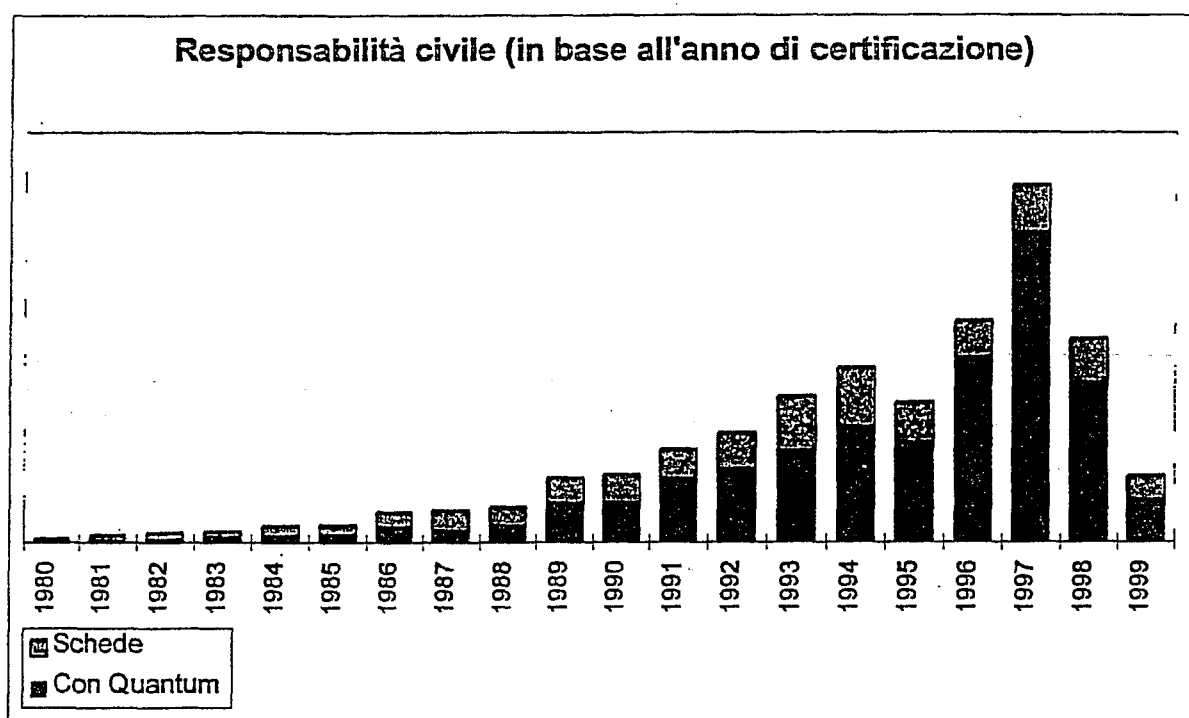


Il lavoro di interazione con le Avvocature dello Stato o con professionisti del libero Foro ha portato comunque già dei risultati positivi sotto l'aspetto di numerose cause vinte.

Infine, una notazione circa l'Autorità giudicante: la rilevazione ha accertato la prevalenza di cause incardinate avanti i Giudici di pace, quindi con un rito e termini abbreviati, in misura all'incirca doppia rispetto alle vertenze pendenti avanti i Tribunali e tripla rispetto a quelle pendenti in Pretura.

La diversificazione della Autorità Giudiziaria ha conseguenze sotto il profilo della prevedibile durata delle vertenze giudiziali.



Personale

Il contenzioso afferente alla categoria Personale è di origine recente, numericamente scarso rispetto ad altre categorie, costituendo lo 0,5% del totale.

Un gran numero di controversie concerne il mancato, o parziale, accoglimento di richieste di riconoscimento delle mansioni superiori, ex art.70 del Ccnl, da parte dell'apposita Commissione, che ha indotto i lavoratori ad adire l'autorità giudiziaria per vedere soddisfatte le proprie pretese.

L'oggetto del contendere è costituito quindi in prevalenza dalla richiesta di riconoscimento dello svolgimento di mansioni superiori, dall'accertamento del diritto al relativo inquadramento e alla corresponsione delle differenze retributive.

Il restante contenzioso appare invece caratterizzato da un'estrema varietà di problematiche tra le quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, si riscontrano le impugnazioni dei licenziamenti, delle sanzioni disciplinari, dei trasferimenti, le richieste di risarcimento danni per la violazione delle norme antinfortunistiche.

