

g) Sicurezza stradale («punti neri»)

2.20. Con riserva di ulteriore dettaglio nei successivi paragrafi, va segnalata la pregevole iniziativa assunta dal nuovo vertice per l'eliminazione dei «punti neri», cioè i siti di massima pericolosità.

2.21. A tal fine, è stata stanziata una cifra pari a € 2.645,22 mln. - parte dei quali derivanti dal «recupero» dei residui passivi di anni precedenti - per portare a compimento le iniziative riportate nella tabella che segue.

Programma dei lavori per l'eliminazione dei «punti neri»

(valori espressi in miliardi di €)

Regione	Intersez. a raso	Elim. strette	Barriere sicurezza	Tappeti drenanti fonoass.	Opere di protezz.	Consol. stradale	Altre opere (*)	Totale
Valle d'Aosta	0,00	95,00	0,00	1,10	0,00	0,00	0,00	96,10
Piemonte	1,50	48,75	17,90	19,00	34,00	25,50	16,00	162,65
Lombardia	3,00	10,80	9,65	3,11	6,58	0,00	0,86	34,00
Veneto	34,40	23,42	28,48	24,46	0,33	1,00	10,12	122,21
Friuli Ve.-G.	0,41	7,36	0,00	0,00	0,00	0,00	3,54	11,31
Liguria	0,00	134,65	0,00	0,00	56,28	5,00	0,00	195,93
Emilia-Rom.	15,90	10,64	50,55	23,12	1,03	38,20	27,26	166,70
Toscana	0,00	188,60	50,55	47,20	4,32	5,00	25,38	321,05
Umbria	2,50	14,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,50
Marche	3,90	9,96	32,45	9,50	5,80	1,00	6,31	68,92
Lazio	8,78	15,93	17,80	4,25	0,00	0,00	0,00	46,76
Abruzzo	1,20	17,75	15,88	7,28	0,00	4,67	4,91	51,69
Molise	10,00	7,50	0,00	0,00	0,30	0,00	0,00	17,80
Campania	47,00	206,29	0,00	1,76	0,00	74,71	0,00	329,76
Puglia	6,50	11,90	107,73	38,50	0,00	0,00	4,50	169,13
Basilicata	143,80	130,95	70,10	30,76	6,75	8,00	51,36	441,72
Calabria	3,90	20,50	37,07	9,90	0,25	3,33	17,60	92,55
Sicilia	42,50	86,98	27,08	5,65	9,95	1,05	36,42	209,63
Sardegna	12,00	29,02	18,66	12,03	7,15	3,30	8,65	90,81
Totale	337,29	1.070,00	483,90	237,62	132,74	170,76	212,91	2.645,22

(*) La voce «Altre opere» si riferisce ai seguenti interventi:

- eliminazione passaggi a livello (spesa € 53,59 mln.);
- opere d'arte (spesa € 132,81 mln.);
- sistemazione idrauliche (spesa € 10,30 mln.);
- impianti semaforici (spesa 16,21 mln.).

2.22. Inoltre, la Società si è impegnata in un articolato programma di ricerche per individuare, sperimentare e praticare le nuove tecnologie atte a ridurre, se non eliminare, le diverse situazioni di pericolo, foriere di danni materiali e fisici agli utenti stradali e autostradali, avvalendosi della collaborazione del Centro

Ricerche FIAT (CRF), operanti nel settore della sicurezza stradale, nell'intento di lucrare i risultati conseguiti e di consentire il pronto e felice compimento del programma di ricerca. A titolo di rimborso spese, calcolato in misura forfettaria, è stata prevista l'erogazione al CRF di € 4,275 mln.

2.23. Accanto a tali misure, la Corte deve segnalare che permane la «criticità» dell'ANAS in ordine al proprio sistema di vigilanza stradale da operare con proprio personale in aggiunta agli operatori della polizia stradale e delle altre forze dell'ordine.

h) Programmazione ed esecuzione delle opere stradali

2.24. L'attività programmatica presenta profili di consistenti «criticità», perché non preliminarmente corroborata da approfondite analisi di «fattibilità» delle molteplici iniziative, specie per quanto attiene al loro impatto ecologico e paesaggistico insieme alla copertura finanziaria.

La priorità delle opere programmate – e, quindi, l'abbandono, ovvero, il rinvio di molteplici altre iniziative – si concreta in scelte operate al di fuori di un programma nazionale, di natura scorrevole, in cui valutare le differenti opzioni secondo i principi di sana gestione finanziaria (economicità, efficienza, efficacia).

2.25. In tale contesto, emblematico è da considerarsi l'ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, ideato e progettato in carenza di una visione globale delle necessità delle Regioni interessate, mediante il ricorso ad una obsoleta metodologia di lottizzazione dei lavori (ben 77 lotti).

Con rinvio alla successiva dettagliata illustrazione (par. 5) l'opera, a più riprese riprogrammata e progettata, ha visto

elevare — per difetto di appropriati studi di fattibilità da valutare nell'area meridionale — il proprio costo da € 3.000 mln. a circa € 6.000 mln. (a «consuntivo» con eliminazione del contenzioso sarà di € 7.500 MIL.) a parte l'allungamento di oltre quattro anni dei tempi di conclusione dei lavori, previsti per il 2010.

