi legati alla pianificazione, progettazione e conduzione delle opere, che il Legislatore aveva già in parte affrontato, con singole disposizioni di legge dalla fine degli anni settanta, ed essenzialmente sotto il profilo dell'accelerazione delle procedure.

E' solo nel 1994 che con la prima Legge Merloni si intraprende il compito di inquadrare la materia dei lavori pubblici in un contesto di riforma organica e completa, che si viene man mano definendo con le successive modificazioni e integrazioni.

Il contenzioso di questi ultimi anni, come meglio si evidenzierà in sede di analisi, è conseguenza di avvenimenti e situazioni pregresse.

Il fenomeno va quindi inquadrato nel contesto storico della vita dell'Ente, che eredita dalla soppressa Azienda situazioni sospese, senza soluzione gestionale, per le quali si procederà successivamente in via normativa, con procedure extra ordinem.

La ripresa dell'attività e l'avvio dei cantieri da parte dell'Ente, dopo un lungo periodo di stagnazione, coincidono con una lievitazione dei giudizi incardinati nei confronti dell'Ente, lievitazione peraltro rilevata in via generale, e da ricondurre sia ai problemi irrisolti legati a passate vicende sia ad elementi di incertezza del quadro normativo di riferimento.

Al presente, si affacciano già le possibili conseguenze del processo di decentramento amministrativo, e di riordino dell'Ente, in attuazione della Bassanini e provvedimenti ad essa conseguenti e collegati.

Sul fronte normativo, l'ultimo quinquennio si caratterizza per una radicale opera di rinnovazione, anche giurisprudenziale con indubbi riflessi sull'attività istituzionale dell'Ente.

Il processo di revisione della materia dei lavori pubblici, iniziato con la Legge Merloni e le sue succ. mod. non è ancora concluso, mancando ancora il regolamento e il Nuovo Capitolato generale di appalto, e per molti versi la fase transitoria è stata essa stessa fonte di dubbi e ulteriore conflittualità.

Sul fronte processuale, si segnalano le innovazioni contenute nel decreto legislativo n.80/98, per effetto delle quali si amplia la sfera di competenza del G.A., con possibilità di pronuncia in ordine all'indennizzo.

Le conseguenze sulla procedibilità delle domande, in un'ottica di economia dei giudicati e di accelerazione dei mezzi di tutela, sono di tutta evidenza, anche se è troppo presto per valutarne a pieno la portata.

Si segnala, per completezza di informazione, e per la sua portata di radicale innovazione, l'orientamento giurisprudenziale espresso dalla Suprema Corte con la recentissima sentenza n.500 /99, sul tema della risarcibilità ai sensi dell'art.2043 cod.civ. della lesione di un interesse legittimo o comunque giuridicamente rilevante.

La sentenza, che ha dato vita ad un acceso dibattito, va oltre, affermando ulteriormente che, ove l'illegittimità dell'attività amministrativa non sia stata accerciata dal G.A., essa può essere accerciata dal G.O. al fine di valutare la sussistenza dell'illecito.

Infine, si menziona, per i riflessi sulle procedure espropriative, la sentenza Consiglio di Stato 7 giugno-15 settembre 1999, in tema di comunicazione dell'avvio di procedimento ex art.8, 1° comma, della Legge n.241/90, ritenuta obbligatoria ancor prima della dichiarazione di pubblica utilità.

Le conseguenze dell'evoluzione giurisprudenziale non sono ancora valutabili, né in termini di procedibilità, né in quelli di durata dei procedimenti.

I brevi accenni dimostrano l'attenzione su tutti gli aspetti del contenzioso, per ricavarne se possibile indicazioni utili in via preventiva.

IL CONTENZIOSO PENDENTE**Il rilevamento.**

L'art.55 comma 22 della legge individua al 31 dicembre 1997 la data di riferimento del contenzioso pendente.

In ossequio alla norma, quindi, i risultati del rilevamento sono riportati distintamente per numeri di vertenze censite a tale data, e successivamente fino all'attualità.

Così, alla data del 31 dicembre 1997, l'inventario censimento, dopo gli ulteriori riscontri, reca il totale di n.6486 controversie, registrate secondo l'anno di incardinazione.

Negli anni 1998 e 1999, l'operazione di censimento registra ulteriori n.1275 vertenze, per un totale all'ultimo rilevamento 1999 di 7761 cause.