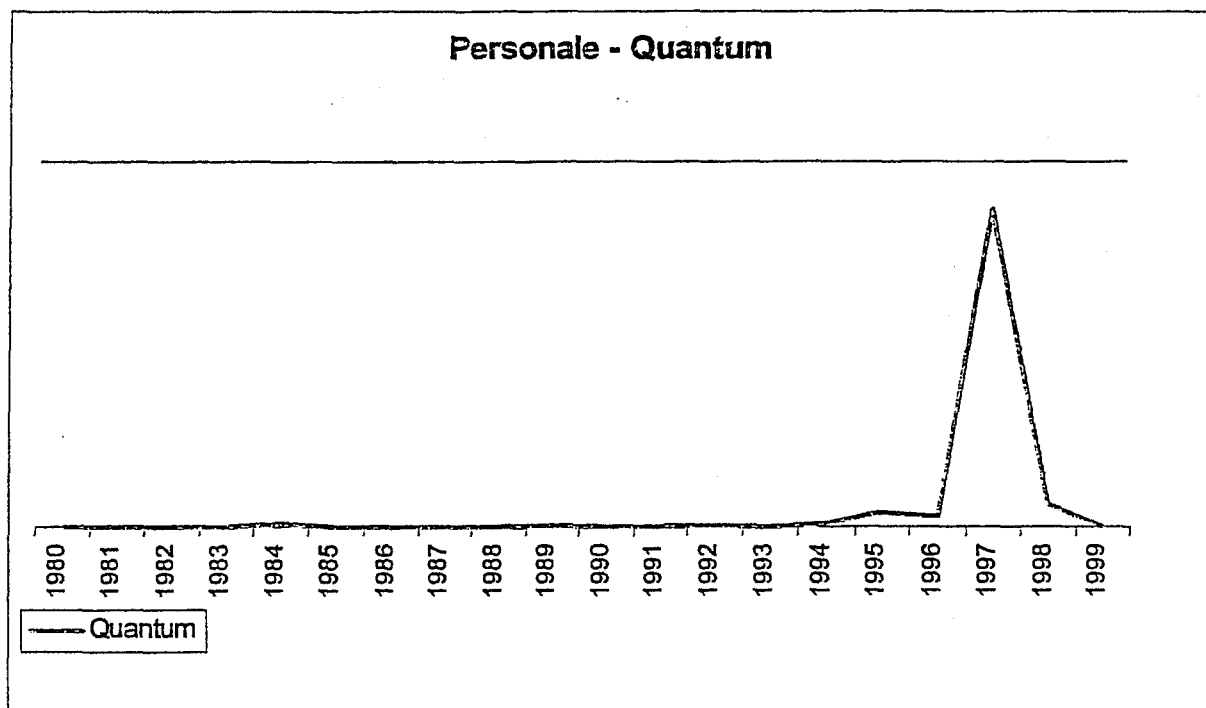
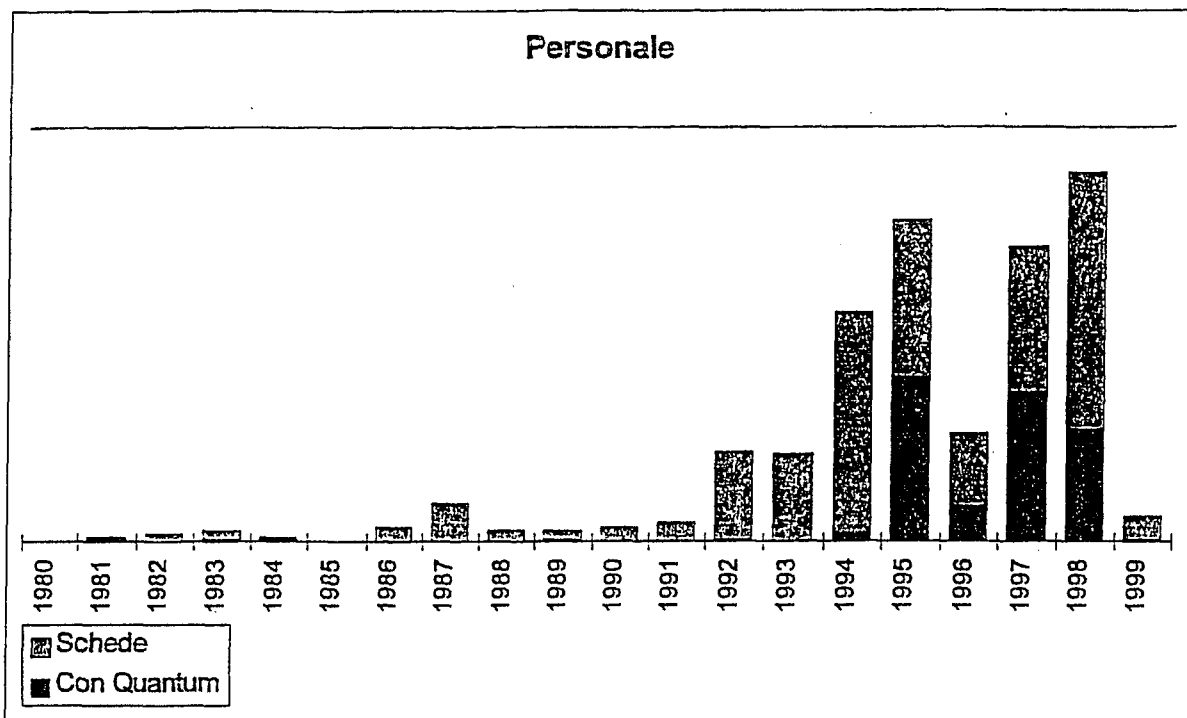
Per quanto concerne la tipologia degli atti introduttivi del giudizio si è rilevato che i ricorsi alla magistratura ordinaria sono oramai prevalenti rispetto a quelli pendenti innanzi alla magistratura amministrativa con una conseguente abbreviazione dei tempi processuali.

Rispetto al 1997 l'attività di coordinamento e controllo effettuata dall'Ufficio competente sugli atti di pignoramento presso terzi - in cui il dipendente è debitore e l'ANAS terzo pignorato - ha evitato finora il verificarsi di casi in cui l'Ente è citato in giudizio per l'accertamento degli obblighi del terzo con conseguente condanna al pagamento delle spese processuali.

Oltre al contenzioso giudiziale occorre rammentare che sopravvivono, anche se in via residuale, i ricorsi straordinari al Capo dello Stato per i quali la memoria difensiva viene predisposta dall'Ente per il successivo inoltro al Ministero dei Lavori Pubblici.

Nella quantificazione del petitum non sono calcolate le spese legali, difficilmente prevedibili.

Peraltro, trattasi nel complesso di contenzioso contenuto, rispetto ad altre realtà di organismi e strutture oggetto di riorganizzazione, sia numericamente sia come entità delle richieste.



Il contenzioso per lavori

Il contenzioso per lavori, al quale si riconducono le tipologie definite "lavori", "arbitrati", "espropri", "grandi infrastrutture" e "contratti", distinte per le peculiarità specifiche, rappresenta senz'altro la voce complessivamente di maggior rilievo sia in termini numerici che economici, contraddistinta inoltre da un'elevata percentuale di controversie prive di indicazione del quantum.

L'assenza del dato relativo al quantum assume particolare evidenza per quanto riguarda i contenziosi di carattere espropriativo, per i quali si conferma, tra l'altro, l'urgenza di seguire con continuità l'iter delle attività espropriative delegate alle imprese appaltatrici ad evitare che l'Ente si trovi coinvolto in via successiva a causa delle inadempienze degli appaltatori, con connessi oneri economici. Al riguardo, si informa che sono già state diramate istruzioni a tutti gli Uffici operativi e sono allo studio ulteriori iniziative in aggiunta o in alternativa alle procedure sin qui seguite.

A causa delle peculiarità di ciascun tipo di contenzioso appare necessario procedere ad un esame di dettaglio che evidenzi caratteristiche e criticità.

