

controllo contabile dell'ANAS nonché la revisione di bilancio, nella sua relazione non ha certificato il bilancio 2003, rilevando criticamente la incerta stima dei patrimoni, la discordanza dei saldi contabili, la carenza di strumenti idonei all'accertamento dell'esatta valutazione delle singole voci ecc.

La stessa società ha avuto l'incarico di svolgere la revisione contabile anche del bilancio 2004. Nella relazione, sottoscritta in data 27 giugno 2005 ⁽⁴⁾, si legge che il bilancio 2004 – a differenza di quello 2003 - è stato riconosciuto *«conforme alle norme che ne disciplinano i criteri di redazione pertanto è redatto con chiarezza e rappresenta in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico della Società»*.

⁽⁴⁾ Cfr. Allegato n. 3.

4. SCENARIO ISTITUZIONALE

a) Piano Industriale

- 4.1 Il Piano Industriale, 2003-2005, ora denominato «Linee strategiche di indirizzo», è stato approvato dal Consiglio di Amministrazione del 12 febbraio 2004. In esso vengono rappresentati gli obiettivi che la Società si prefigge di raggiungere attraverso le proprie attività istituzionali, il valore delle quali è riportato nel seguente prospetto:

(importi in milioni)

Ricavi	2003	2004	2005	A regime
Pubblicità	8,2	10,1	11,8	14,2
Licenze e concessioni	19,7	28,6	36,0	41,7
Trasporti eccezionali	2,3	4,3	5,5	6,3
Royalties su autostrade in gestione diretta	11,3	11,6	11,9	13,4
Royalties su autostrade in concessione	1,1	1,1	1,1	1,1
Centro Sperimentale di Cesano	0,6	1,0	1,5	1,5
Canone di concessione autostrada dei Parchi	55,8	55,8	55,8	55,8
Totale attività tradizionali	99,0	112,5	133,9	133,9
Ricavi straordinari per sanatorie		15,0		
Corrispettivo da servizi istituzionali	375,0	375,0	479,0	479,0
Totale generale	474,0	502,5	612,9	612,9

A distanza di oltre un anno dalla sua approvazione da parte del C.d.A. dell'ANAS, il «Piano» non rappresenta, ancora, un «piano economico-finanziario» a causa delle carenze, di ordine procedurale, organizzativo, strutturale e redazionale, rilevate anche dal Collegio Sindacale che in più riprese ha avanzato anche alcuni suggerimenti, rimasti inascoltati, per una migliore produzione documentale. E' appena il caso di sottolineare come un buon «Piano industriale» possa contribuire all'avvicinamento dell'obiettivo di porre fuori dai parametri pubblici l'ANAS S.p.A. purché si riesca a conseguire il risultato che, con i ricavi propri per attività tradizionali, si copra il 50% dei costi di funzionamento.

b) Consulta Giuridica

- 4.2 Il C.d.A. nella riunione del 3 marzo 2004, ha provveduto ad integrare la Consulta Giuridica – organo interno di consulenza legale, costituito nell'anno 2002 e composto da tre magistrati amministrativo-contabili – con la nomina di un quarto componente nella figura di un avvocato dell'Avvocatura Generale dello Stato.

Tale integrazione si è resa necessaria secondo l'Ente a seguito delle sempre più numerose e pressanti richieste formulate dai «vertici» aziendali in ordine alle particolari problematiche che quotidianamente sorgono nell'adempimento delle attività istituzionali.

c) Carta dei servizi ANAS

- 4.3 Una utile e apprezzabile iniziativa è risultata quella di perfezionare e migliorare il rapporto con l'utenza. L'ANAS ha portato a termine, con la collaborazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, lo studio per la emanazione del documento definito «Carta dei servizi» in cui vengono rappresentati i molteplici compiti assunti dall'ANAS tra i quali si possono individuare:

- ruolo, compiti e funzioni dell'ANAS;
- rete stradale e autostradale sia in gestione diretta che in concessione;
- erogazione servizi agli utenti;
- indicatori di fattori di qualità dei servizi stradali;
- dialogo con gli utenti attraverso le informazioni.

L'iniziativa, promossa dal C.d.A. in data 30 settembre 2004, ha perfezionato il proprio iter con il varo della Carta dei Servizi

approvata con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 4768 emesso in data 28 dicembre 2004. Pur se ancora a livello sperimentale sarà portata al più presto a regime dopo le opportune e attente verifiche di studio.