Gli scostamenti rispetto ai dati già indicati nella prima relazione e in successive rilevazioni parziali sono da imputare a incongruenze accertate nella registrazione dei dati medesimi, riscontrate specialmente per la categoria "responsabilità civile" dove il dato 1999 censito è in effetti inferiore a quello indicato nel 1997.

Come poi si dirà nell'apposito capitolo, si è ultimamente operata una revisione capillare delle vertenze giudiziali, che ha portato all'evidenziazione di quelle già decise, e di cui non si aveva in precedenza comunicazione, e delle semplici messe in mora.

Il censimento dei dati afferenti la categoria lavori ha evidenziato a sua volta un fenomeno di passaggio da forme di attivazione in sede giudiziale delle richieste verso procedure di bonario componimento, e viceversa, con conseguente "fluttuazione" delle relative registrazioni.

Così, rispetto alla rilevazione parziale 1998 i dati 1999 risultano numericamente inferiori per n.444 schede.

* Comprensivo delle sottovoci "contratti" e "grandi infrastrutture".

Tipo	Numero schede anno 1998	Numero schede anno 1999
affari generali	1065	1049
autostrade e trafori	133	127
responsabilità civile	3479	3116
personale	460	481
lavori *	1157	961
arbitrati	115	129
espropri	1796	1898
Totale	8205	7761

Il quantum petitum, invece non evidenzia differenze significative.

(milioni di lire)

Tipo	petitum anno 1998	petitum anno 1999
affari generali	109.843,0	97.189,6
autostrade e trafori	1.246.330,7	1.246.358,7
responsabilità civile	197.538,7	205.834,6
personale	16.396,6	16.268,0
lavori	605.234,7	419.341,9
arbitrati	1.116.000,7	1.208.163,0
espropri	263.477,4	293.113,5
totali	3.554.821,8	3.486.269,3

Ripartendo le cause pendenti al 1999 per tipologia di contenzioso si rileva la seguente incidenza in termini percentuali:

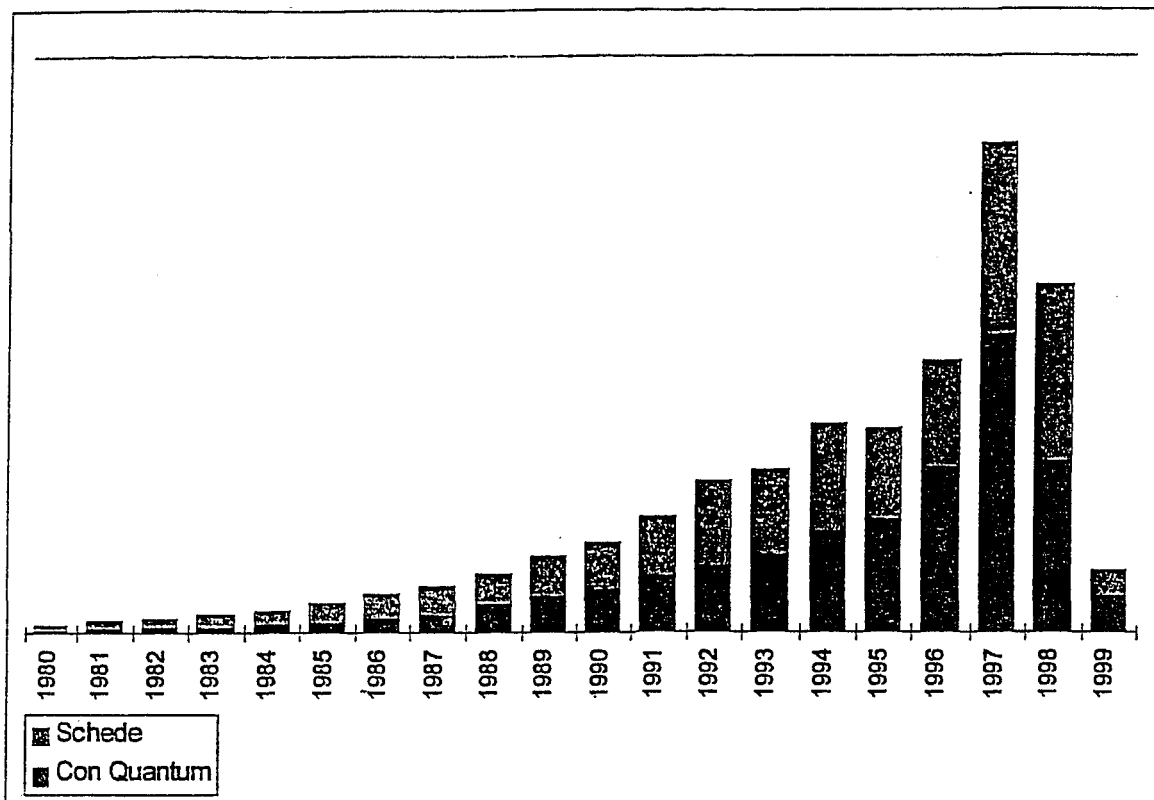
Tipo	Totale schede	% schede
affari generali	1049	13,50
autostrade e trafori	127	1,60
responsabilità civile	3116	40,10
personale	481	6,20
lavori	880	11,30
- contratti	76	1,00
- infrastrutture	5	0,10
arbitrati	129	1,70
espropri	1898	24,50
Totale	7761	100,00