Lavori

Gli approfondimenti svolti sugli 880 procedimenti classificati alla voce "lavori" hanno evidenziato trattarsi in buona parte di vertenze insorte anteriormente al 1996, legate a patologie dei lavori di varia natura.

In una classificazione di larga massima, confluiscono in questa voce vertenze relative a:

- interessi per ritardato pagamento ai sensi degli art. 35 e 36 del Capitolato generale d'appalto (D.P.R. 1063/1962);
- rescissioni contrattuali, originate da inadempienze contrattuali delle ditte aggiudicatarie;
- danni da lavori (in numero di 584 su 880 vertenze pari al 66,4%).

In effetti, in alcuni casi si è accertato un'anzianità di causa superiore ai venti anni; risulta comunque un'anzianità media di otto anni, per vertenze quindi notificate e trattate presso le Avvocature Distrettuali dello Stato, con scarsa conoscenza dello sviluppo processuale delle stesse.

Nell'ultimo biennio, alla categoria "lavori" si sono aggiunte le sottovoci "contratti" e "grandi infrastrutture".

La casistica per la sottovoce "contratti" comprende:

- annullamento di aggiudicazioni;
- affidamenti di progettazioni;

Trattasi in prevalenza di controversie attinenti l'applicazione effettuata dall'Ente della normativa in materia di esclusione delle offerte anomale. In tal senso, sono giudizi di mera legittimità, legati a lavori nuovi. Al riguardo, si rammenta che nei ricorsi già decisi nel merito, il TAR Lazio ha confermato la legittimità del procedimento seguito dall'Ente per gli appalti di lavori.

Assume particolare rilievo, nei giudizi avanti al TAR, l'innovazione introdotta con il Decreto legislativo n.80/98, in forza del quale nelle materie concernenti, in particolare, le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, il giudice amministrativo potrà pronunciarsi tanto in ordine all'annullamento dell'atto, quanto in ordine al risarcimento del danno.

Nei ricorsi in materia di affidamento della progettazione, il ricorrente ha richiesto al Tribunale adito unicamente l'annullamento dei provvedimenti di esclusione, senza alcuna richiesta di risarcimento, che quindi potrebbe conseguire da un'eventuale azione futura.

La giurisprudenza ha portato o al rigetto della domanda, oppure al riconoscimento di un indennizzo calcolato secondo criteri equitativi, in considerazione dell'impossibilità di provare l'esatta consistenza delle probabilità e l'ammontare dell'utilità futura, ove questa fosse stata conseguita.

La sottovoce "grandi infrastrutture" concerne specificamente le controversie legate agli interventi del Giubileo 2000 e della Salerno-Reggio Calabria.

Nell'ambito del contenzioso lavori - infrastrutture - sono comprese n.26 cause aventi ad oggetto l'annullamento di provvedimenti ablatori, e qui ricomprese in ragione del titolo, piuttosto che per materia.

Contenzioso espropri

Sotto tale voce si raggruppano:

- a) Vertenze relative al risarcimento danni da accessione invertita, conseguente all'inutile scadenza del termine di occupazione legittima, senza che ad essa abbia fatto seguito l'emanazione del decreto di esproprio nei termini previsti dal decreto di pubblica utilità.

Al riguardo, si ribadisce la necessità di adottare misure atte ad evitare che l'Ente sia chiamato in causa per i ritardi ed i mancati adempimenti delle imprese appaltatrici contrattualmente accollatarie delle procedure di esproprio.

Ed invero, corre l'obbligo di segnalare che, nonostante l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione accolga il difetto di legittimazione passiva dell'Ente conseguente alla delega delle procedure espropriative all'impresa, sempre più frequentemente i giudici di prima istanza condannano l'Ente in solido con la ditta affidataria ritenendolo direttamente responsabile nei confronti dei terzi.