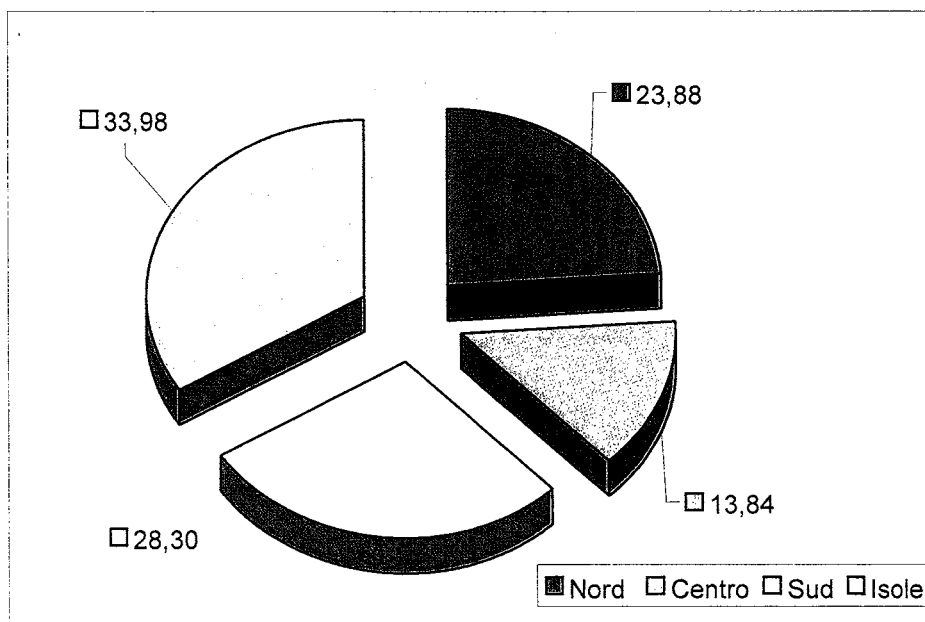
d) Federalismo stradale

- 4.4 Sul trasferimento di circa 30.000 chilometri di strade dall'ANAS alle Regioni, dovuto al Federalismo stradale consacrato con la legge Costituzionale n. 3 del 2001, e sul rispettivo diritto-dovere di provvedere alla loro gestione (costruzione - manutenzione), la Corte si è ampiamente soffermata, nelle precedenti relazioni al Parlamento degli anni 2002 e 2003.
- 4.5 Occorre ora precisare che, diverse Regioni quali Abruzzo, Marche, Campania ed Umbria, hanno formulato proposte di restituzione all'ANAS di alcuni chilometri di strade. In data 21 dicembre 2004, sono stati pubblicati sulla G.U. n 298, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri datati 23 novembre 2004, nei quali si identificano le nuove reti stradali sia di interesse nazionale che regionale relative alle cennate Regioni.
- 4.6 A seguito di tale provvedimento, la rete stradale in gestione all'ANAS S.p.A. aumenta di Km 681,105 attestandosi complessivamente a Km 20.651,275 come riportato analiticamente nel prospetto che segue:

Regione	Km.
Valle d'Aosta	148,393
Piemonte	673,244
Lombardia	900,080
Veneto	701,489
Friuli Venezia Giulia	1.157,121
Liguria	115,514
Emilia Romagna	1.073,865
Toscana	883,794
Marche	475,861
Umbria	582,294
Lazio	489,339
Abruzzo	929,343
Molise	520,550
Campania	1.272,277
Basilicata	1.055,457
Puglia	1.520,855
Calabria	1.367,340
Sicilia	3.807,144
Sardegna	2.977,315
Totale	20.651,275

Fonte: SIL Anas – Dati elaborati dalla Corte dei conti.

Rappresentata in termini percentuali la distesa chilometrica per aree geografiche ⁽⁵⁾ in gestione ANAS di 20.651,275 chilometri risulta così suddivisa regionalmente:



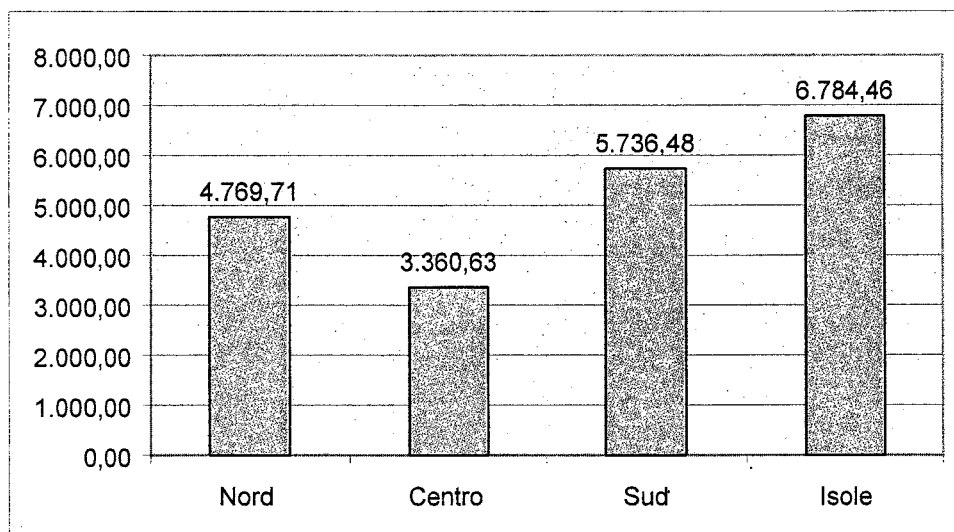
⁽⁵⁾ La ripartizione per area geografica è la seguente:

Nord: Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna;

Centro: Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo;

Sud: Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria;

Isole: Sicilia, Sardegna.



- 4.7 A tale chilometraggio va aggiunto quello delle seguenti strutture gestite direttamente dall'ANAS S.p.A.:

Autostrada Palermo-Mazara del Vallo	Km	119,0
Autostrada Palermo-Catania	Km	193,8
Autostrada Alcamo-Trapani	Km	47,4
Autostrada Salerno-Reggio Calabria	Km	443,4
Autostrada Roma-Fiumicino	Km	18,5
GRA di Roma	Km	68,2

Per un totale di Km. 890,3 che unitamente ai Km. 20.651,275 formano una rete stradale complessiva di Km. 21.541,575.

e) **Autofinanziamento dell'ANAS**

- 4.8 La legge 30 dicembre 2004 n. 311 (Finanziaria 2005) ha previsto, al comma 450, che possano «essere trasferiti, a prezzo di mercato, a Infrastrutture S.p.A. (ISPA), altra società pubblica interamente controllata dal Ministero dell'Economia e Finanze tramite la Cassa Depositi e Prestiti, tratti di rete stradale

nazionale di cui all'art. 7 comma 1bis del D.L. 8 luglio 2002 n. 138 convertito con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002 n. 178 assoggettabili a pedaggio figurativo comunque non a carico degli utenti». Si avrebbe la figura di quello che viene definito «pedaggio ombra» (shadow toll) illustrato nel successivo punto 6.5.

- 4.9 Attuare il trasferimento di una parte della rete stradale, di circa 1.500 chilometri, dall'ANAS S.p.A. all'ISPA S.p.A., attiene al raggiungimento dell'obiettivo di portare fuori dal perimetro della contabilità pubblica la società ANAS in modo, poi, da ottenere, un duplice risultato: un significativo contributo al raggiungimento del limite del 3% del deficit statale imposto dai vincoli europei e contribuire a realizzare maggiori entrate, per le casse dell'ANAS, al fine di raggiungere un importo almeno pari alla copertura del 50% delle spese di funzionamento (ex parte ordinaria); queste maggiori entrate dovrebbero provenire dall'affidamento del servizio di manutenzione all'ANAS, delle strade oggetto di cessione.

Rispetto a questa operazione fin dal primo momento furono sollevate, però, da più parti, varie obiezioni prospettanti ostacoli sia giuridici sia economici che si opponevano alla sua realizzazione.

Si osservò:

- in primo luogo che le strade statali fanno parte del demanio pubblico (art. 822 c.c.) e come tali sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi (art. 823 c.c.);
- in secondo luogo, che affidare direttamente all'ANAS, da parte della S.p.A. Infrastrutture, la gestione della manutenzione delle strade, violerebbe la normativa

comunitaria nella parte in cui dispone che gli affidamenti di opere e servizi debbono rispettare le direttive CEE all'uopo emanate, per cui dovrebbero adottarsi le procedure di evidenza pubblica;

- altra obiezione riguardava il fatto che l'operazione di vendita dall'ANAS a ISPA, di beni demaniali, rappresenterebbe una specie di partita di giro. Infatti il bene (strade statali) ed il costo della sua manutenzione escono dal bilancio dell'ANAS per andare a confluire in quello dell'ente ISPA (ente fuori dal perimetro statale ma sempre di natura pubblicistica), che corrisponderebbe un canone all'ANAS S.p.A. quale corrispettivo per i servizi che quest'ultima presterebbe in ordine alla gestione e manutenzione delle strade cedute;
- un'ultima considerazione attiene al valore di mercato da attribuire ad un bene demaniale mai stato oggetto di mercato.

