

d) Le evidenze finanziarie

8.6. L'esame del consuntivo finanziario 2001 evidenzia una serie di capitoli riferibili espressamente ovvero indirettamente agli oneri relativi al contenzioso.

Va precisato che gran parte degli oneri posti a carico dell'Ente sono imputati a capitoli di spesa con diversa denominazione, in modo da rendere difficile, se non impossibile, la loro quantificazione.

8.7. Sul piano sistematico, le tipologie del contenzioso si possono così identificare:

- **Personale**: vertenze riguardanti il rapporto di lavoro dei dipendenti (di scarso rilievo);
- **Responsabilità civile**: danni riconducibili alla gestione delle strade, parzialmente coperti da polizza assicurativa;
- **Affari Generali**: vertenze riguardanti contratti di forniture, di servizi, ecc. (scarso rilievo);
- **Concessioni autostradali**: trattasi di contenzioso, in parte tariffario, che trova la sua definizione in atti transattivi, comportanti l'allungamento delle concessioni;
- **Lavori**: è la voce di maggior rilievo ed afferisce ai lavori, arbitrati, espropri, grandi infrastrutture e contratti.

8.8. La tipologia lavori si contraddistingue per l'elevata percentuale di controversie prive di indicazione del «petitum» e per la lunga durata delle vertenze.

Inoltre, la maggioranza delle «**vertenze lavori**» trovano soluzione nel «**bonario componimento**» (art. 31bis legge Merloni) ovvero in sede arbitrale o transattiva.

e) Bonario componimento (art. 31bis Legge Merloni)

8.9. Il ricorso alla procedura in questione mira a risolvere, in tempi rapidi e con modalità snelle, le riserve formulate dall'appaltatore per l'esecuzione dei lavori.

Con le istruzioni datate 20 giugno 1996, il precedente Amministratore aveva specificato la procedura da seguire, incardinata sulla figura del responsabile del procedimento. Con le istruzioni venne stabilito che una variazione inferiore al 10% dell'importo dei lavori era da considerarsi «**non sostanziale**» con correlata non attivazione del procedimento.

Quelle superiori al 10% erano sottoposte ad uno speciale procedimento articolato in diverse fasi (istruttoria preliminare; proposta del responsabile del procedimento; tempi del procedimento), il quale si doveva concludere, di norma, con una transazione (aliquo dato, aliquo redento) **basata su un riconoscimento delle pretese dell'appaltatore non superiore al 35% - in casi eccezionali, tale limite poteva essere superato**.

8.10. Il sistema, come sommariamente descritto, era di natura tale da **incentivare le richieste risarcitorie** dell'appaltatore, il quale, stante anche la discrezionalità riconosciuta al responsabile del procedimento, avrebbe potuto sicuramente beneficiare, a titolo transattivo, di un determinato importo.

8.11. Con circolare del 27 marzo 2002, il nuovo Amministratore ha interamente ribaltato la suddetta «**procedura incentivante**», statuendo che la risoluzione delle «**pretese di parte avversa**

non può che scaturire da un esame puntuale di ogni singola vertenza e del fondamento effettivo di ogni singola pretesa», con il divieto di fare riferimento, nell'esame delle pretese, «ad alcuna percentuale di riconoscimento univoca e predeterminata in via generale ed astratta, dovendosi, al contrario, valutare caso per caso l'effettivo fondamento delle richieste».

- 8.12. Tali istruzioni sono cogenti anche per i procedimenti arbitrali ed in ogni altra proposta risolutiva nella controversia.

La Corte concorda con le nuove istruzioni, le quali dovrebbero assicurare, mediante l'esame delle singole fattispecie, la corretta applicazione del citato art. 31bis, che deve esaurirsi in una proposta motivata e documentata e non più riferibile ad una elevatissima percentuale (35%), assolutamente ingiustificata e persino irrazionale nel quadro dei relativi procedimenti, ivi compresi gli arbitrati e le transazioni.

L'applicazione dell'art. 31bis della legge Merloni ha determinato nel 2001 un onere finanziario, a carico dell'Ente, di somme ingenti, che non è possibile quantificare a causa della loro imputazione nei capitoli di bilancio riguardanti i lavori.

f) Il costo del contenzioso

- 8.13. La stima compiuta dall'ANAS, al termine di un'analitica verifica, ascende globalmente a circa L. 3.500 mld.