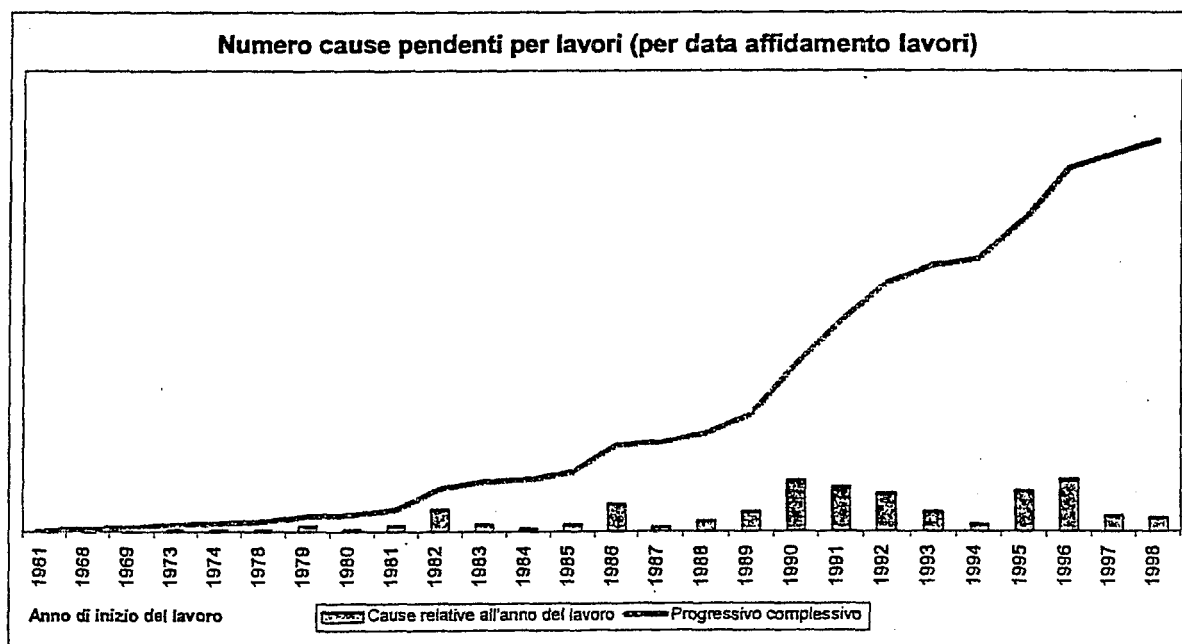
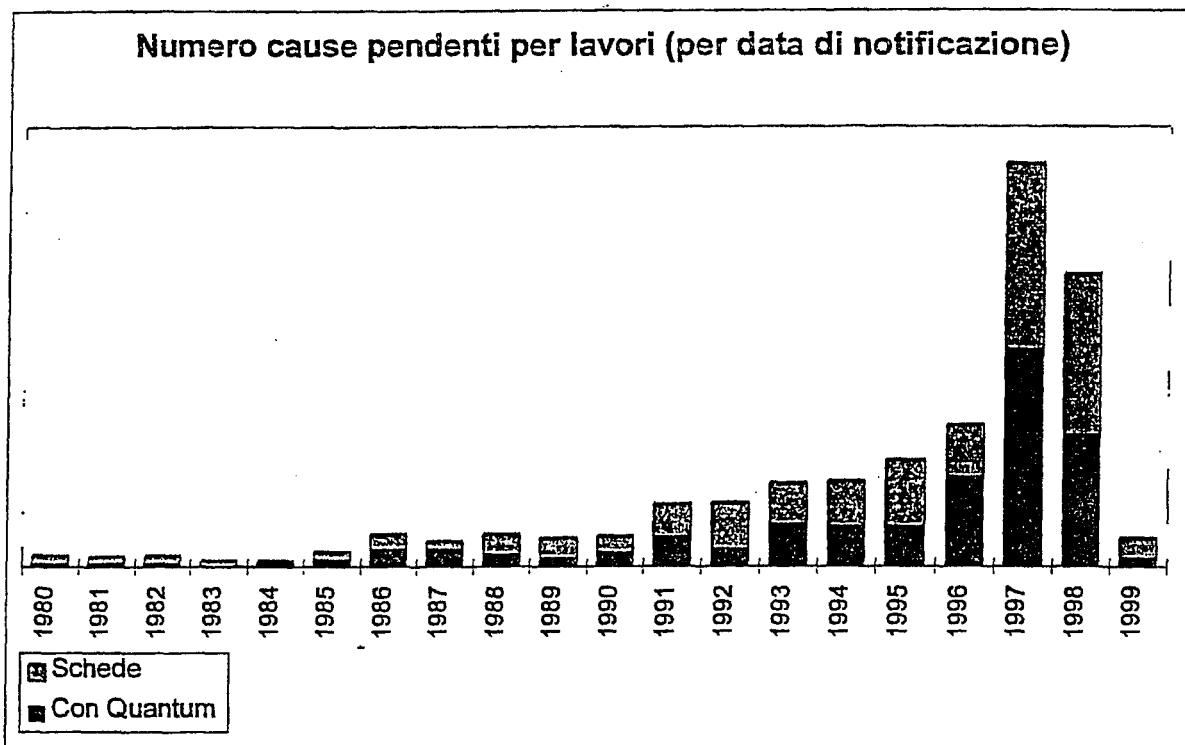
Ne deriva che tale soccombenza renderebbe esperibili, da parte dell'Ente, azioni di rivalsa nei confronti delle ditte appaltatrici inadempienti che, dopo aver ottenuto dalla Prefettura i decreti di occupazione d'urgenza, trascurano colposamente il perfezionamento delle procedure espropriative.

Nonostante ciò, atteso che sempre più frequentemente le imprese de quibus risultano sottoposte a procedure fallimentari, l'unica possibilità per recuperare il credito è rappresentata dall'insinuazione allo stato passivo che non sempre produce effetti economici favorevoli all'Ente.

- b) Giudizi dinanzi alle Corti d'Appello ex art. 19 e 20 Legge n.865/1971.

In quest'ultima ipotesi il quantum non sempre è quantificato, poiché l'attore si riserva di farlo a seguito di perizia del consulente tecnico d'ufficio.

- c) Ricorsi proposti dinanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali al fine di ottenere l'annullamento dei decreti di approvazione di progetti ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera pubblica.



d) Ricorsi per l'annullamento dei decreti di occupazione d'urgenza.

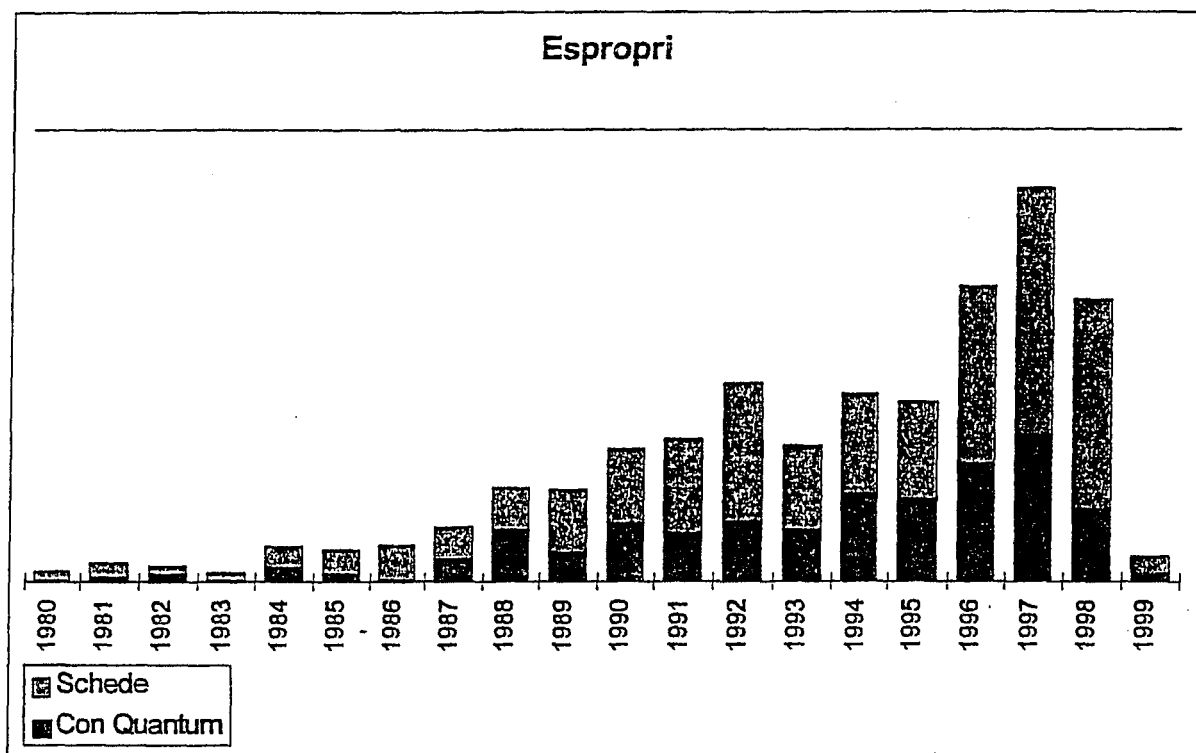
In relazione a questi ultimi, si segnala peraltro il frequente ricorso alle azioni possessorie dinanzi alla Pretura competente, qualora l'apprensione del fondo da parte dell'Amministrazione sia avvenuta successivamente al decorso di tre mesi dal decreto prefettizio autorizzativo dell'occupazione temporanea d'urgenza e, quindi, al venir meno dell'efficacia del decreto stesso (art. 20 Legge 22 ottobre n. 865).