Il peso di questi rilievi è stato tale da indurre, finora, a riconoscere la non realizzabilità del progetto e a prospettare l'ipotesi di cedere in concessione le strade a soggetti privati.

4.10 Risulta che tra le misure da adottare per facilitare l'uscita dal perimetro della pubblica amministrazione dell'ANAS, si stia studiando anche un provvedimento che destini l'1% dei pedaggi autostradali a favore della Società.

Il Collegio Sindacale, nella propria relazione al Bilancio 2004, ha prospettato alcune ipotesi, già rappresentate al Consiglio di Amministrazione, in ordine alla possibilità di far confluire nel bilancio dell'ANAS, mediante idoneo provvedimento legislativo, un contributo da parte delle società concessionarie autostradali, proporzionato agli utili realizzati dalle predette società, al fine di sollevare, in parte, lo Stato, della corrispondente spesa.

5. INFRASTRUTTURE STRADALI

a) Direttiva CE n. 18/2004 e Regolamento CE n. 1874/2004 – Coordinamento procedure d'appalto

- 5.1. Uno dei principali eventi che hanno visto la luce nell'anno 2004, è la nuova direttiva dell'Unione Europea, n. 18 del 31 marzo 2004 – pubblicata sulla GUCE n. 134/serie L del 30 aprile 2004, come modificato dal Regolamento CE n. 1874/2004 del 28 ottobre 2004, pubblicata in GUCE n. 326/serie L del 29 ottobre 2004 – con cui sono state unificate e regolamentate, nel campo dei pubblici appalti, le procedure di affidamento dei lavori, dei servizi e delle forniture.

Come noto, l'affidamento delle tre diverse procedure - lavori, servizi e forniture - era regolamentato da altrettante direttive emanate dalla CE rispettivamente n.93/37 recepita dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109 e smi; la n. 92/50 recepita dal D.Lgs. n. 157 del 17 marzo 1995 e smi; la n. 93/36 recepita dal D.Lgs. n. 358 del 24 luglio 1992 e smi.

Tra le novità di rilievo della nuova direttiva e relativo regolamento sono da segnalare l'innalzamento delle soglie di applicazione per gli appalti che vengono così distinte: € 5.923.000 per i lavori, € 236.000 per i servizi ed € 154.000 per le forniture (art. 7). Inoltre sono previsti: le Centrali di committenza (art. 11); il dialogo competitivo (art. 29); accordi quadro (art. 32); asta elettronica (art. 54).

5.2 Con la direttiva **CE n. 18/2004 del 31 marzo 2004** sono state coordinate, come si è detto, le procedure di aggiudicazione degli appalti di **lavori, di forniture e di servizi** da attuare tra tutti gli Stati membri della Comunità Europea.

Con l'articolo 82 vengono abrogate le precedenti direttive n. 92/50 (ad eccezione del solo art. 41), la n. 93/36 e la n. 93/37 che regolavano separatamente gli appalti di forniture, servizi e lavori.

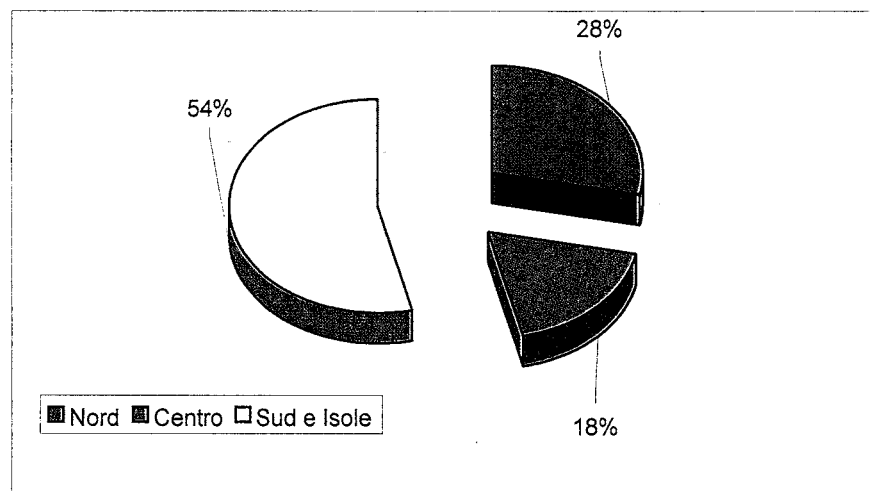
Dalla lettura dell'art. 80 del testo della novellata procedura, si rileva che entro il 31 gennaio 2006, gli Stati membri debbono attivarsi al fine di emanare, attraverso atti legislativi, regolamentari e amministrativi, disposizioni per conformarsi alla nuova direttiva comunitaria.