Le verifiche eseguite dalla Corte depongono per l'**inaffidabilità** del suddetto importo, potendo il contenzioso comportare un onere finanziario anche superiore.

8.14. Sul piano contabile si rileva che il bilancio finanziario prevede, per l'interpretazione delle relative spese, due capitoli:

- | | | |
|-------------------|---|--|
| Cap. 451 | = | denominato «spese per liti, arbitraggi, |
| di parte corrente | | risarcimenti, ecc.» che ha previsto uno |
| | | stanziamento iniziale di L. 13 mld di- |
| | | venuto definitivo di L. 38,5 mld , con un |
| | | sensibile scarto, a dimostrazione delle |
| | | «incertezze», esistenti in tale settore; |
| Cap. 814 | = | denominato a «fondo previsto per le |
| in conto capitale | | spese di cui alle finalità dell'art.55, com- |
| | | ma 22, della legge 449/97» in cui sono |
| | | state allocate, in conto residui L. |
| | | 610 mld con alcuni importi in conto |
| | | competenze, accompagnate da L. 180 |
| | | mld quali previsioni di cassa, con un |
| | | «pagato» finale di L. 30 mld. |

8.15. La movimentazione dei surriferiti capitoli di bilancio è la palese dimostrazione della scarsa conoscenza posseduta dall'Ente in tale settore: elemento questo da collegare con il mancato rispetto dell'obbligo di riferire semestralmente all'Autorità governativa di vigilanza sullo stato del contenzioso.

g) Il contenzioso CO.GE.RI./ANAS

8.16. Enormi perplessità ha suscitato la procedura adottata per risolvere la vertenza tra il consorzio CO.GE.RI. e l'ANAS a seguito di **n. 29 riserve** formulate dal consorzio, per lavori tuttora in corso, e sfociata in un parziale accoglimento delle riserve stesse, che hanno formato oggetto di ben **quattro**

arbitrati malgrado l'unicità del vincolo negoziale per l'esecuzione dell'opera.

I quattro arbitrati sono stati così suddivisi:

- ♦ arbitrato n. 9123 relativo alla riserva n. 1 di L. 32,1 mld al quale l'ANAS ha designato, quale proprio arbitro, un professionista esterno;
- ♦ arbitrato n. 9120 relativo alle riserve nn 2 e 5 di L. 189 mld nel quale lo stesso professionista esterno è stato designato arbitro ANAS;
- ♦ arbitrato n. 9121 relativo alle riserve nn. 3 e 4 di L. 11,5 mld al quale l'ANAS ha designato quale proprio arbitro un proprio dirigente;
- ♦ arbitrato n. 9122 relativo alle rimanenti riserve dal n. 6 al n. 29 di L. 13,5 mld nel quale lo stesso dirigente è stato designato arbitro ANAS.

E' stato anche nominato un Consulente tecnico di parte nella persona di un ingegnere, libero professionista, al quale è stato corrisposto il compenso di L. **682.427.745 (€ 352.444,52)**.

h) Raccomandazioni della Corte

8.17. La Corte raccomanda di procedere prontamente al rilevamento di tutte le situazioni contenziose con l'indicazione di quanto richiesto dal presunto danneggiato, ovvero del presumibile «petitum», con l'indicazione delle cause generatrici e degli eventuali responsabili per ristorare il patrimonio dell'Ente.

9. SISTEMA DEI CONTROLLI

a) Vigilanza ministeriale

9.1. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è abilitato, in virtù dell'art. 1 della legge istitutiva dell'ANAS (D.L.gs. 26 dicembre 1994, n. 143), all'esercizio dell'**alta vigilanza** nei confronti dell'Ente. Esso adempie con tempestiva attività a compiti istituzionali propri come l'approvazione dei **piani pluriennali ed annuali** di viabilità, al **trasferimento** delle risorse finanziarie, la stipula degli **accordi di programma**, la vigilanza sulle **delibere** del Consiglio, l'**approvazione** dei bilanci, ecc.

Tali poteri, a volte, sono esercitati d'intesa con altre Autorità di governo, mentre, sul piano **operativo**, l'attività di vigilanza è concretizzata sotto la direzione della Direzione Generale per il coordinamento territoriale (DICOTER) prima e, in seguito alla riorganizzazione ministeriale, sotto il Dipartimento per le OO.PP. e per l'edilizia – Direzione Generale per le Strade e Autostrade.