In conclusione, mentre nei giudizi di opposizione alla stima e nei risarcimenti da occupazione illegittima la determinazione del quantum è rinviata all'esito delle operazioni peritali, viceversa nel contenzioso amministrativo, prevalentemente relativo a pretese irregolarità del procedimento espropriativo, la soccombenza comporterebbe la sola condanna al pagamento delle spese processuali.

I contenziosi di carattere espropriativo si confermano così come quelli difficilmente stimabili in via preventiva quanto a rischi di carattere economico, rinviandosi di necessità all'individuazione di criteri e pronostici storico - statistici.

Su un totale di 1898 controversie censite, solo 728 recano l'indicazione del quantum petitum.

Il numero delle vertenze e l'importo delle richieste, ove precisate, subisce un forte incremento negli anni 1997-1998. Una rilevante percentuale di queste (circa il 40%) concerne ricorsi amministrativi di mera legittimità.



Il grafico rappresenta esclusivamente l'andamento numerico, non potendosi, per effetto dell'accoglienza delle procedure espropriative alle imprese, procedere ad una puntuale ricognizione del fenomeno.

Arbitrati

Dal 1997 ad oggi le istanze introduttive di contenziosi arbitrali assommano a numero 129, per un importo globale pari a L.1208 Mld.

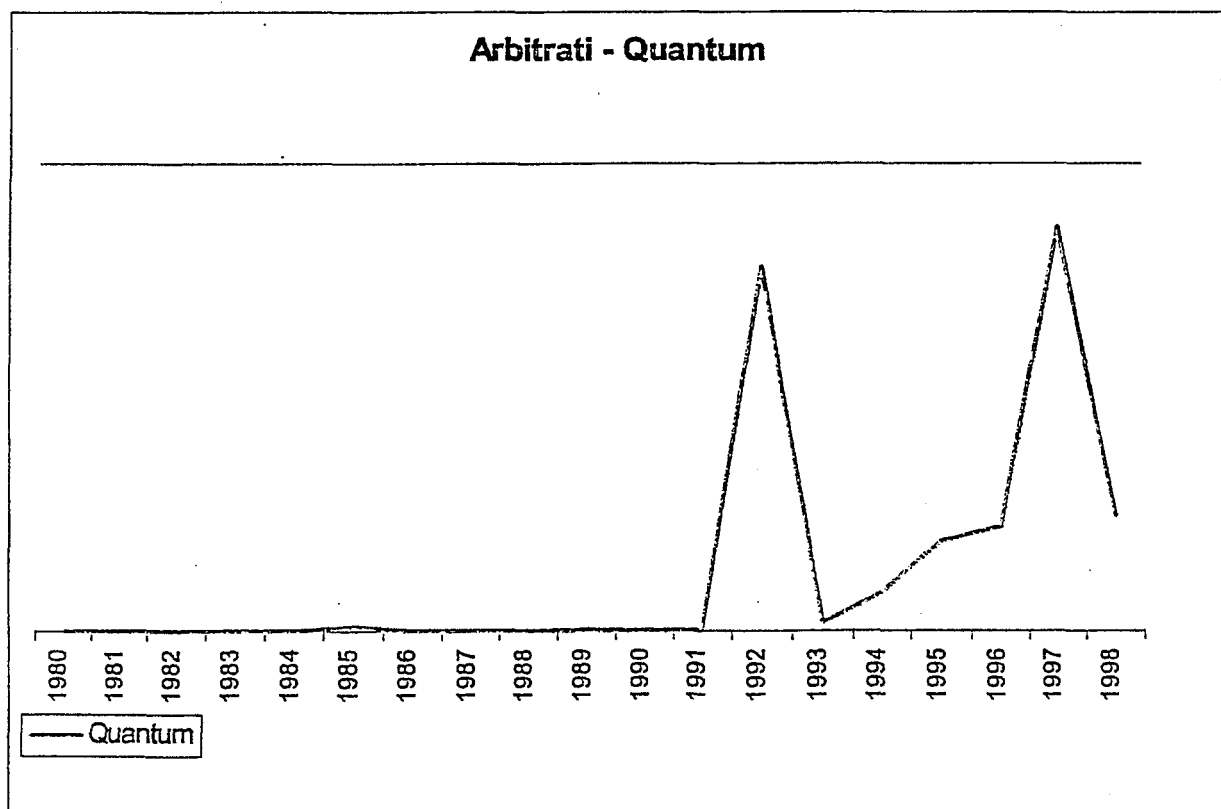
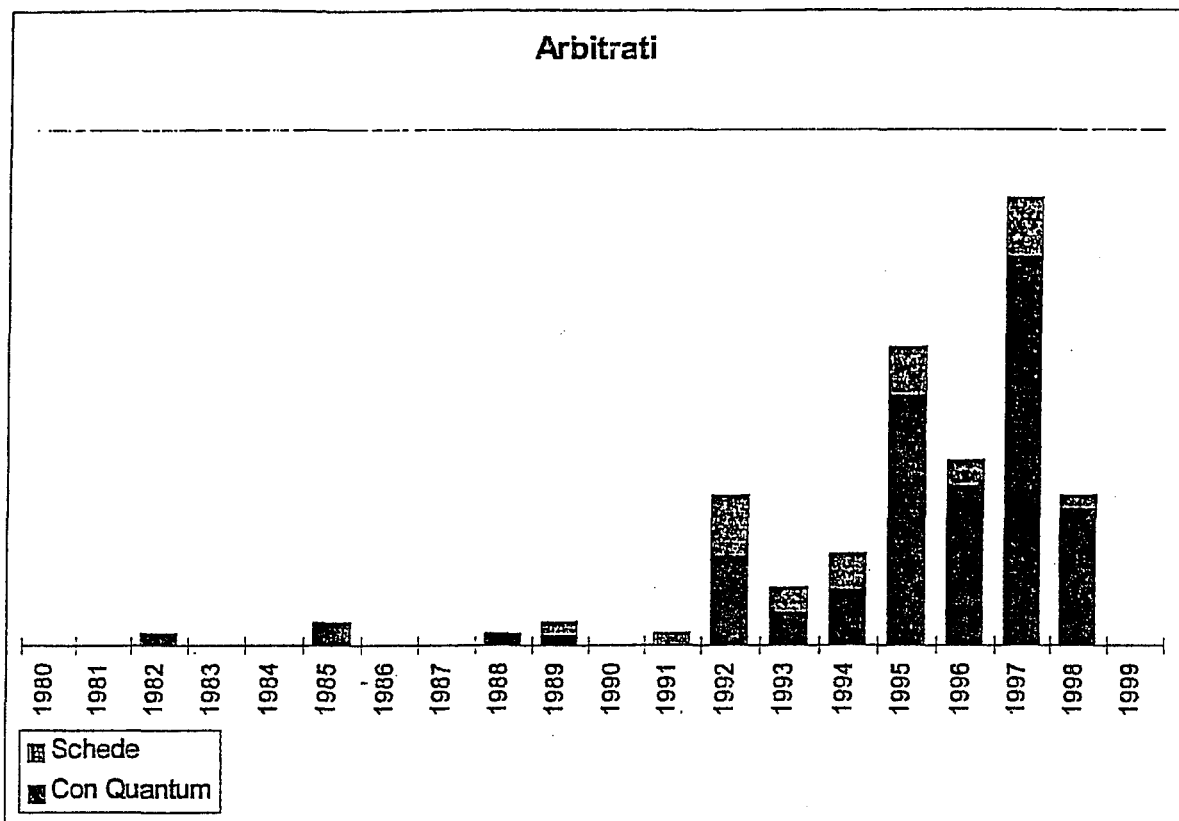
Le vertenze arbitrali, scarsamente incidenti nel corso del 1998, hanno assunto notevole rilievo anche economico a seguito della riattivazione ex lege 415/98, sia pure in via transitoria, dei procedimenti arbitrali, che per circa il 38% riguardano contratti anteriori al 1996.

