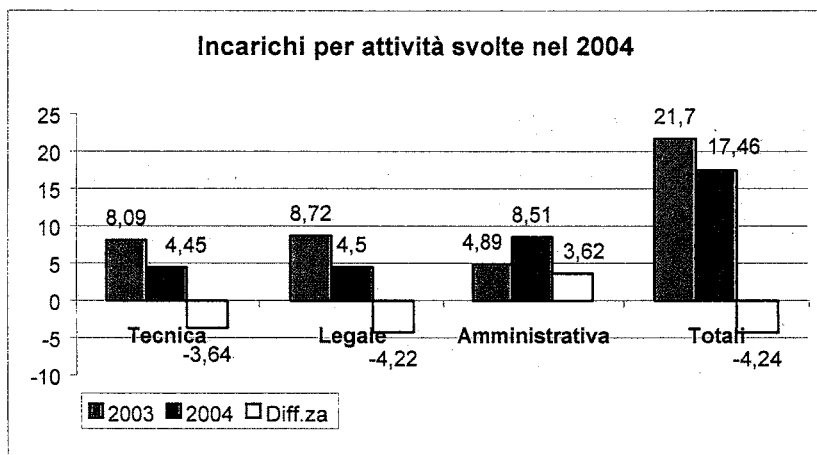


di contenimento.

(importi in milioni)

Tipologia	2003	2004	Diff.za
Tecnica	8,09	4,45	- 3,64
Legale	8,72	4,50	- 4,22
Amministrativa	4,89	8,51	+ 3,62
Totali	21,70	17,46	- 4,24

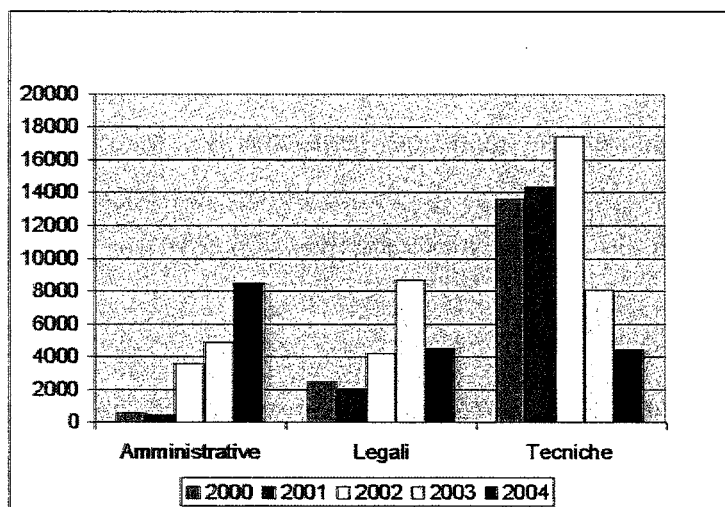
Fonte: SIL ANAS – Dati rielaborati dalla Corte dei conti.



7.7 Il riepilogo dell'analisi dei costi sostenuti, nell'ultimo quinquennio, dall'ANAS, prima come ente pubblico economico e poi come società per azioni, a partire dall'esercizio 2000 fino al 2004, per i principali incarichi, comunque affidati, a soggetti esterni con particolare riferimento a consulenze tecniche e legali, mostra la seguente situazione:

(importi in migliaia)

Tipologia	2000	2001	2002	2003	2004	Totali
Consulenze amministrative	586	481	3.585	4.887	8.512	18.051
Consulenze legali	2.505	2.028	4.186	8.718	4.504	21.941
Consulenze tecniche	13.573	14.337	17.429	8.089	4.453	57.881
Totali	16.664	16.846	25.200	21.694	17.469	97.873



Va dato atto all'azienda che nel corso del 2004 il costo per consulenze legali e tecniche ha registrato un significativo ridimensionamento rispetto all'esercizio precedente durante il quale il ricorso a dette consulenze aveva occasionato una particolare attenzione da parte della Corte dei conti in sede di relazione al Parlamento, dando motivo anche ad interrogazioni parlamentari specialmente in ordine a quelle legali.

Va comunque ribadita la necessità che l'azienda si affidi con maggiore frequenza ai legali dell'Avvocatura dello Stato.