Le 4087 schede contengono l'indicazione del quantum, nelle percentuali indicate per ciascuna categoria:

Tipo	tot.schede	con quantum	% schede con quantum
affari generali	1049	328	31,27
autostrade e trafori	127	25	19,69
responsabilità civile	3116	2314	74,26
personale	481	144	29,94
lavori	880	437	49,66
- contratti	76	2	2,63
- infrastrutture	5	5	100,00
arbitrati	129	104	80,62
espropri	1898	728	38,36
Totale	7761	4087	52,66

Per i motivi esposti in ordine alla difficoltà di ordinare in maniera organica i procedimenti pendenti nel periodo antecedente l'istituzione dell'Ufficio legale (e comunque anteriori al 1996) gli approfondimenti hanno riguardato in particolare le controversie giudiziali attivate dal 1994 ad oggi con particolare riguardo al triennio 1997/1999.

Riportando i dati numerici di tutto il contenzioso censito su grafico, ne risulta un andamento di complessiva crescita, con una decisa accentuazione negli anni 1997-1998.



Si osserva così una lievitazione del contenzioso attivato giudizialmente nei confronti dell'Ente, con un incremento numerico e di petitem assolutamente significativo nell'ultimo triennio.

L'anno 1999 appena trascorso registra invece a consuntivo una flessione.

E' apparso quindi indispensabile ricercare le possibili ragioni di tale andamento verificando, come campione più rappresentativo in termini economici, le vertenze afferenti ai lavori ed arbitrati, e ponendole in correlazione con il fatto gestionale (contratto) cui si riferiscono.

All'analisi, l'andamento in termini numerici e quantitativi di tale contenzioso si è rivelato come l'effetto di vertenze originate da lavori affidati in esercizi finanziari risalenti dagli anni '60 in poi, con picchi di crescita concentrati intorno alla fine degli anni '80 e primi anni '90.