Il petitum complessivo degli arbitrati i cui collegi risultano costituiti e che pertanto è presumibile giungeranno a definizione con l'emissione di un lodo entro il corrente anno, ammonta a circa L.172 Mld.

Tenuto conto dell'alea giudiziaria calcolata, in base all'esito degli arbitrati monitorati negli anni '98 e '99, nel 30% circa del petitum, ne consegue che l'Ente potrebbe dover sopportare un ca esborso calcolabile in circa 120 miliardi nel corso del presente esercizio.

Va peraltro fatto presente, sempre sulla base dell'osservazione del pregresso, la possibile ulteriore riduzione della sovraindicata cifra conseguente: a) alla presentazione degli appelli; b) alla rinuncia all'appello che le imprese usano fare per ottenere l'immediato pagamento del lodo; c) all'annullamento dei lodi impugnati dall'Ente avanti alla Corte d'Appello.

Pertanto, l'importo presumibile collegato alla valutazione del rischio soccombenza va quantificato in via approssimata in Lire 90-100 miliardi.



IL CONTENZIOSO DEFINITO

Le linee di ricerca sviluppate nell'anno passato hanno riguardato il reperimento e l'analisi dei dati concernenti il contenzioso definito, come strumento indispensabile ai fini del completamento dei dati concernenti il contenzioso dell'Ente.

Come si è infatti illustrato nelle pagine precedenti una massa di controversie attinenti per lo più la materia del contenzioso lavori, e in particolare gli espropri, non può essere definita a priori per quanto specificamente concerne il quantum petitum.

Per completare il quadro degli elementi sulla base dei quali procedere alla valutazione dell'esposizione globale dell'Ente per il contenzioso pendente, si è ritenuto di prendere in esame i dati relativi al contenzioso per lavori definito, come quello che nelle sue varie componenti assume il maggior rilievo numerico ed economico.

La ricostruzione di quanto effettivamente pagato in via giudiziale e non, attraverso l'esame delle cartelle processuali e i riscontri contabili, ha riguardato il periodo 1994-1999.

Nel periodo considerato sono stati eseguiti pagamenti per complessivi Lire 1.159.181.614.380 come da prospetto:

Anno	N.°impegni	Importo
1994	70	83.385.052.757
1995	88	102.645.816.218
1996	153	246.754.298.099
1997	173	143.390.585.270
1998	316	357.778.990.472
1999	347	225.226.861.564
Totali	n. 1.115	Lire 1.159.181.614.380

I dati contabili relativi agli anni 1996 - 1999 possono definirsi accertati, in quanto risultanti dal sistema contabile in essere e collegati a procedimenti conclusi di recente; mentre gli importi segnalati per gli anni precedenti possono in qualche misura "scontare" l'effetto di procedure di trattamento diverse.

Il periodo 1997/1999 si conferma essere il periodo di maggiore interesse: a) per numero delle vertenze insorte e per rilevanza di importi delle vertenze definite; b) i dati relativi al contenzioso, sia pendente che definito, sono per il triennio in esame di maggiore affidabilità.

Il collegamento con il lavoro.

