

Determinazione n. 48/2002**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 24 luglio 2002;

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: regolamentazione questa ribadita con il decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 2001, n. 389;

visto il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, in corso di conversione in legge, con il quale l'Ente è stato trasformato in società per azioni con la conferma del controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

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 di controllo;

vista la determinazione n. 65/2001 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;

visto il conto consuntivo dell'esercizio finanziario 2001 nonchè il bilancio di esercizio 2001, 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 per l'esercizio 2001;

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

del suddetto conto consuntivo e bilancio d'esercizio – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè 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 il bilancio consuntivo e il bilancio d'esercizio 2001 – 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 L'ESERCIZIO 2001

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Considerazioni generali – *a)* Interventi istituzionali ed operativi del 2001. *b)* I «residui passivi». *c)* Effetti del Federalismo stradale. *d)* Modalità di controllo. *e)* Missione dell'ANAS. *f)* Problematiche rilevanti). – 3. Scenario istituzionale ed operativo – *a)* Configurazione dell'ANAS. *b)* Gli organi dell'Ente. *c)* Compiti istituzionali. *d)* Le «società di servizi». *e)* Strutturazione degli organi. *f)* Il commissariamento dell'Ente. *g)* L'organizzazione dell'Ente. – 4. Le concessioni autostradali – *a)* Sistema autostradale. *b)* Connotati della concessione autostrade. *c)* Società Autostrade (posizione dominante). *d)* L'istruttoria della Corte. *e)* Autostrade dei Parchi. *f)* Lavori del «passante di Mestre» e della «variante del valico». *g)* Asti-Cuneo. – 5. Gestione finanziaria – *a)* Introduzione. *b)* Avanzo di Amministrazione. *c)* Valutazioni del Ministero vigilante. *d)* Prospettazioni contabili. *e)* Quadro legislativo. *f)* Analisi delle entrate e delle spese del bilancio finanziario. *g)* Fondi CIPE. *h)* Conto Consuntivo (bilancio finanziario). *i)* Gestione della Tesoreria. *l)* Rappresentazione in bilancio dei mutui. *m)* Analisi del bilancio d'esercizio. *n)* Valutazioni del Collegio dei Revisori. *o)* Indicatori della gestione. *p)* «Criticità» e «Anomalie». *q)* Conclusioni e raccomandazioni. – 6. Personale e consulenti – *a)* Personale. *a1)* Introduzione. *a2)* Profili generali. *a3)* La contrattazione aziendale e gli istituti contrattuali. *a4)* Formazione del personale. *a5)* La gestione delle risorse umane. *a6)* Il Servizio Affari Generali. *a7)* L'Ufficio Relazioni per il Pubblico (U.R.P.). *a8)* Profili specifici. Il costo del personale. *a9)* Personale dirigente. *a10)* Altri dipendenti. *a11)* Evoluzione quantitativa del personale. *a12)* Gestione finanziaria del personale. *a13)* Produttività del personale. *b)* Attività di consulenza. *b1)* Il contratto Bull. *b2)* Controversia Consorzio CO.GE.RI./ANAS. *b3)* La concessione per l'Autostrada dei Parchi. *b4)* Controversia UMT Service/ANAS. *b5)* La valutazione delle consulenze. *c)* Conclusioni e raccomandazioni. – 7. Attività contrattuale – *a)* Considerazioni generali. *b)* La gestione diretta. *b1)* Le offerte anomale. *b2)* Attuazione Accordo di Programma 2001. *b3)* Accordo di Programma 2001. *b4)* Accordo di Programma 2000. *b5)* Ritardo dei lavori. *b6)* Ufficio Contratti – Procedure Concorsuali. *b7)* Perizia di variante. *b8)* Incarichi di progettazione. *c)* La gestione indiretta. – 8. Contenzioso. *a)* «Criticità» rilevate. *b)* La direttiva ministeriale. *c)* Istruttoria in corso. *d)* Le evidenze finanziarie. *e)* Bonario componimento (art. 31-*bis* legge Merloni). *f)* Il costo del contenzioso. *g)* Il contenzioso CO.GE.RI./ANAS. *h)* Raccomandazioni della Corte. – 9. Sistema dei controlli. *a)* Vigilanza ministeriale. *b)* Il Collegio dei revisori. *c)* Il controllo interno. – 10. Conclusioni e raccomandazioni. – APPENDICE. – 1. Accordo del 27 settembre 2001 tra il Ministro infrastrutture e trasporti con ex Amministratore ANAS. – 2. Lettera del Ministro infrastrutture e trasporti datata 27 settembre 2001 con cui è stato impartito l'ordine di esecuzione dell'Accordo. – 3. Parere dell'Avvocatura Generale dello Stato del 29 aprile 2002 sull'Accordo del 27 settembre 2001. – 4. Lettera di trasmissione del suddetto parere da parte del Ministero infrastrutture e trasporti (Dipartimento OO.PP. ed Edilizia) del 18 giugno 2002.