b) Contratto di programma 2003-2005

5.3 Il Contratto di programma 2003-2005 stipulato in data 25 maggio 2005, è stato definitivamente approvato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con decreto n. 663/CD del 15 giugno 2005 - registrato alla Corte dei conti in data 28 agosto 2005, Reg. 9, foglio 57 - e prevede investimenti per circa € 7,8 mln. La Società si è assunta l'impegno di cantierare una massa di investimenti così suddivisi, come da prospetto che segue:

Nord	€ 2.193,7 mln	pari al 28,4%;
Centro	€ 1.391,2 mln	pari al 18,0%;
Sud e Isole	€ 4.138,8 mln	pari al 53,6%.

Importi degli investimenti ripartiti in percentuale:



c) Perizie di variante – Art. 25 legge n. 109/94

5.4 Malgrado le ripetute segnalazioni del Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo dell'ANAS S.p.A., la Società continua, talvolta, a ricorrere ancora a perizie di variante non del tutto conformi al dettato legislativo di cui all'art. 25 della legge n. 109/1994, che in alcuni casi, hanno comportato, di fatto, il ricorso alla «trattativa privata» omettendo la procedura concorsuale nonché l'indagine di mercato.

Le principali ragioni, addotte per giustificare le perizie, sono attribuite ai commi:

- c1- lett. b-bis con cui si giustificano interventi per rinvenimenti imprevisti o imprevedibili, con insufficienti motivazioni relative alle cause che ne hanno impedito l'evidenziazione in sede di indagini - geologiche, geognostiche, idrogeologiche ecc. - preliminari alla progettazione;
- c3 - in cui il dettato normativo non considera varianti gli interventi che non superino il 5% dell'importo del contratto. L'ANAS applica tale concetto alle singole voci periziali nonostante che l'importo complessivo, ovviamente, superi

detta percentuale. Altra condizione posta dal comma in parola, non sempre rispettata, riguarda la circostanza che l'importo della variazione del 5% debba trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione dell'opera, mentre, invece, la Società richiede di far fronte alla maggiore spesa del 5% mediante nuovo impegno di spesa disattendendo, quindi, la cogenza della norma;

- c4 - prevede la risoluzione del contratto qualora le variazioni, previste dal comma 1) lett. d) (errori ed omissioni progettuali) eccedano il quinto dell'importo del contratto con conseguente comunicazione all'Osservatorio dei lavori pubblici. Detto atteggiamento viene, di norma, giustificato, nelle relazioni di accompagnamento alle perizie, adducendo motivi di ordine economico e pratico della procedura; si sostiene infatti, che l'ANAS si troverebbe ad affrontare dei costi sicuramente superiori qualora dovesse attenersi al dettato normativo (pagamento all'impresa esecutrice, dei lavori non eseguiti fino alla concorrenza dei quattro quinti del contratto; nuova progettazione; nuova procedura di gara; prolungamento dei tempi di realizzazione ecc.).

d) Ulteriori modifiche alla legge n. 109/94

- 5.5 Con legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005), all'art. 1 comma 550, sono state apportate ulteriori modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109 (c.d. Merloni), inserendo, dopo il comma 4 dell'articolo 26, i commi da 4 bis a 4 septies per regolamentare il comportamento che le singole stazioni appaltanti debbono adottare in materia di variazione dei prezzi dei singoli materiali da costruzioni ogni qualvolta questi subiscano una variazione, in aumento o in diminuzione,

superiore al 10%. Tra le innovazioni previste, vi è anche l'obbligo da parte degli appaltatori/aggiudicatari di aggiornare, annualmente, i propri prezzi con particolare attenzione per quei prodotti che siano stati oggetto di significative variazioni, con la espressa previsione della caducazione dei prezzi ogni 31 dicembre e della loro provvisoria applicazione fino al giugno dell'anno successivo.