Sulla base di quanto già emerso dalla analisi del contenzioso pendente, si è cercato di ricollegare le vertenze definite all'evento da cui hanno tratto origine (in massima parte di natura contrattuale), in modo da inquadrare storicamente il fenomeno, reputandosi essenziale, in un discorso mirato alla ricostruzione dell'incidenza in termini economici del fenomeno contenzioso, la ricerca del collegamento temporale.

In effetti, la durata della controversia come singola vicenda processuale è influenzata da una pluralità di fattori - durata della prescrizione, Giudice adito, grado di giudizio, etc. - che mal si prestano ai fini della formazione di una "media" temporale applicata ad una pluralità di vertenze.

Se si esaminano i flussi di pagamento per ricondurli agli eventi da cui traggono causa, si ha un'anzianità media dei lavori il cui contenzioso è stato definito, a prescindere quindi dalla durata media dei procedimenti giudiziali o stragiudiziali, che va dagli 8 ai 10 anni.

Diversamente, il contenzioso espropriativo si collega a fatti gestionali ancora anteriori, risalenti mediamente a undici- tredici anni prima della definizione. E' comunque esperienza comune trattarsi di contenzioso di lunga durata, legato all'esito di accertamenti peritali, e che di rado si definisce in primo grado. Non è infrequente, quindi, un collegamento con lavori appaltati e ultimati da lunghissimo tempo.

I procedimenti ex art.31bis hanno in virtù del dettato normativo una peculiarità di cui si tratterà diffusamente nell'apposito capitolo. In questa sede preme sottolineare che tale modalità di definizione delle controversie in prima applicazione ha riguardato anche situazioni pregresse all'entrata in vigore della legge.

In sostanza, i dati confermano per il contenzioso definito nel triennio 1997-1999 il collegamento temporale con vicende contrattuali che si possono collocare tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90.

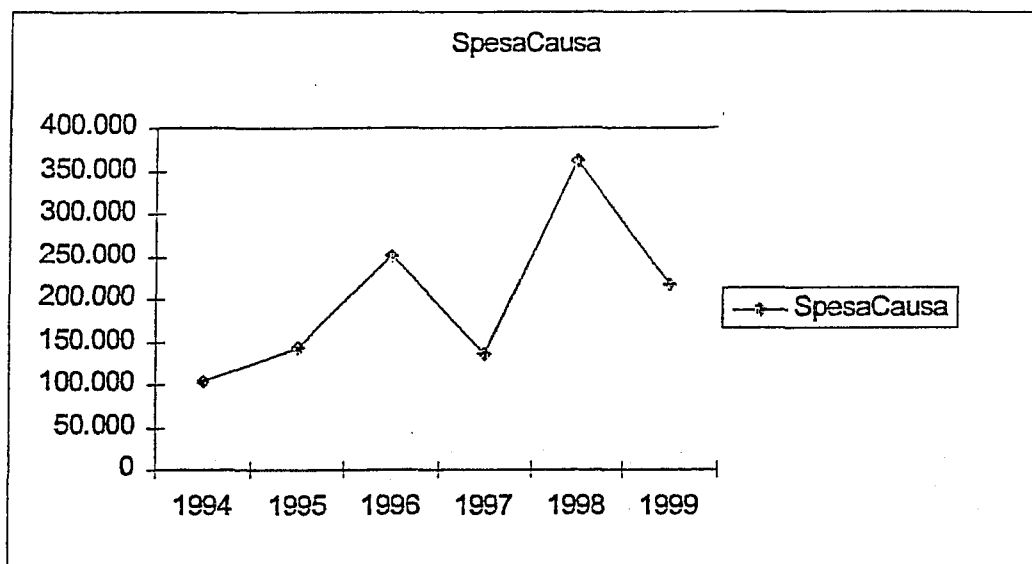
Ad uguale conclusione si perviene analizzando sotto tale profilo il contenzioso pendente.

In questa sede, si rileva semplicemente la coincidenza temporale con vicende gestionali ampiamente note e commentate.

***I flussi di pagamento - analisi degli andamenti,
con particolare riguardo al triennio 1997-99***

L'importo complessivo pagato dal 1994 al 1999 è riferito a n.1115 controversie ed ammonta a lire 1.159 Mld circa.

Come si può notare dal prospetto, i maggiori importi sono riferiti agli anni 1996 e 1998.



Nel 1998, in particolare, l'incremento è di assoluto rilievo, costituendo il 30% del totale impegnato. Le vertenze definite nel triennio 1997-1999 assommano a 836, che rappresentano quasi il 75% del totale.

In tal modo, il periodo in questione risulta quello del massimo incremento sia per numero di nuove controversie, sia per pagamenti effettuati in relazione alle controversie definite, scontando l'effetto di "accumulo" che si è già riscontrato per il contenzioso pendente.

Nel complesso, i pagamenti effettuati nel quinquennio 1994-1999 hanno andamento discontinuo, di cui si può soltanto far rilevare la concomitanza dei picchi di incremento con il processo di riattivazione dell'operatività dell'Ente.

E' necessario quindi scomporre i dati aggregati per verificare le causali di pagamento e il grado di incidenza sul totale pagato nonché in relazione all'importo globale per lavori.

Scendendo all'esame delle causali di pagamento, come evidenziato dal successivo prospetto, si rileva che il maggior numero di pagamenti attiene ad espropriazioni (n.455), con picchi di incremento nel 1996 e nel 1998.

Segue il contenzioso per lavori, legato a riserve definite in via giudiziale o stragiudiziale, con andamento numerico crescente dal 1994 al 1997, e decrescente negli anni 1998-1999.

Fra le altre causali assumono rilievo nell'ultimo triennio le vertenze per ritardato pagamento, in numero di 106 per complessive Lire 23,6 Mld circa.

Infine, vi è, sempre nel triennio 1997-99, una percentuale di vertenze di natura eterogenea, pari al 15,5% del totale rappresentata alla voce "altro" (es. decreti ingiuntivi, danni etc.), in numero di 173 per complessive Lire 33,5 Mld.

A partire dal 1997 si registrano i primi pagamenti imputati alla procedura di definizione del contenzioso prevista dall'art.31bis della Merloni, la cui attivazione effettiva data appunto da quell'anno.