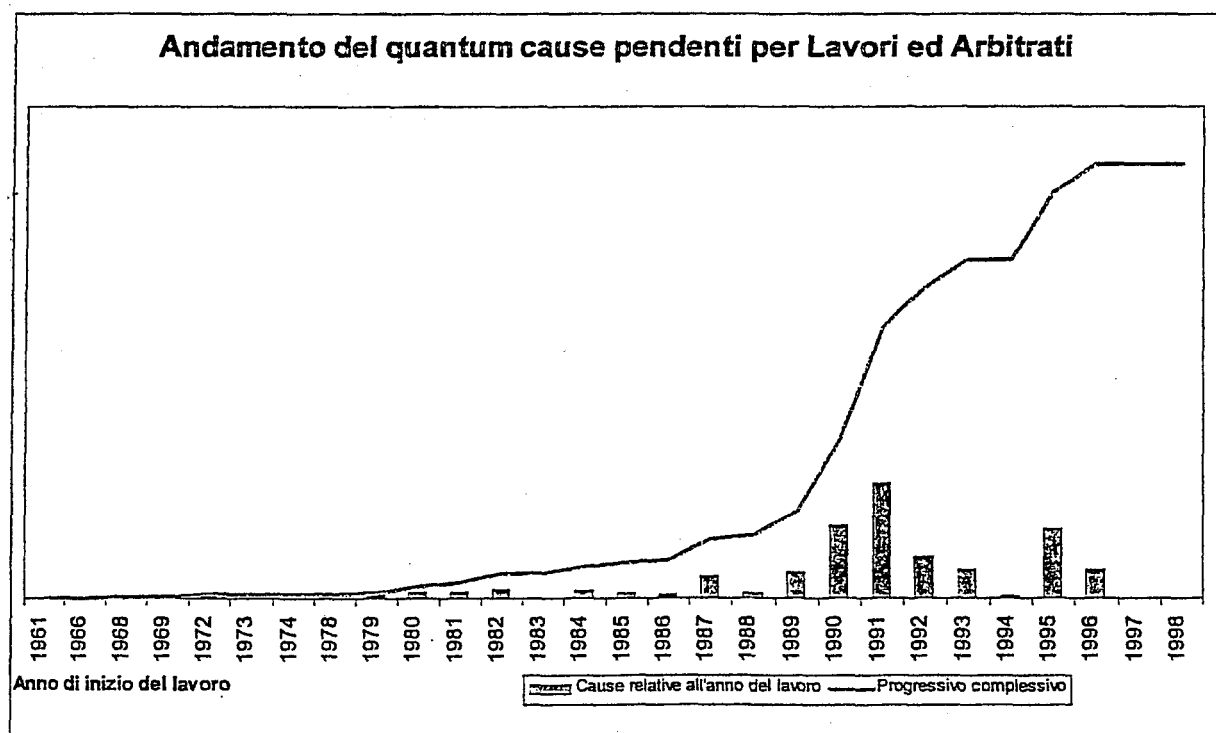
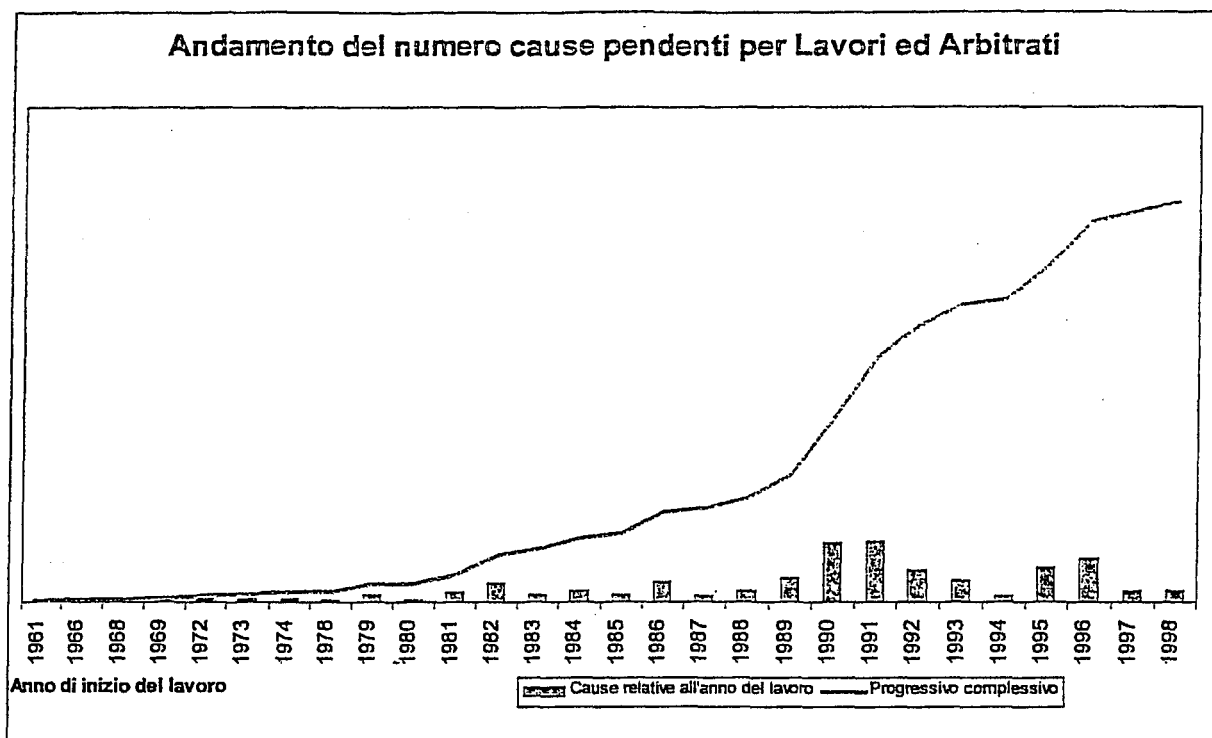
Tale processo di accumulo risulta nei grafici seguenti.

Il grafico numero 2 evidenzia l'andamento numerico nelle vertenze per lavori ed arbitrati. Gli istogrammi rappresentano il numero di cause riferite all'anno di affidamento dei lavori mentre la curva del progressivo complessivo evidenzia l'accumulo.