7.8 A tal riguardo, tuttavia, si segnala che il Presidente dell'ANAS, con circolare n. 2 del 6 maggio 2003, ha emanato precise disposizioni in merito alle modalità procedurali da osservare per il conferimento degli incarichi di consulenza.

7.9 Torna appropriato a questo riguardo richiamare il risalto dato dall'opinione pubblica ai rilievi contenuti nella precedente relazione al Parlamento della Corte dei conti in ordine agli affidamenti di consulenze legali con particolare riguardo agli

incarichi conferiti ad un solo consulente legale.

Si deve pertanto ribadire che è necessario, nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, ridurre il ricorso ai consulenti esterni nei soli casi di estrema necessità, avvalendosi, il più possibile, della collaborazione di strutture pubbliche.

- 7.10 Recentemente, in data 25 novembre 2004, in ottemperanza a quanto disposto dal Presidente con la citata circolare n. 2/03, è stata emanata, dal Direttore Generale, la direttiva per l'affidamento degli incarichi di consulenza, nella quale vengono specificati i vari iter procedurali da rispettare.

Tale direttiva è stata perfezionata con la «Procedura Organizzativa» approvata dal Direttore Generale con atto n. 1327 del 27 giugno 2005 avente decorrenza dal 1 luglio 2005.

d) Altre consulenze – Centro Ricerche FIAT

- 7.11 Nell'anno 2003 venne stipulato l'accordo con il Centro Ricerche FIAT per la ricerca e sviluppo di sistemi di sicurezza della circolazione stradale e autostradale in caso di nebbia o altri agenti atmosferici. Tale accordo ha dato luogo al progetto denominato «*Infonebbia*» in cui è stato previsto l'intervento, da parte dell'ANAS, di *Safety Car* ovvero di veicoli che, collegati con centrali operative e dotati di sistemi anticollisione e di barra luminosa con la scritta «Follow me», sono di grande ausilio agli automobilisti in difficoltà nei tratti di strada interessati da forte nebbia.

La sperimentazione ha avuto luogo sulla tratta autostradale Brescia-Padova; il collaudo ANAS è stato eseguito l'8 novembre 2004 e l'«*inaugurazione*» è avvenuta il 15 novembre.

Le centrali operative sono state istituite a Roma e a Verona, le Safety Car sono, per il momento, quattro.

L'ANAS si sta attivando per integrare il sistema Infonebbia in occasione delle Olimpiadi 2006 di Torino.

e) Sicurezza sul lavoro

- 7.12 Nella relazione relativa all'attività gestionale dell'anno 2002, veniva riferito in ordine al contenzioso sorto con la società affidataria degli adempimenti previsti dal D.Lgs 19 settembre 1994, n. 626 (sicurezza sul lavoro) e correlati alle attività di valutazione dei rischi del lavoro, della sorveglianza sanitaria, del medico competente ecc. A seguito di una nuova procedura concorsuale pubblica, conseguente alla definizione del predetto contenzioso, il servizio in questione è stato aggiudicato ad altra società per l'importo di € 1.095.600,00 che avrà il compito di svolgere tale servizio per un anno a decorrere dal 17 febbraio 2004.

8. CONTENZIOSO

a) Contratti per la valutazione del contenzioso

8.1 Al fine di poter definire in maniera esaustiva la situazione del contenzioso esistente presso l'ANAS, venne affidato, a due società private, il compito di rilevare la consistenza del contenzioso in ordine alle diverse tipologie che ne avevano maturato le cause (impiegatizio, per lavori appaltati, per espropri, per risarcimento danni, ecc.). L'incarico, affidato con due contratti «fotocopia» a due diverse società, dell'importo iniziale di oltre € 18 mln ciascuno, ha come oggetto la ricognizione e la valutazione dei rischi, per l'ANAS, riferiti ad un numero di circa 12.000 controversie inerenti le varie materie del contendere.

8.2 Successivamente tali contratti vennero ridefiniti, mediante un «accordo integrativo», sottoscritto il 3 giugno 2004 in cui il corrispettivo per la prestazione d'opera si riduceva a € 4 milioni per ogni società, ed il numero delle pratiche da esaminare si limitava solo alla materia del contenzioso «lavori» ed a quella degli «espropri». Siffatti atti negoziali sono stati severamente criticati anche dal Collegio Sindacale dell'ANAS che ha, tra l'altro, rilevato come il costo per ogni intervento di consulenza venga a stabilirsi ad oltre € 4.000.