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA

- 1.1. La Corte dei Conti riferisce al Parlamento i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2001, ai sensi della coordinata normativa di cui all'art. 9 del D.L.gs. 26 febbraio 1994 n. 143 e della legge 21 marzo 1958, n. 259.

Con l'art. 1 del citato D.L.gs. 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, ai sensi dell'art. 12 dello stesso D.P.R. 242/1995 ribadito dagli artt. 1 e 12 del nuovo Statuto, approvato con D.P.R. 21 settembre 2001, n. 389.

- 1.2. **Il 2001** è stato caratterizzato da due rilevanti eventi:

- a) il commissariamento dell'ente;
- b) l'attuazione del trasferimento di circa 30.000 Km di strade alle Regioni (federalismo stradale).

Di tali eventi sarà data ampia illustrazione nel successivo par.3.

- 1.3. **Nel 2002**, il Governo ha emanato il D.L. dell'8 luglio 2002, n. 138 - in corso di conversione in legge, alla data di approvazione della presente relazione - il cui art. 7 prevede, in attuazione delle disposizioni contenute nel capitolo III della legge 28 dicembre 2001, n. 448 e per assicurare l'urgente realizzazione degli obiettivi ivi previsti, la **trasformazione dell'Ente in Società per azioni**, con effetto dalla data dell'assemblea da

convocarsi, a cura dell'Amministratore dell'Ente, entro trenta giorni dalla data di adozione dello statuto della S.p.A., emanato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del citato D.L. 138/2002.

Il cap. III della legge 448/91 concerne il patto di stabilità interno per gli enti pubblici, prevedendo all'art. 28 la trasformazione e la soppressione di enti pubblici per **«conseguirne gli obiettivi di stabilità e crescita»**, per ridurre il **complesso di spesa** per funzionamento delle amministrazioni pubbliche, per **incrementare** l'efficienza e per **migliorare** la qualità dei servizi.

Il governo ritiene che il conseguimento di tali obiettivi possa essere meglio realizzato, conferendo all'ente i connotati della S.p.A., che in futuro potrebbe essere **privatizzata**, anche in parte, ottenendo così **nuove entrate** con cui realizzare il programma di governo.

- 1.4. La lettura della presente relazione deve avvenire nella prospettiva della precarietà della situazione ereditata dal nuovo «vertice», il quale ha, con celere gradualità, avviato un'opera di risanamento e modernizzazione dell'ANAS.

Tali interventi dimostrano, da un lato, la **validità delle censure formulate dalla Corte** nella precedente relazione, dall'altro, il complesso lavoro svolto e da eseguire dal nuovo «vertice».

Sono stati così compiuti **«trapianti»** nella struttura aziendale, mediante il reclutamento di nuove professionalità al fine di **«innalzare»** la capacità di programmazione, attuazione e monitoraggio dei lavori e delle risorse umane ereditate al momento del «cambio della guardia».