Nel corso del periodo in esame, notevoli iniziative sono state assunte dalle Autorità di vigilanza (Infrastrutture ed Economia) in ordine ai bilanci consuntivi; alla nomina dei consulenti, alla preparazione dei programmi dei lavori ecc., lavori SA-RC., accelerazione di altre opere, ecc.

Nel complesso, la Corte non può non rilevare la difficoltà dell'azione governativa di vigilanza, svolta in stretto collegamento con il Magistrato delegato al controllo.

b) Il Collegio dei revisori

9.2. Il Collegio esplica, ai sensi delle vigenti disposizioni legislative, il controllo di gestione contabile e finanziario sull'Ente, con l'obbligo di

segnalare, tempestivamente, le eventuali irregolarità e formulare relative proposte migliorative.

- 9.3. Nel periodo in esame, l'attività del Collegio è apparsa caratterizzata da una lodevole incisività per la verifica dei principi della sana gestione finanziaria e per la corretta tenuta delle scritture contabili. Una diversa ed ottimale valenza dei compiti del Collegio è subito apparsa con la nomina in data 4 ottobre 2000 del nuovo C.R., nonché di quello successivo nominato con D.M. 22 febbraio 2002. A partire dall'ottobre 2000, notevole è stata l'azione di controllo esercitata dal C.R. tale azione ha prodotto molteplici osservazioni in merito al corretto funzionamento dell'Ente: osservazioni che non hanno ottenuto dal precedente «vertice» la necessaria attenzione con il relativo seguito. Ciò ha comportato il perdurare delle consistenti «criticità» dell'Ente, al quale sta cercando con notevole impegno di porre rimedio il nuovo «vertice».

c) Il controllo interno

- 9.4. L'art. 13 del nuovo Statuto approvato con D.P.R. 21 settembre 2001, n. 389, così precisa in ordine ai controlli interni:
- «E' istituito un sistema di controlli interni, coerente con i principi fissati con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, per il perseguimento, tra l'altro, delle seguenti finalità: a) accertamento della rispondenza dei risultati dell'attività dell'Ente agli obiettivi programmatici, valutando a tal fine comparativamente, costi, modi e tempi; b) vigilanza sull'attività delle strutture dell'Ente preposte all'attuazione dei programmi approvati dal Consiglio nonché sulla rispondenza degli stessi programmi definiti anno per anno in sede di approvazione del bilancio consuntivo; c) segnalazione*

all'amministratore dei fatti di rilievo che possono compromettere l'esecuzione dei programmi, formulando adeguate soluzioni; d) cooperazione con gli uffici preposti alla programmazione, per la redazione dei programmi».

«Con regolamento interno si provvede a disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento del predetto ufficio».

- 9.5. L'Ufficio del Controllo Interno è stato approvato e articolato dal Consiglio con la denominazione di **Ufficio Valutazione e Controllo Strategico**, i cui compiti e finalità sostanzialmente sono rimasti gli stessi previsti nella stesura dell'abrogato Statuto (D.P.R. 21 aprile 1995, n. 242) per l'ex l'Ufficio di controllo interno. Obiettivo principale, infatti, è rimasto quello di **accertare la rispondenza dei risultati agli obiettivi programmatici, valutandone comparativamente costi, modi e tempi.**
- 9.6. Altro controllore interno è il novellato ufficio **dell'Internal auditing**, creato al fine di supportare – attraverso l'esercizio della funzione ispettiva – la pianificazione dell'attività dell'Ente.
Sotto il profilo operativo, c'è da rilevare che gli atti che scaturiscono dai controlli interni sono apparsi caratterizzati da **scarsa incidenza e rilevanza** in ordine alla corretta gestione finanziaria nella triplice veste della economicità, efficienza ed efficacia.
In particolare si rileva la insufficienza, se non la **totale mancanza**, di comunicazioni alla Corte degli atti conclusivi oltre all'acclarata **carenza** di suggerimenti atti a migliorare la gestione dell'Ente.
- 9.7. Gli organi interni di controllo continuano ad essere **evanescenti, quando non addirittura assenti.** Essi dimostrano di non possedere

quella struttura sinergica che dovrebbe rappresentare la genesi per un comportamento uniforme di tutte le attività omogenee aziendali.