Per un esame della situazione, sono stati convocati, in data 2 marzo 2005 da parte del Collegio Sindacale, alcuni vertici aziendali e le società incaricate della rilevazione del contenzioso. La riunione non ha avuto esito positivo. Nel verbale redatto dai sindaci, viene evidenziata – oltre alla incompatibilità dei dati

forniti dalle società incaricate con quelli in possesso dell'ANAS - la «difficoltà di tradurre in termini matematici coerenti» le valutazioni di rischio sia in ordine alla definizione con esito favorevole per l'ANAS sia in ordine al petitum richiesto dalla parte attrice. Queste incertezze producono effetti negativi sul bilancio di esercizio nella parte che attiene ai principi civilistici della verità e correttezza dei dati contabili, nel senso che non possono essere asseverati elementi che non posseggono il requisito della verità né quello della correttezza in numerario.

- 8.3 Torna opportuno ricordare quanto già rappresentato dalla Corte nelle precedenti relazioni, in ordine all'estrema criticità riscontrata nella definizione del contenzioso che potrà essere eliminata - alleggerendo di conseguenza il bilancio dell'ANAS da costi rilevanti - con una rimodulazione delle procedure aziendali e con una ristrutturazione dell'Ufficio Legale (ora Direzione Centrale) mediante l'utilizzo delle professionalità esistenti.

b) Vertenze

- 8.4 Con nota n. 244 del 25 gennaio 2005, l'Ufficio Legale della Direzione Generale ha trasmesso una situazione relativa al contenzioso passivo pendente contro l'ANAS nell'anno 2004: in essa si rileva che i procedimenti pendenti sono n. 9.313 - ivi compreso il contenzioso arbitrale - cui corrisponde un petitum di circa € 3.252 mln. Le vertenze più onerose sono rappresentate dal «contenzioso lavori» per le ormai consolidate cause relative a: impugnative di gara, clausole contrattuali, riserve in corso d'opera, indennità di esproprio, danni, ecc.

- 8.5 Su un totale di n. 9.313 procedimenti, - i cui esiti finali favorevoli all'ANAS si presumono aggirarsi intorno al 15% - il contenzioso lavori ne assorbe n. 3.705 (circa il 39,78.%) per un petitum di € 3.063 mln. che rappresenta oltre il 94% dell'ammontare complessivo dell'intero contenzioso. Si riporta un quadro schematico dei procedimenti.

Oggetto del contenzioso	N.	Petitum
Lavori – Gare – Contratti – Espropri – Riserve	3.705	3.063.591.488
Patrimoniale – Concessioni – Codice della strada	1.058	10.685.563
Responsabilità civile e Assicurativo	3.880	162.296.900
Giuslavoristico e sindacale	670	15.403.050
Totale	9.313	3.251.977.000

Fonte: ANAS Direzione Legale.

c) Arbitrati

- 8.6 Il ricorso all'arbitrato, anziché alla giustizia ordinaria, rappresenta il mezzo più veloce per l'impresa appaltatrice per addivenire al soddisfacimento delle proprie pretese economiche per i danni che ritiene di aver subito durante il corso dei lavori.
- 8.7 Il Consiglio di Stato, con decisione n. 6335 del 17 ottobre 2003, ha dichiarato illegittimo l'art. 150 del Regolamento su LL.PP. approvato con D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554, nella parte in cui prevede che la nomina del terzo arbitro, con funzioni di presidente, sia demandata alla Camera Arbitrale, sostenendo che è riservata alle parti la facoltà di scelta del presidente, salvo che non vi sia accordo tra di esse, nel qual caso è ammesso l'intervento del Presidente del Tribunale.
- Con la stessa decisione ha dichiarato illegittimo anche l'art. 151 nella parte in cui, per la nomina degli arbitri, si prevede la

tenuta dell'albo, la durata dell'iscrizione e le incompatibilità conseguenti alla stessa iscrizione.

- 8.8 Con riferimento al contenzioso, su di un piano più generale e complessivo e con riferimento alle conseguenze sulla gestione, va sottolineata l'esigenza dell'accantonamento annuale di quote adeguate nel conto economico da far confluire nell'apposito fondo rischi dello stato patrimoniale.