Altre ulteriori modifiche sono state apportate con legge 18 aprile 2005, n. 62 agli articoli 2, 8, 17, 30 e 37bis della legge quadro n. 109/94.

e) Progettazione – Servizi di supporto

- 5.6 Sono state disposte dall'ANAS diverse gare i cui bandi prevedevano «*servizi di supporto alle progettazioni*»; servizi inerenti profili progettuali di sostegno affidati ad altre professionalità diverse da quelle cui è stato affidato l'incarico di progettazione. Questi bandi sono stati ritenuti *illegittimi* dal Consiglio di Stato con parere reso in data 12 novembre 2003, n. 1855 su richiesta dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. In detto parere viene statuito il principio che l'attività di progettazione, essendo di natura unitaria e creativa (in quanto il progetto è un'opera dell'ingegno), non consente la frazionabilità dei singoli aspetti.

Alla richiesta di delucidazioni da parte del Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo, in ordine al comportamento tenuto dall'ANAS, a seguito del surriportato parere, nella pubblicazione dei bandi di servizio a supporto delle progettazioni, il Presidente-Amministratore ha risposto assicurando di aver già disposto per l'annullamento delle pubblicazioni dei bandi in parola, adeguandosi, così, alle

prescrizioni che hanno fatto seguito al suddetto parere.

f) Commissione di gara – Nomina – Componenti

- 5.7 Da accertamenti eseguiti sulla documentazione rilevata dal sistema informativo dell'Ufficio Gare e contratti della Direzione Generale dell'ANAS S.p.A., inerente l'attività svolta dall'Ufficio nell'anno 2004 in materia di procedure di gara, è emerso che la commissione giudicatrice, nominata per la scelta del candidato aggiudicatario non sempre è risultata conforme al disposto legislativo.

L'art. 21 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (c.d. Merloni) e successive modifiche ed integrazioni, dispone al comma 5: *«La commissione giudicatrice [...] è composta da un numero dispari di componenti non superiori a cinque, esperti nella specifica materia cui si riferiscono i lavori. La commissione è presieduta da un dirigente dell'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore [...]. Non possono essere nominati commissari coloro i quali abbiano già ricoperto tale incarico relativamente ad appalti o concessioni affidati nel medesimo territorio provinciale ove è affidato l'appalto o la concessione cui l'incarico fa riferimento, se non decorsi tre anni dalla data della precedente nomina»*.

- 5.8 Sembrerebbe non conforme a legge la nomina a presidente di alcuni funzionari non dirigenti, ma appartenenti alla qualifica di quadro A (ex nono livello). Inoltre molti componenti non sembrano rivestire quei requisiti di *«esperti nella specifica materia»* richiesti dalla normativa in parola. Trattandosi di opere che investono il settore stradale nel duplice aspetto di

manutenzione e nuove costruzioni, i componenti, essendo dei funzionari che svolgono, sì attività nell'ambito dell'Ufficio contratti, ma attività di natura amministrativa e contabile non hanno la qualifica professionale tecnica idonea, propria dell'ingegnere o del geometra, per valutare le offerte presentate dai partecipanti alla gara, data la specifica tipologia dell'appalto. Ulteriore rilievo va mosso nei confronti della nomina di quei funzionari che hanno fatto parte, nell'arco dell'anno, di più commissioni di gara per lavori che si sono svolti sempre nella stessa provincia: anche in questo caso appare censurabile il comportamento dell'amministrazione che non ha rispettato il periodo temporale dei tre anni, richiesto dal ripetuto articolo 21 della legge n. 109/1994 per essere nominati, di nuovo, membri di una commissione.

- 5.9 In ordine alla procedura di nomina della commissione giudicatrice delle gare di appalto, il Presidente-Amministratore, confortato anche dal parere espresso dall'organismo interno della Consulta Giuridica, ha dichiarato del tutto legittima la nomina dei commissari di gara con particolare riguardo a quella di presidente della commissione. Sostiene infatti, il Presidente/Amministratore, che le previsioni dell'art. 21, comma 5°, legge 109/94 circa il numero, la composizione e la qualificazione delle commissioni giudicatrici, ai sensi del comma 4, si applichino solo nel caso di aggiudicazioni con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa mediante appalto concorso nonché di affidamento di concessione mediante licitazione privata.