Il grafico numero 3 rappresenta l'andamento delle vertenze in termini di quantum petitem.

Il prospetto finale riepiloga i dati numerici ed economici.

Appare manifesta la connessione del fenomeno contenzioso con fatti pregressi, risalenti anche a molti anni fa, mentre lavori avviati nell'ultimo triennio hanno ancora litigiosità scarsamente significative.



Anno	Numero		Quantum	
	parziale	accumulo	parziale	accumulo
fino al 1980	47	47	53.658	53.658
1981	23	70	24.173	77.831
1982	47	117	46.016	123.847
1983	18	135	10.760	134.607
1984	25	160	31.101	165.708
1985	16	176	17.692	183.400
1986	50	226	33.691	217.091
1987	13	239	57.440	274.531
1988	25	264	24.207	298.739
1989	57	321	91.274	390.013
1990	148	469	254.380	644.393
1991	152	621	361.442	1.005.835
1992	80	701	141.830	1.147.665
1993	52	753	96.345	1.244.009
1994	12	765	9.388	1.253.397
1995	85	850	211.031	1.464.428
1996	107	957	126.689	1.591.117
1997	27	984	16.626	1.607.744
1998	25	1.009	14.617	1.622.361
	1.009		1.622.361	

Il quantum petiti

I dati relativi alla quantificazione delle controversie richiedono un'introduzione preliminare.

Rispetto al rilevamento oggetto della prima relazione, si registra un miglioramento nella conoscenza dei dati processuali, a seguito di un più capillare monitoraggio, e del quantum petiti che risulta presente ora nel 53% circa delle vertenze complessivamente censite.

Si osserva peraltro non solo una diversa incidenza economica del quantum petiti nelle varie tipologie di controversia, rispetto al globale complessivo di richiesta azionata, ma soprattutto una differenza notevole nel grado di conoscenza del dato tra le varie categorie di contenzioso, al cui riguardo si appalesa essenziale l'analisi dei profili giuridici.

Laddove il dato è presente, occorre considerare che rappresenta nella maggior parte dei casi l'ammontare della richiesta azionata per sorte capitale. A questa, in caso di soccombenza, andrebbero aggiunti interessi e/o rivalutazione, di difficile valutazione preventiva, attenendo squisitamente alla fase del vaglio del singolo fascicolo processuale.

Rispettando la scansione temporale definita dalla norma, il quantum petiti conosciuto al 31 dicembre 1997 ammonta a Lire 2.588 miliardi, di cui circa 616 miliardi sono rappresentati da richieste attivate in sede giudiziale riferite al settore Autostrade e trafori.

Il maggior importo di petiti va ricondotto comunque alla categoria "arbitrati", che ammonta a Lire 1.208 miliardi.

Al 1999, il petiti passivo ammonta a Lire 3.486 miliardi, di cui 1.246 erano da ascrivere alla categoria "autostrade" a titolo di contenzioso giudiziale. Tale particolare tipologia di contenzioso ha conosciuto negli anni 1998-1999 picchi di incremento di eccezionale rilievo, che peraltro hanno trovato specifica soluzione in sede di composizione transattiva, e di cui si tratterà nell'apposito capitolo.

Gli approfondimenti dei profili giuridici e processuali delle singole categorie di controversie hanno evidenziato caratteristiche e peculiarità che sinteticamente di seguito si espongono.