9 CONCLUSIONI

9.1 Nel tracciare un quadro conclusivo della gestione complessivamente realizzata dall'ANAS S.p.A. nel corso del 2004, accanto a sicuri aspetti positivi, si evidenziano permanenti e, a volte, nuove, criticità.

Come risultati soddisfacenti si segnalano innanzitutto l'avvio della definizione della realizzazione di fondamentali strumenti operativi, già previsti nella Convenzione generale con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, tali da consentire la piena operatività dell'azienda, ora società per azioni, e più precisamente:

- il Piano di viabilità che è stato approvato dal CIPE il 18 marzo 2005;
- le Linee strategiche di indirizzo (già Piano industriale);
- il Contratto di programma sottoscritto tra ANAS ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel maggio 2005.

9.2 Significativo è stato, poi, l'intervento teso alla riorganizzazione aziendale richiesta dal passaggio alla forma privatistica di società per azioni e tesa altresì a conseguire un equilibrio gestionale che assicurasse contenimento dei costi e massimizzazione dei ricavi mediante la creazione di nuove direzioni (Direzione Centrale Amministrazione Strategie e Finanze; Direzione Centrale Comunicazione e relazioni esterne; Direzione Centrale Affari Legali) e affidamento di ruoli strategici di rilievo a strutture ridefinite di direzioni già esistenti quali la Direzione Centrale Affari Generali e Patrimonio.

Al riguardo va peraltro sottolineato, sia il richiamo dell'azionista

per misure più decise ed efficaci volte ad accelerare il progetto di ristrutturazione societaria sia il notevole aumento dei costi per il personale.

9.3 Nell'ambito di questo stesso obiettivo innovatore mediante revisione del modello organizzativo centrale e periferico, è da porre l'applicazione aziendale tesa all'individuazione di professionalità necessarie per migliorare l'operatività delle strutture anche mediante la valorizzazione delle professionalità presenti in azienda, pur se nel corso dell'anno di riferimento, quest'opera di ristrutturazione non è risultata ancora compiutamente definita, tanto da dover registrare, tra le criticità, il ricorso alle consulenze esterne che non di rado hanno riguardato discipline rientranti tra le competenze di professionalità presenti in azienda, oltre a iniziative organizzative, quali quella del condirettore generale che, data la brevità della sua durata, appare piuttosto un esperimento tentato senza molto successo.

9.4 Anche il settore specifico, proprio della missione e della attribuzione istituzionale affidata all'ANAS registra risultati non del tutto negativi, in particolare per quanto riguarda l'aggiudicazione dei lavori da parte della Direzione Generale che ha registrato un significativo incremento rispetto all'andamento dell'anno precedente, anche se subiscono una forte flessione per le gare bandite.

9.5 Si segnala, inoltre, per il rilievo positivo che comportano per l'Azienda:

- l'adozione di un codice etico;
- l'istituzione dell'Organismo di vigilanza e di un gruppo di lavoro per l'attuazione del decreto legislativo n. 231/2001, la cui effettiva operatività va accelerata;
- l'individuazione delle aree più esposte al rischio di evenienze di reato e precisamente l'ambito della programmazione, della progettazione, dell'aggiudicazione, della esecuzione delle opere nonché il laboratorio di Cesano.

9.6 Va altresì sottolineato l'operato del Servizio di Auditing Interno, caratterizzato da verifiche e controlli, oltre al rapporto funzionale con le istituzioni competenti ad assicurare la legalità nello svolgimento dei lavori pubblici, realizzando in particolare un rapporto continuativo dell'ANAS con il Servizio per l'Alta sorveglianza per le Grandi opere istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

9.7 Va inoltre segnalata anche l'opera di verifica e monitoraggio dei settori operativi aziendali più esposti al rischio di irregolarità e/o inefficienza, realizzata nel corso del 2004 dall'Auditing interno.

9.8 Accanto agli aspetti positivi della gestione sopra delineati sinteticamente, sono da registrare elementi di criticità, alcuni dei quali già rilevati in precedenti relazioni della Corte dei conti, che permangono anche nel corso del 2004.