9.8. Siamo ben lontani dai principi ermeneutici posti a fondamento dalla normativa di riferimento emanata con D.L.gs. 30 luglio 1999, n. 286, la quale trae origine dalla legge delega al Governo n. 59 del 15 marzo 1997 (Bassanini). Principi che si possono così sinteticamente riepilogare:

- 1) riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle P.A.;
- 2) prevedere la costituzione di organismi di controllo e consulenza sull'applicazione dei codici e delle modalità di raccordo degli organismi stessi con il Dipartimento Funzione pubblica.

9.9. Il Consiglio dell'Ente, nella seduta del 21 marzo 2002, ha approvato uno schema di programmazione delle attività nel quale si è dedicato ampio spazio nel procedere ad una rivisitazione del sistema dei controlli interni.

Tra i principali obiettivi rientra la concertazione fra le strutture dell'ANAS ed i soggetti deputati al controllo esterno (Corte dei Conti, Collegio dei Revisori) tendente ad ottenere un pieno coinvolgimento di tutti i controlli in essere.

I primi risultati delle pregevoli iniziative sostenute dal Consiglio saranno oggetto di giudizio nella prossima relazione della Corte dei Conti inerente l'attività dell'Ente nell'anno 2002.

10. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

10.1. La gestione del 2001 è stata caratterizzata da alcune delle «**criticità**», rilevate dalla Corte con riferimento agli esercizi finanziari 1998-2000; «criticità» fondate su eventi comprovati e documentati, non confutati, nella loro sostanza, dalle autorità governative di vigilanza e dal Collegio dei Revisori.

La situazione di assoluto degrado si sarebbe ulteriormente appesantita – specie nel settore dei residui passivi – se non fossero intervenute le misure correttive, prontamente assunte, a partire dal 14 novembre 2001, dal Commissario straordinario, coadiuvato da tre sub-commissari, e in prosieguo dai ricostituiti organi dell'Ente.

10.2. In merito all'Accordo stipulato con l'ex Amministratore, la Corte richiama le precedenti considerazioni, ricordando in questa sede che l'Avvocatura Generale dello Stato deve esprimersi – su un piano diverso di questa Corte – con riferimento alla richiesta avanzata dal Ministro sia ai fini di perfezionare il procedimento transattivo, che impone l'obbligatorietà del parere, sia sotto il profilo sostanziale che funzionale, perché, una volta riconosciuto che l'interessato non ha titolo ad invocare i punti 14 e 15 dell'Accordo, deve pronunciarsi sull'**an** e sul **quantum** previsto dall'Accordo stesso.

Alla luce delle **conseguenze abnormi** emergenti dal caso in esame, la Corte rileva l'illegittimità dell'art. 8, comma 4, dello Statuto (D.P.R. 21 aprile 1995, n. 242) e segnala la sua grave incongruenza anche al fine di evitare che una analoga disposizione sia introdotta nello Statuto della S.p.A.

Pertanto, la Corte si riserva di riferire sull'intera questione anche

con riferimento agli importi corrisposti al di fuori dell'Accordo.

10.3. Le «criticità» rilevate dalla Corte afferivano a rilevanti profili istituzionali quali:

- la «**devitalizzazione**» del Consiglio;
- la **sostanziale rinuncia** alle più significative «missioni» dell'Ente previste dettagliatamente dall'art. 2 del D.L.gs. 143/94;
- la **mancata revisione dei regolamenti** di amministrazione e contabilità, di organizzazione e del personale;
- l'**omessa elaborazione**, a partire dal 1994, del **programma annuale di attività**, prescritto dall'art. 6 del D.L.gs. 143/94;
- la **tardività ed inadeguatezza del processo di programmazione**, triennale ed annuale, con pregiudizio della puntuale conclusione dell'**accordo di programma**;
- l'**inefficacia del «controllo interno»** in relazione alla missione assegnata dall'art. 9 del citato D.L.gs. 143/94 («l'ufficio di controllo interno accerta, in particolare, la rispondenza dei **risultati dell'attività agli obiettivi programmatici** valutandone comparativamente **costi, modi e tempi**»);
- la **sostanziale elusione della disciplina europea** in materia di appalti pubblici con il ricorso all'istituto delle «**perizie di variante**», appaltate a trattativa privata all'appaltatore originario;
- la **non proficua** utilizzazione della rete periferica.