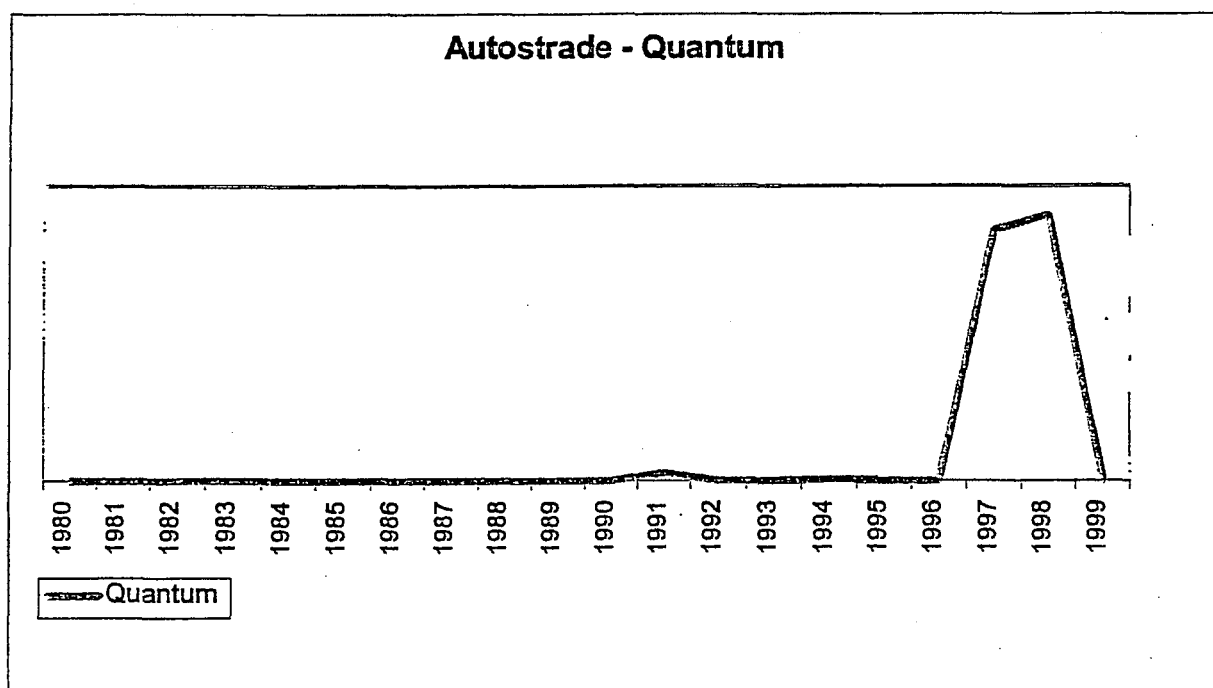
Autostrade e Trafori

Una situazione affatto particolare è costituita dal contenzioso con le società concessionarie autostradali, che nel corso del 1999 ha trovato composizione transattiva nell'ambito dei rinnovi delle convenzioni sulla base dei criteri indicati nella Direttiva Interministeriale Tesoro - Lavori pubblici.

Si reputa opportuno rilevare come tale contenzioso, definito peraltro per importi elevatissimi, sia insorto non in dipendenza di scelte gestionali della passata Azienda Autonoma o dell'Ente, ma vada ricollegato all'applicazione di leggi e disposizioni amministrative.

Gli accordi transattivi formalizzati nelle nuove convenzioni, di cui la maggior parte registrate e alcune in corso di registrazione, potranno costituire risposta al quesito richiamato in premessa al punto 3.

Il definitivo perfezionamento di tutte le proposte transattive consentirà di escludere tale categoria di contenzioso dalla determinazione dell'accantonamento.



Affari Generali

La categoria è una delle più consistenti dal punto di vista numerico, con 1049 cause censite, pari al 13,5% del totale, ma con scarsa incidenza economica.

La maggior parte dei procedimenti è rappresentata dai ricorsi giurisdizionali nei quali il contenzioso amministrativo sorge – perlopiù - in relazione all'esercizio del potere concessorio - ed amministrativo in genere – riconosciuto all'Ente dallo Statuto. Rientrano ad esempio in tale accezione i poteri riconosciuti all'Ente proprietario o gestore dal codice della strada.

Al riguardo, una notazione a parte deve farsi per una serie di ricorsi attivati nei confronti della Delibera 4.8.1998, pubblicata sulla G.U. n.194 del 21 agosto 1998, con la quale sono stati adeguati i canoni e i corrispettivi dovuti per concessioni e autorizzazioni rilasciate dall'Ente, in attuazione dell'art.55, comma 23 della L.n.449/97. Dell'attivazione di più ricorsi, peraltro numericamente non significativi, da parte di società e associazioni di categoria si era accennato nella prima relazione.

