

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 65/2003.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 29 ottobre 2003;

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 febbraio 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 confermata con il decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 2001, n. 389;

visto il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito con la legge 8 agosto 2002, n. 178, 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 19 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 del 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 259/1958;

visto il conto consuntivo dell'esercizio finanziario 2002 nonché il bilancio di esercizio del 2002, 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 sull'esercizio 2002;

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 perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

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 2002 — 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.

ESTENSORE

Francesco De Filippis

PRESIDENTE

Giuseppe David

Depositata in Segreteria il 29 ottobre 2003.

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

SOMMARIO

	Paragrafo	
	da	a
1. Premessa	1.1	1.10
2. Considerazioni generali		
a) Rilevanza economica dei lavori stradali	2.1	2.4
b) Finanziamento delle infrastrutture stradali	2.5	2.9
c) Trasformazione in S.p.A. dell'ANAS	2.10	2.13
d) Capacità di autofinanziamento	2.14	2.16
e) Missione dell'ANAS	2.17	2.18
f) Miglioramento della gestione	2.19	
g) Sicurezza stradale («punti neri»)	2.20	2.23
h) Programmazione ed esecuzione delle opere stradali	2.24	2.25
i) Inadeguata applicazione della disciplina europea in materia di appalti	2.26	
l) Gestione commissariale	2.27	
m) «Criticità» della gestione	2.28	
n) «Criticità» afferenti alla gestione dei lavori	2.29	2.30
o) Interventi del giudice penale	2.31	
p) Attività di monitoraggio antifrode	2.32	
q) Residui passivi	2.33	2.35
r) Condono fiscale	2.36	
s) Concessionarie	2.37	2.40
t) Personale	2.41	2.43
u) Consulenze	2.44	2.47
v) Raccomandazioni	2.48	
3. Gestione finanziaria		
a) Introduzione	3.1	3.5
b) Prospettazioni contabili	3.6	
c) Autofinanziamento della S.p.A.	3.7	
d) Budget 2003	3.8	3.13
e) Inventari e patrimonio immobiliare	3.14	
f) Piano dei conti e regolamenti	3.15	
g) I risultati dell'Internal Auditing	3.16	
h) Approvazione ministeriale dei bilanci	3.17	
i) Valutazioni del Ministero vigilante	3.18	
j) Analisi dei bilanci	3.19	
k) Entrate e spese del bilancio finanziario	3.20	
l) Bilancio preventivo 2002	3.21	3.27
m) Conto consuntivo (bilancio finanziario)	3.28	3.33
n) Inadeguata prospettazione delle voci del bilancio finanziario	3.34	3.41

o)	Rappresentazione in bilancio dei mutui	3.42	3.44
p)	Gestione della Tesoreria	3.45	3.49
q)	Analisi del bilancio d'esercizio	3.50	3.60
r)	Riclassificazione dei residui passivi	3.61	3.63
s)	Indicatori della gestione	3.64	
t)	Conclusioni e raccomandazioni	3.65	3.66
4.	Scenario istituzionale ed operativo		
a)	Organizzazione dell'Ente	4.1	4.4
b)	Organi della Società	4.5	
c)	Sistema di «Governance»	4.6	
d)	Emolumenti degli organi sociali	4.7	4.15
e)	Emolumenti all'ex Presidente-Amministratore	4.16	
f)	Struttura dell'Ente	4.17	4.18
g)	Deleghe	4.19	
h)	Nuove strategie	4.20	4.22
i)	Unità Operativa di Coordinamento (U.O.C.)	4.23	
j)	Società dei Servizi	4.24	
l)	Società miste ANAS/Enti locali	4.25	
m)	Federalismo stradale	4.26	
n)	Piano Industriale	4.27	
o)	Partecipazioni societarie	4.28	
p)	Vendita e acquisto immobili siti in Milano	4.29	
q)	Considerazioni finali	4.30	
5.	Infrastrutture stradali		
a)	Premessa	5.1	5.4
b)	Legge obiettivo n.443, del 21 dicembre 2001 - delibera CIPE n. 121/01	5.5	5.6
c)	Contraente generale (General Contractor)	5.7	5.9
d)	Attività contrattuale	5.10	5.15
e)	Totali appalti in essere	5.16	
f)	Progettazioni	5.17	5.18
g)	Offerte anomale	5.19	
h)	Art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Finanziaria 2003)	5.20	
i)	Schema di contratto	5.21	5.22
l)	Autostrada Salerno-Reggio Calabria	5.23	5.25
m)	Promotore	5.26	5.28
n)	Revisione prezzi	5.29	5.34
o)	Somma urgenza	5.35	5.39
p)	Attività ANAS S.p.A. (19 dicembre 2002/ 30 maggio 2003)	5.40	
q)	Incarichi di progettazione	5.41	
r)	Appalti di lavori	5.42	
s)	Contratti stipulati	5.43	