10.4. A tali fondamentali «criticità», dimostrative di una gestione estranea al quadro normativo di riferimento ed ai principi di sana

gestione finanziaria, altre ne furono ancora rilevate, di particolare consistenza, afferenti:

- ai **profili organizzativi e contabili**;
- al **ricorso alle consulenze**, per sostituire l'attività rimessa alla struttura istituzionale;
- al **ritardo dei pagamenti** dei crediti dovuti agli appaltatori e fornitori;
- al **consistente volume dei «residui passivi»**, attestati a L. 21.474,1 mld;
- alla **scarsa professionalità** aziendale.

10.5. E ciò per tacere di tutte le altre «negatività» gestionali, connesse con una direzione aziendale poco improntata alla cura dell'interesse generale in primis quello di collocarsi sul mercato per l'adempimento delle rilevanti missioni assegnate all'Ente dall'art. 2 del D.L.gs. 143/94.

10.6. Il Commissario straordinario coadiuvato dai tre sub-commissari nonché i successivi organi istituzionali, in uno scenario così lontano da una visione imprenditoriale hanno studiato ed intrapreso, con solerzia e professionalità, alcune misure correttive, che hanno determinato:

- la **«rivitalizzazione» del Consiglio**;
- l'**accelerazione dei procedimenti** di esecuzione dei lavori;
- l'avvio del **rinnovamento organico e funzionale** della struttura;
- la **riduzione del volume dei residui passivi** con il contestuale reperimento di ingenti risorse finanziarie (L. 2.500 mld circa) da destinare a nuovi lavori;
- l'**adozione del programma di attività**;

- il **miglioramento della programmazione aziendale.**

10.7. Tali interventi correttivi, seguiti da quelli complementari, se hanno consentito di «**risollevare**» l'Ente dal suo stato di degrado, non possono aver inciso che **in piccola parte sulla gestione del 2001** e necessitano ancora di ulteriori azioni, incisive e determinate.

10.8. Da tale angolazione misure correttive vanno attivate con urgenza nell'area amministrativa e finanziaria nonché in quella legale per **recuperare** la visione aziendalistica, propria di un organismo chiamato ad operare in un settore vitale per lo sviluppo socio-economico del Paese, per renderlo **competitivo** con gli altri Stati dell'Unione Europea e con quelli ad economia più avanzata.

10.9. Le massime «**criticità**» nei cui confronti il nuovo «vertice» appare ancora ravvicinato ai propri predecessori, attengono:

- alle **concessioni autostradali**, per le quali perdurano le precedenti «**criticità**», connotate da inadeguati controlli e dalla posizione «dominante» di Autostrade, che assume - e ancor di più in futuro - una posizione **monopolistica** nel settore delle **utilities**, inconciliabili con le regole europee di libertà dei mercati;
- alla **trasparenza**, previsione, chiarezza e completezza delle **registrazioni dei fatti contabili** e delle correlate rappresentazioni di bilancio, essendo questo l'unico settore non toccato da alcun intervento correttivo, malgrado le comprovate deficienze operative, denunciate dalla Corte e dal

C.R.;

- alla **nomina di consulenti** comprensivi di tutte le varie figure beneficiarie di elevate remunerazioni, superiori persino a quella annuale dei **vertici** e dei **revisori** dell'Ente, che non può essere ritenuta compatibile con i principi di sana gestione finanziaria;
- al **sistema dei controlli interni**, inesistenti nel 2001 e, , malgrado la ristrutturazione, ancora oggi assai distante dalla configurazione normativa, prevista dall'art. 9 del D.L.gs. 143/94 e dalla correlata disposizione statutaria (art. 13 D.P.R. 21 aprile 1995, n. 242 ribadito dall'art. 13 D.P.R. 21 settembre 2001, n. 389).

L'attuale situazione delle concessioni autostradali si pone, come illustrato in precedenza, in palese contrasto con le norme europee, costituzionali ed ordinarie, rappresentando un «**sistema chiuso**», dominato dalla Società Autostrade.

10.10. La Corte, nel dare atto al «nuovo vertice» dell'impegno svolto con elevata professionalità per la «**rivitalizzazione**» dell'Ente e delle misure, incisive e determinate, in corso di attuazione, deve **raccomandare, per la completa omologazione dell'ANAS ai principi di sana gestione finanziaria, l'avvio di ulteriori e tempestive «rimodulazioni operative».**