9.9 In questo ambito si evidenzia innanzi tutto il mancato conseguimento dell'obiettivo che la privatizzazione dell'ANAS

avrebbe dovuto realizzare e cioè il venir meno della sua appartenenza alla Pubblica Amministrazione ai fini della contabilità pubblica grazie alla copertura di almeno il 50% dei costi del proprio funzionamento mediante ricavi di mercato. Questa condizione è ben lungi dall'essersi verificata, sussistendo tuttora la dipendenza economica funzionale, pressoché per l'intero fabbisogno aziendale, dal bilancio dello Stato.

E' necessario a questo riguardo un definitivo e radicale intervento normativo adeguato al modello privatistico e tale da realizzare, finalmente, una completa autonomia finanziaria dell'ANAS S.p.A.

9.10 La criticità gestionale, poi, riguarda numerosi e vari ambiti, come messo in evidenza nel corso della presente relazione e che qui si indicano sinteticamente:

- 1) risulta ancora disomogenea e a volte inadeguata la modalità di contabilità analitica dei fatti gestionali soprattutto in sede periferica, evidenziando un insufficiente intervento di coordinamento e armonizzazione da parte dei competenti organi centrali;
- 2) permane il ricorso a consulenze e affidamento di incarichi a strutture e soggetti esterni alla società non sempre motivati da carenze di adeguate professionalità interne;
- 3) anche per quanto riguarda il settore più propriamente giuridico sia di consulenza che di patrocinio, si riscontra un ricorso del tutto marginale ai servizi dell'Avvocatura Generale dello Stato, con evidente aggravio dei costi per i conti aziendali;
- 4) in ordine all'applicazione della legislazione antimafia c'è da lamentare l'adozione degli adempimenti prescritti quasi esclusivamente nella fase iniziale del rapporto contrattuale

tra l'impresa esecutrice e l'ANAS, con comportamenti disomogenei e non conformi, nella fase successiva, da parte dei vari settori operativi della Società;

- 5) una irregolarità è dato rilevare a riguardo delle variazioni di budget intervenute nel corso dell'esercizio che non vengono sottoposte all'approvazione del Consiglio di Amministrazione, con la paradossale conseguenza che l'organo, il C.d.A. appunto, che ha approvato il budget originario resta escluso dall'approvare le variazioni allo stesso apportate;
- 6) una irregolare prassi contabile, anche se in misura meno vistosa che per il passato, è riscontrata a proposito dei cosiddetti «sospesi di cassa» riguardanti operazioni contabili sia in entrata sia in uscita, prive, al momento dell'effettuazione, dei titoli giustificativi, che vengono riconciliati su riscontri successivi solo in un secondo tempo;
- 7) è da registrare ancora l'abnorme ricorso a perizie di variante nei contratti stipulati dall'ANAS, comportanti, oltre a sensibili dilazioni al compimento dell'opera, lievitazioni dei costi di rilevante entità e non sempre giustificate da obiettive ragioni operative, ma intervenute spesso al di là e al di fuori di compiuti accertamenti pre-progettuali. E' dato, infatti, riscontrare che molto spesso le perizie in questione si rendono necessarie, se non a causa di insufficiente o erronea progettazione, quanto meno a causa di un insufficiente esame geologico o logistico (per esempio interferenze di pubblici impianti) preliminare alla progettazione che non abbia consentito di ovviare, fin dall'inizio dell'intervento, alla difficoltà che giustifica, ora, la perizia;
- 8) anche a proposito del controllo che l'ANAS è tenuta ad esercitare nei confronti delle società concessionarie è da registrare una certa inadeguatezza che si rende più evidente in occasione dell'insorgere di situazioni di crisi gestionale

caratterizzata, ad esempio, da particolare insufficienza del servizio reso all'utenza in momenti di richiesta particolarmente intensa;

- 9) è dato riscontrare, ancora, il mancato tempestivo pagamento, da parte dell'ANAS, di quanto dovuto alle imprese appaltatrici alle scadenze previste nelle clausole contrattuali, con conseguente aggravio di costi, conflittualità e vulnus alla credibilità funzionale della Società;
- 10) il ruolo, infine, ricoperto dall'ANAS nella duplice veste di concedente/concessionario e di controllore/controlato nei confronti, da un lato del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dall'altro delle concessionarie, andrebbe ridefinito con adeguato e conclusivo intervento legislativo.