t)	«Punti neri»	5.44	
u)	Conclusioni	5.45	
6.	Concessionarie		
a)	Connotati delle concessioni autostradali	6.1	6.3
b)	Tariffe autostradali	6.4	
c)	Rete autostradale	6.5	6.8
d)	Società Autostrade	6.9	6.13
e)	Strada dei Parchi	6.14	6.17
f)	Ponte sullo Stretto di Messina	6.18	
g)	BRE.BE.MI.	6.19	6.26
h)	Asti - Cuneo	6.27	6.28
i)	Tunnel Autostradale di Mestre	6.29	
j)	Ativa	6.30	
l)	Pedemontana	6.31	
7.	Personale e consulenti		
a)	Personale		
a1)	Introduzione	7.1	7.3
a2)	Contratto Dirigenti	7.4	
a3)	Contratto dei dipendenti	7.5	7.6
a4)	Art. 18, Legge 21 febbraio 1994, n. 109	7.7	7.8
a5)	Formazione del personale	7.9	
a6)	Il costo del personale	7.10	7.11
a7)	Produttività del personale	7.12	
a8)	Costo medio del personale	7.13	7.15
a9)	Evoluzione quantitativa del personale	7.16	7.19
b)	Attività di consulenza	7.20	7.24
b1)	Consulenti legali	7.25	7.28
b2)	Altre consulenze	7.29	
b3)	ATISS (Sicurezza sul lavoro)	7.30	
b4)	Strada dei Parchi. Compensi ai componenti della Commissione di gara	7.31	7.32
b5)	Il contratto BULL	7.33	
b6)	Cross Service International	7.34	
b7)	Gattorno	7.35	
b8)	Roland Berger	7.36	
b9)	Strata e STB 2001	7.37	7.38
b10)	Hitachi Construction Management e Greenarm	7.39	
b11)	Centro Ricerche FIAT	7.40	
b12)	Servizio di assistenza professionale per la trasformazione dell'ANAS in S.p.A.	7.41	
c)	Notazioni finali	7.42	

8.	Contenzioso		
a)	«Criticità» rilevate	8.1	8.2
b)	La direttiva ministeriale	8.3	
c)	Istruttoria in corso	8.4	
d)	Le evidenze finanziarie	8.5	8.7
e)	Art. 31bis Legge 109/94. Bonario componimento	8.8	8.14
f)	Contenzioso e arbitrati	8.14	
g)	Raccomandazioni della Corte	8.15	
9.	Controlli	9.1	
a)	L'Ufficio di Valutazione e Controllo Strategico	9.2	
b)	L'Internal Auditing	9.3	9.4
c)	Il Collegio Sindacale	9.5	9.7
d)	La vigilanza ministeriale	9.8	9.10
10.	Conclusioni	10.1	10.5

1. PREMESSA

1.1. La Corte dei Conti riferisce al Parlamento i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'esercizio 2002 ai sensi della coordinata normativa di cui alla legge 21 marzo 1958, n. 259, all'art. 9 del D.L.gs. 26 febbraio 1994, n. 143 ed art. 7 del D.L. 8 luglio 2002, n. 138, convertito con legge 8 agosto 2002, n. 178 ⁽¹⁾.