Tipo Impegno	1994 Num	1995 Num	1996 Num	1997 Num	1998 Num	1999 Num	Totale num	Totale Importo
Riserve	28	37	64	57	26	21	233	598.701.264.250
Espropriazioni	35	35	80	66	110	129	455	78.923.284.732
Fallimenti	1	1	2	2	4	2	12	19.444.148.569
Art.31 bis	-	-	-	15	68	53	136	404.973.922.106
Ritardato Pagamento	-	-	2	14	45	45	106	23.575.865.438
Altro	-	-	-	17	59	97	173	33.563.129.285
Totale	64	73	148	171	312	347	1.115	1.159.181.614.380

L'incidenza numerica peraltro non corrisponde al "peso" economico degli esborsi.

Infatti, l'importo complessivo impegnato per espropriazioni è pari al 6,8% del totale; mentre i pagamenti per contenzioso lavori da riserve e da procedimenti ex art.31 bis assorbono rispettivamente il 51,6%, con lire 598 Mld.ca, e il 35% (per Lire 405 Mld.ca) degli oltre 1159 Mld. corrisposti in dipendenza di sentenze, lodi arbitrali e transazioni.

Le vertenze per ritardato pagamento incidono nella misura del 2% ca. e quelle raggruppate alla voce "altro" rappresentano il 2,9% del complessivo impegnato.

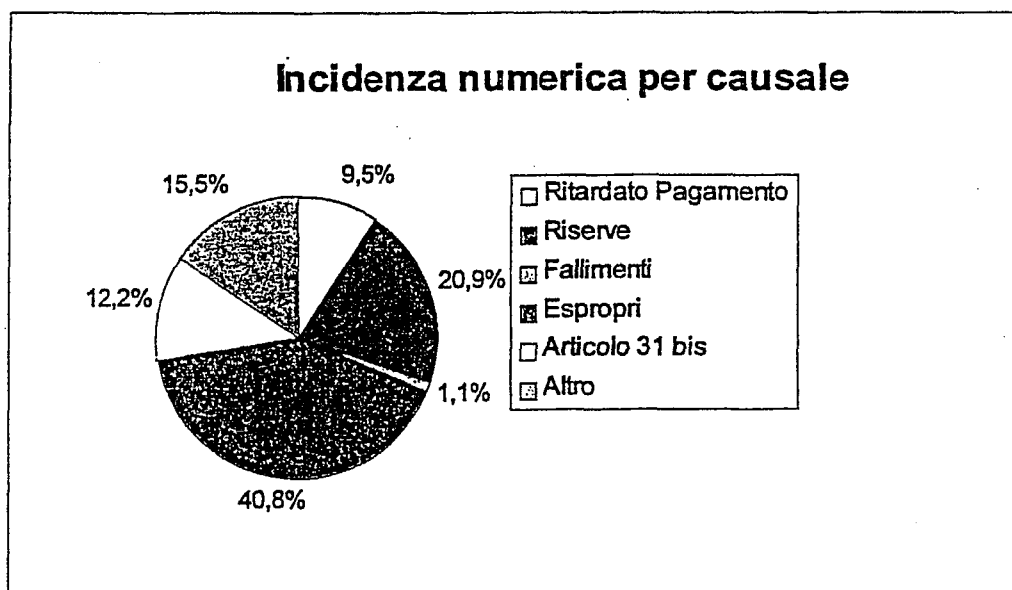
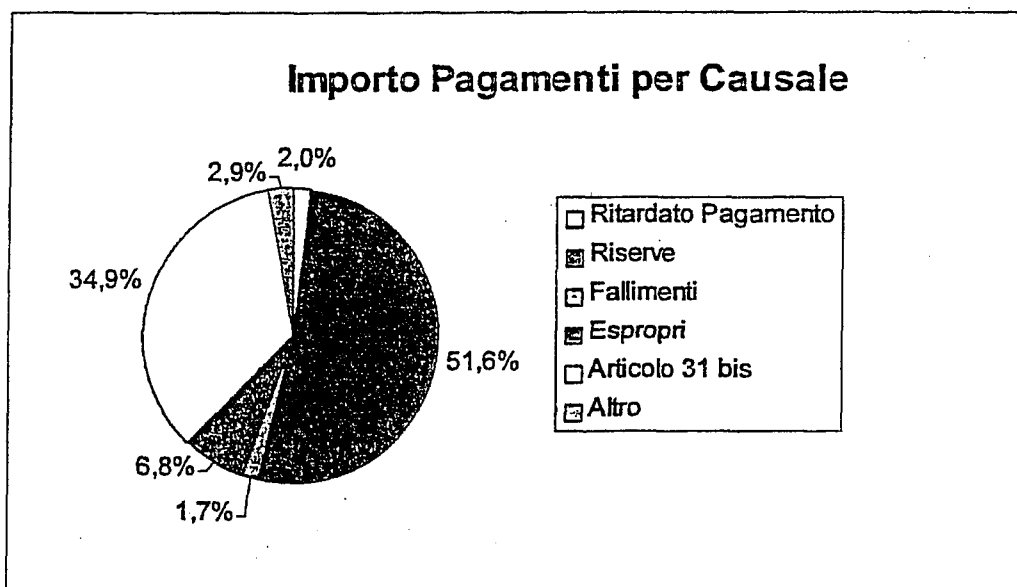
Le percentuali di cui sopra sono peraltro il risultato di un raffronto dei dati complessivi Tipo impegno / importo totale impegnato.

Poiché non tutte le voci sono presenti nel periodo di tempo considerato 1994-1999, occorre sottoporre a ulteriore verifica le percentuali di incidenza anno per anno.

Il contenzioso lavori è in assoluto la voce di maggior rilievo economico negli anni 1994-1996, periodo in cui i pagamenti a tale titolo sono mediamente nell'ordine dell'88,2%.

Nel triennio 1997-1999, il rapporto con il totale pagato in ciascun anno scende rispettivamente al 58,3%, al 28,6%, al 14,2% del '99. Nello stesso periodo, cominciano a registrarsi i pagamenti ex art.31bis, con una punta del 59,4% nel 1998.

I pagamenti ad altro titolo invece confermano sostanzialmente le percentuali complessive, risultando quindi di contenuto impatto economico.



Infine, una breve notazione sulla incidenza delle differenti modalità di risoluzione del contenzioso.