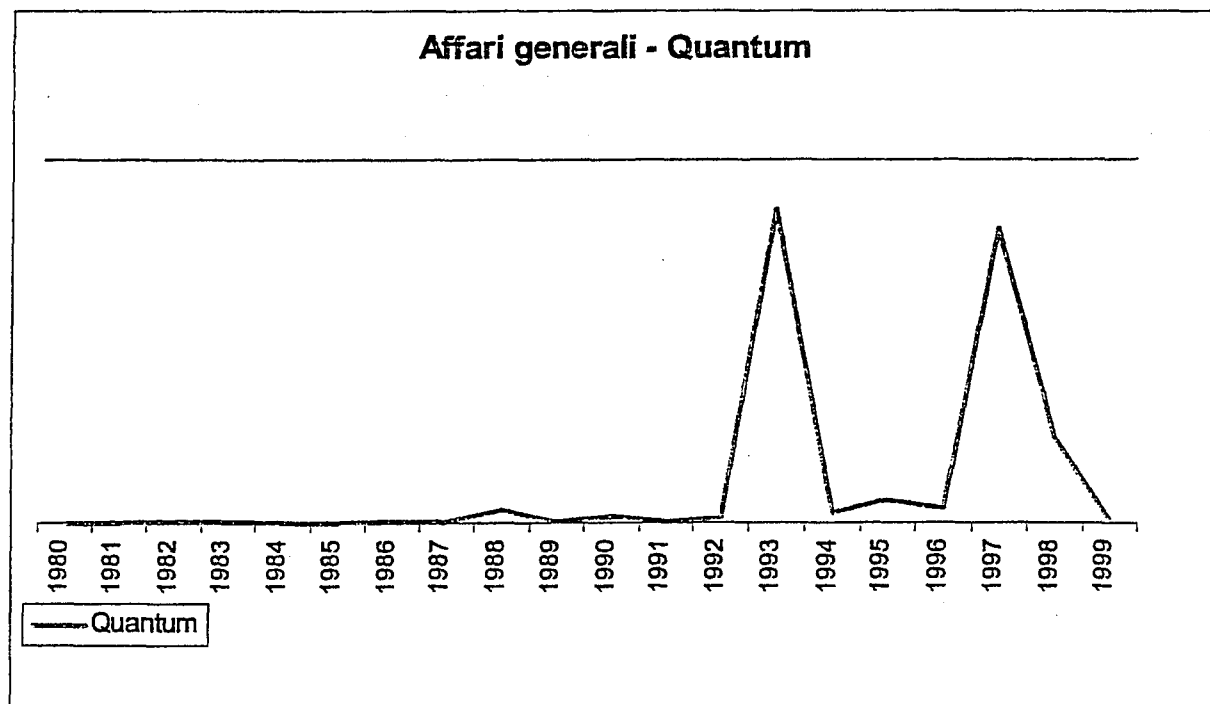
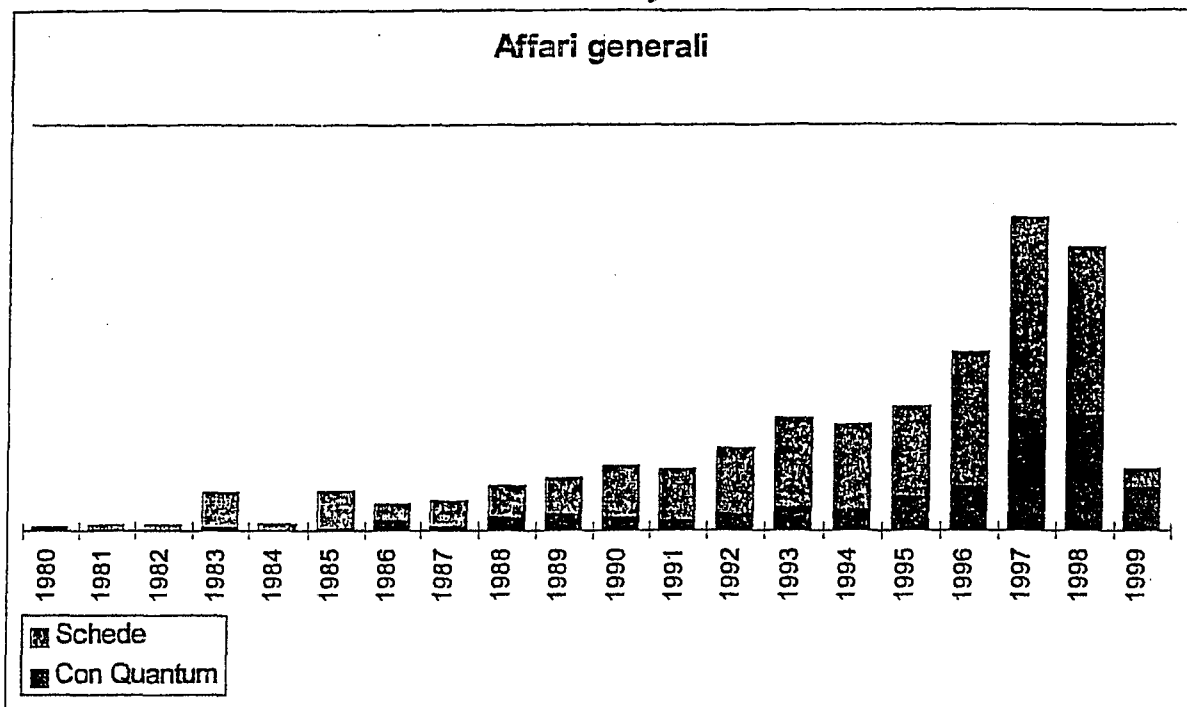
Il G.A ha sostanzialmente riconosciuto la legittimità della delibera; il contenzioso si è quindi spostato sull'applicazione concreta da parte degli uffici.