Con l'art. 1 del citato D.L.gs. 143/94 è stato costituito l'Ente Nazionale per le Strade (ANAS) in sostituzione della soppressa Azienda Nazionale Autonoma delle Strade, 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 dell'ANAS, ai sensi dell'art. 12 dello stesso D.P.R. 242/95, ribadito dagli articoli 1 e 12 del nuovo Statuto, approvato con D.P.R. 2 settembre 2001, n. 389. In data 19 dicembre 2002 l'Ente è stato trasformato in S.p.A., in ottemperanza dell'art. 7 del surriferito D.L. n. 138/02, convertito con legge 178/02 ⁽²⁾.

1.2. Il presente referto viene adottato prima della formale approvazione del consuntivo finanziario e del bilancio di esercizio 2002 da parte dell'Autorità Governativa di Vigilanza (Ministeri Infrastrutture e Trasporti nonché quello dell'Economia e Finan-

⁽¹⁾ Per le precedenti relazioni della Corte sulla gestione finanziaria dell'ANAS, per il periodo ante 1995, cfr. le molteplici relazioni al Parlamento trasmesse nel quadro delle relazioni della Corte (Sezioni Riunite) allegatale alle deliberazioni di parificazione del Rendiconto Generale dello Stato.

Per le gestioni 1995, 1996, 1997 cfr. la relazione trasmessa al Parlamento in data 22 settembre 1999 (Atti Parlamentari, Doc. XIV, XIII Legislatura, vol. n. 219, tomo 1 e 2), per le gestioni 1998, 1999, 2000 cfr. la relazione trasmessa al Parlamento in data 26 luglio 2001 (Atti Parlamentari, Doc. XV, XIV Legislatura, vol. n. 15, tomo 1, 2, 3 e 4) e per la gestione 2001, cfr. la relazione trasmessa al Parlamento in data 31 luglio 2002 (Atti Parlamentari, Doc. XV, XIV Legislatura, vol. n. 101, tomo 1 e 2).

⁽²⁾ Cff. Appendice n. 1.

ze); ciò allo scopo di consentire una tempestiva informazione al Parlamento sui risultati del controllo.

Il referto, come precisato, è inerente alla gestione finanziaria del 2002 nonché ai fatti più salienti intervenuti fino al settembre 2003.

1.3. Il 2002 è stato caratterizzato da sei rilevanti eventi:

1. ricostituzione, a partire dal febbraio 2002, degli Organi dell'Ente, in precedenza commissariato con D.P.C.M. del 14 novembre 2001;
2. trasformazione in S.p.A. dell'ANAS avvenuta, in data 19 dicembre 2002, con la surriferita normativa d'urgenza (D.L. 8 luglio 2002, n. 138, e legge di conversione);
3. effettività della coordinata normativa della «legge obiettivo» (legge 21 dicembre 2001, n. 443 e della delibera CIPE del 21 dicembre 2001) attuata con D.L.gs. 20 agosto 2002, n. 190;
4. nuova riforma della legge Merloni (Merloni quater) con la legge 1 agosto 2002, n. 166;
5. accertamento dei residui passivi per la loro iscrizione «in conto aumento del capitale sociale» in tutto o in parte (art. 76, legge 27 dicembre 2002, n. 289);
6. costituzione di nuove società partecipate dall'ANAS per la realizzazione di interventi compresi nella «gestione caratteristica» (core business).

Di tali eventi sarà data ampia illustrazione nei paragrafi successivi, dovendosi rilevare, in questa sede, che la loro adozione non può, almeno in parte, considerarsi influente nei confronti della migliore attuazione da parte dell'ANAS della sua missione.

1.4. L'Assemblea, nella riunione del 20 giugno 2003, ha proceduto