In tale prospettiva, le **«criticità»** tuttora riscontrabili si

connotano quali «**negatività**», in corso di «**eliminazione**», come comprovano le seguenti misure adottate dal Commissario Straordinario prima e dal nuovo «vertice» successivamente:

- **elaborazione dei nuovi regolamenti** di organizzazione, amministrazione e contabilità e personale;
- **coinvolgimento di tutti i componenti del «vertice»** in sede di programmazione, direzione, coordinamento e monitoraggio di tutta l'attività operativa dell'Ente;
- **elaborazione del programma di attività** previsto dall'art. 6 del D.L.gs. 26 febbraio 1994, n. 143: atto questo che non era mai stato predisposto, malgrado l'esplicito e tassativo obbligo normativo;
- **nomina del Direttore Generale** con compiti di **coordinamento** di tutte le azioni da porre in essere nonché di stimolo per la loro pronta attuazione;
- **studio di un nuovo organigramma e funzionigramma** dell'Ente per meglio rispondere alle esigenze aziendali;
- **rivitalizzazione di molteplici iniziative**, che «**segnavano il passo**» da vari anni, con l'avvio di procedure d'appalto ovvero di rimozione delle cause ostative al completamento delle opere: ciò per un volume di circa L. 6.000 mld (cfr. All. n. 1);
- **migliore programmazione triennale** dei lavori di pertinenza dell'ANAS e delle concessionarie autostradali per un volume di circa L. 15.000 mld per (cfr. All. n. 2);
- **disamina della voluminosa massa dei residui passivi**, con l'eliminazione di quelli considerati eccedenti ovvero non più necessari e con la conseguente destinazione di L. 3.000 mld circa per nuove opere;
- **revisione degli uffici territoriali** in termini di economicità, efficienza ed efficacia, mediante il «**compattamento**» di vari organismi;

- **sviluppo della formazione professionale** per migliorare le qualità professionali del personale;
- avvio di iniziative per conseguire la **migliore utilizzazione delle risorse umane** in termini aziendalistici;
- **trasparenza dei fatti aziendali** di competenza del vertice e delle strutture direzionali con le eccezioni della Direzione Centrale amministrativa e finanziaria e dell'Ufficio legale;
- **ristrutturazione dell'Ufficio Contratti** per velocizzare le procedure degli appalti;
- **istituzione del servizio «customer satisfaction»**, previsto dalla direttiva del P.C.M. del 27 gennaio 1994, ribadita dalla legge 7 giugno 2001, n. 150, ecc.

L'impulso dato in un primo tempo dal Commissario straordinario e in seguito dal nuovo «vertice» per la revisione delle opere previste dai precedenti piani dei lavori, rimaste inattuato, ha prodotto il reperimento di € 6.998 milioni (pari a L. 13.550 mld) di cui € 5.000 milioni per l'avvio di opere concernenti:

- la conclusione dei lavori sull'autostrada Salerno-Reggio Calabria;
- la finalizzazione delle opere di allargamento e di ammodernamento del G.R.A. di Roma;
- l'esecuzione dei lavori di Malpensa e di Grosseto-Fano (Galleria della Guizza);
- i lavori autostradali realizzati dalle concessionarie.

La consegna dei relativi lavori è prevista per il prossimo semestre del 2002, termine entro il quale dovrebbero essere aperti anche i relativi cantieri.

Del pari, l'Ente sta procedendo con la «cantierabilità» di ulteriori opere previste dal programma dei lavori 2002-2004, allo scopo di «**recuperare**» l'operatività e la funzionalità dell'Ente medesimo.

Trattasi di azioni in fase di ulteriore sviluppo, tese ad imprimere

all'Ente una maggiore «**velocità**» ed una «**qualità**» di ideazione e di realizzazione tale da recuperare una struttura ancora affetta da considerevoli «**criticità**».

- 1.5. I bilanci consuntivo e di esercizio del 2001 sono stati deliberati dal Consiglio dell'ANAS nella seduta del **1 luglio 2002** (il 30 giugno cadeva di domenica) proseguita in data 12 luglio 2002. Il Consiglio ha deliberato il bilancio 2001 «con le riserve espresse dal C.R.» (cfr. par. 5.37.).

Il bilancio di esercizio, oltre ai prospetti del Conto Economico e dello Stato Patrimoniale, contiene la nota illustrativa e la relazione sulla gestione del 2001 approvate dal Consiglio dell'ANAS.

Il Consiglio dell'ANAS ha approvato il bilancio preventivo 2001 nella seduta del 15 dicembre 2000, con deliberazione n. 58/00.