Per quanto attiene al rischio economico cui è soggetto l'Ente in relazione alle controversie riconducibili alla categoria, si osserva che nella maggior parte dei procedimenti il quantum è imputato in via convenzionale, attribuendo talvolta la competenza massima dell'organo dinanzi al quale si celebra il processo, e talvolta, come nei procedimenti amministrativi, calcolando la presumibile condanna alle spese. Laddove non sia, infatti, previsto ex lege che il Giudice Amministrativo possa condannare al risarcimento del danno conseguente all'accertamento dell'illegittimità dell'atto amministrativo o del procedimento impugnato, ed altresì quantificare tale danno, il rischio economico sorge unicamente se il ricorrente - vittorioso adisca il Giudice Ordinario.

Detta circostanza si manifesta raramente nelle fattispecie insorte anteriormente all'introduzione del Decreto legislativo n.80/98.

Per quanto riguarda i procedimenti dinanzi al Capo dello Stato, in verità pochi, dove le parti non affrontano il contraddittorio, l'eventuale rischio economico potrebbe derivare a seguito di trasposizione dinanzi al competente TAR.

Sono stati compresi, perché trasmessi alle competenti Provincie solo dalla data del 30.6.1998, i procedimenti relativi al territorio di Trento e Bolzano, ai sensi del decreto legislativo 320/97.



Responsabilità civile

E' senz'altro la categoria più numerosa, rappresentando il 40,1% del totale, con il maggior numero di schede complete con indicazione del quantum petitum (2314 su 3116, pari al 74,26%).

L'incidenza economica di tali controversie è, viceversa, contenuta, rappresentando il petitum il 5,9% del totale.

La categoria in esame ricomprende tutte le vertenze passive, giudiziali, che hanno ad oggetto una richiesta di risarcimento danni per responsabilità civile.

Si rammenta che dal 1° gennaio '97 è entrata in vigore la copertura assicurativa RCT-RCO e RCA dell'Ente.

In conseguenza, si attiva una procedura differenziata per i sinistri assicurati, che vengono quindi disunti rispetto alle pratiche che non si giovano della copertura, in quanto i fatti che danno luogo alla domanda di risarcimento sono avvenuti entro il 31 dicembre '96.

L'Ufficio responsabile ha compiuto una rilevazione molto accurata delle vertenze dal 1996 al 1999, distinte per compartimento, autorità giudicante, stato (definite/pendenti), importo delle richieste, numero dei sinistri mortali.

I dati così ottenuti forniscono una serie di informazioni utili non solo ai fini defensionali, ma anche e soprattutto per la rilevazione statistica.

L'ufficio ha anzitutto cercato di evidenziare il discrimine tra contenzioso assicurato e quello sprovvisto di copertura assicurativa, prendendo a tal fine in esame sempre e comunque la data di accadimento del fatto produttivo di danno, anziché la data di notificazione. Ne consegue, peraltro, che i dati del mero inventario-censimento non collimano esattamente con le risultanze di quest'altro tipo di analisi con un effetto di "arretramento" delle vertenze con un andamento decrescente nei successivi anni 1998-1999. E' dato non definitivo, dovendosi attendere il decorso del termine prescrizione delle vertenze per fatti avvenuti nell'ultimo biennio.

Viceversa, aumentano i sinistri stragiudiziali, mediante semplice messa in mora.

Il maggior numero di sinistri si verifica in Calabria, Puglia e Lazio nel 1996, mentre negli anni successivi balza al primo posto la Campania.

In complesso, si tratta di un contenzioso che per la materia trattata, che vede in genere l'amministrazione svantaggiata, e per la capillarità della distribuzione sul territorio richiede un aggiornamento e un monitoraggio continuo.