Nel corso dell'esercizio 2001 sono state apportate n. 12 variazioni di bilancio.

In data 28 dicembre 2001, con disposizione commissariale n. 7455, il Commissario Straordinario ha approvato il bilancio preventivo 2002. Sino al luglio 2002 sono intervenute n. 14 variazioni al bilancio preventivo 2002.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti non ha ancora approvato i bilanci relativi agli esercizi finanziari 2000 e 2001. Inoltre lo stesso Ministero non ha approvato i bilanci preventivi 2000, 2001 e 2002.

Con rinvio a quanto sarà più dettagliatamente illustrato nel successivo paragrafo 5 - relativo all'analisi della gestione finanziaria 2001 ed agli interventi più salienti intervenuti sino a luglio 2002 - si deve precisare, per una migliore comprensione delle serie storiche, come la riduzione delle risorse finanziarie e delle relative spese, che caratterizzano il preventivo del 2002 ed

in parte il consuntivo del 2001 sia provocata dal «**trasferimento**» di risorse umane e finanziarie alle Regioni per fronteggiare i nuovi oneri derivanti dalla gestione delle rete viaria insistente sul proprio territorio («**federalismo stradale**»).

- 1.6. Il presente referto attiene, pertanto, alla gestione surriferita nonché ai **fatti più salienti intervenuti sino al 24 luglio 2002.**

Il referto viene presentato prima della formale approvazione dei consuntivi e dei bilanci di esercizio 2000 e 2001 da parte dell'Autorità governativa di vigilanza (Ministeri delle Infrastrutture, dei Trasporti e dell'Economia e delle Finanze): ciò allo scopo di consentire una **tempestiva informazione al Parlamento sui risultati del controllo eseguito ed attivare, se necessario, l'esercizio del controllo politico.**

- 1.7. Nell'esercizio della sua attività di controllo, la Corte è costretta a segnalare le molteplici difficoltà incontrate per il corretto adempimento della sua missione: difficoltà che sono in parte diminuite, a seguito dell'avvento del Commissario straordinario prima e del nuovo Amministratore e dei nuovi componenti del Consiglio e del Collegio dei Revisori, poi.

Ancora una volta, la Corte deve rilevare, come sarà in seguito meglio illustrato, l'**inadeguatezza del Controllo Interno** nonché la **carenza** strutturale di un organismo abilitato all'**audit finanziario.**

- 1.8. 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.**

2. CONSIDERAZIONI GENERALI

a) Interventi istituzionali ed operativi del 2001

2.1. Il 2001 è stato connotato, a far tempo dal 14 novembre, dalla nomina del Commissario straordinario dell'Ente, assistito da tre sub-commissari, per adottare **«tutti i provvedimenti necessari per garantire il recupero della massima efficienza dell'Ente, anche in relazione alle osservazioni contenute nella relazione al Parlamento della Corte dei Conti»** (D.P.C.M. del 14 novembre 2001, pubblicato in G.U. 16 novembre 2001, n. 267).

Successivamente, con D.P.C.M. del **14 febbraio 2002** (pubblicato in G.U. 19 febbraio 2002, n. 42) si è proceduto alla **nomina dell'Amministratore dell'Ente**.

Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti si è provveduto in data **8 febbraio 2002 alla nomina dei componenti del Consiglio dell'Ente** (cfr. G.U. 19 febbraio 2002, n. 42).

A seguito delle dimissioni di tutti i componenti, con D.M. **22 febbraio 2002** si è proceduto al **rinnovo del Collegio dei Revisori**.

Il commissariamento dell'Ente è avvenuto in modo anomalo, come sarà precisato nel paragrafo successivo (par. 3.13 e ss.).

2.2. L'eredità ricevuta dal Commissario straordinario prima e dall'Amministratore e dal Consiglio poi si è rivelata di consistente pesantezza per le molteplici **«criticità»** dell'Ente, come ampiamente illustrato e documentato dalla Corte nella sua ultima relazione. Per fornire un quadro del **«peso del passato»**, ereditato dal nuovo vertice dell'Ente, è sufficiente evidenziare il rapporto tra le spese di funzionamento e quelle in conto capitale