La programmazione di una nuova autostrada sul versante jonico (a corredo dell'attuale S.S. 106) si snoda in modo avulso dai lavori della Salerno-Reggio Calabria, in luogo all'essere programmata e progettata in una visione globale, che avrebbe dovuto orientare, negli ultimi 120 km., il progetto Salerno-Reggio Calabria verso la nuova S.S. 106 con una sensibile economia delle costosissime opere sul versante tirrenico.

Purtroppo, l'iniziale difettosa progettazione — concepita in una visione particolare — ha pregiudicato il più proficuo impiego delle limitatissime risorse finanziarie pubbliche nel settore delle infrastrutture.

i) Inadeguata applicazione della disciplina europea in materia di appalti

2.26. Gli accertamenti della Corte hanno evidenziato il frequente ricorso da parte dell'ANAS alla «trattativa privata» in luogo di osservare la procedura concorsuale, stabilita in sede europea e nazionale.

E' stato, infatti, rilevato che l'ANAS ha fatto un consistente ricorso alle perizie di variante, senza ricorrere alle procedure concorsuali, conferendo l'esecuzione dei lavori all'appaltatore iniziale, in carenza di indagini di mercato, prescritte dall'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Va, infine, segnalato che le perizie di variante sono di importo rilevante anche superiore a quello iniziale, come accertato per i lavori interessanti al S.S.

182 (Trasversale delle Serre) ⁽⁷⁾.

Massiccio è stato il ricorso alle consulenze come sarà illustrato in seguito (cfr. par. 7).

l) Gestione commissariale

2.27. Dal 14 novembre 2001 all'8 febbraio 2002 si è svolta la gestione commissariale dell'ANAS protesa ad 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. 14 novembre 2001, pubblicato in G.U. 16 novembre 2001, n. 267).

Nel periodo compreso tra l'8 febbraio ed il 18 dicembre 2002 si è svolta l'ultima fase della gestione ordinaria dell'ANAS, essendo stati ricostituiti, alla scadenza del periodo del Commissariamento (8 febbraio 2002), gli Organi di Governo e di Controllo dell'Ente. Il Commissariamento dell'Ente, come segnalato nella precedente relazione, è avvenuto in modo anomalo, mediante le «dimissioni» contrattate dei componenti del Consiglio.

m) «Criticità» della gestione

2.28. Alla scadenza del periodo di commissariamento persistevano ancora le seguenti «criticità», che hanno ancora continuato ad influenzare la gestione sociale nel 2002 e 2003:

- 1) inadeguata applicazione delle disposizioni e raccomandazioni europee in materia di concessioni stradali e dell'esecuzione dei relativi lavori nonché della fissazione del compenso, in difformità dalla comunicazione interpretativa della

(7) I lavori contrattuali erano di € 4.103.725,20 mentre la 2ª perizia di variante si stabilisce a € 5.880.482,42.

- commissione sulla concessione del diritto comunitario (2000/C 121/02) ⁽⁸⁾;
- 2) omessa applicazione del criterio di sana gestione finanziaria, ribadito, di recente, dall'Autorità per la vigilanza sui LL.PP. ⁽⁹⁾, in ordine all'esclusione dalle gare di appaltatori che non hanno osservato le regole di buona fede (artt. 1337 e 1375 C.C. e art. 88 C.p.C.) nell'esecuzione dei contratti formulando «riserve» pretestuose ed infondate (cfr. par. 8.10);
 - 3) inappropriata rappresentazione contabile dei bilanci e, di riflesso, insufficiente adeguatezza delle sottostanti strutture contabili ⁽¹⁰⁾;
 - 4) imputazione di spese diversificate per natura, genesi e finalità, sullo stesso capitolo del bilancio finanziario in modo da non consentire una esatta conoscenza, in sede di controllo, degli oneri finanziari sopportati dalla Società nei delicati settori delle consulenze e del contenzioso aziendale;
 - 5) inadeguata disamina delle offerte anomale, mediante un sub-procedimento, ritenuto non soddisfacente dal Presidente dell'ANAS, con ordine di servizio n. 45 del 25 giugno 2003, con cui si è proceduto alla implementazione e riorganizzazione dell'Ufficio Gare e Contratti istituendo una struttura tecnica articolata in sei «Commissioni di Verifica delle Ano-

⁽⁸⁾ Cfr. G.U. CE 29 aprile 2000, C121.2 e ss.

⁽⁹⁾ Determinazione Autorità di vigilanza n. 42 del 30 agosto 2000 secondo cui possono essere esclusi dalle gare «coloro che non siano in possesso di adeguate idoneità morali», nella cui nozione va inclusa la condotta per l'esecuzione del contratto.

⁽¹⁰⁾ Si citano, ad esempio, con riferimento alla contabilità finanziaria:

- il cap. 279: «spese per studi, consulenze tecniche e giuridiche, revisione dei progetti e compensi a liberi professionisti per lo studio e la redazione dei medesimi compresi i contributi dovuti»;

- il cap. 451: «spese per liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori e per il patrocinio legale dei dipendenti»;

- il cap. 709: «lavori di sistemazione generale e di miglioramento della rete strade statali, adeguamento e ammodernamento delle strade di nuova classifica, sistemazione di tratti di strade che attraversano gli abitati, costruzione di nuove arterie e di opere»;

- il cap. 814: «fondo previsto per le spese di cui alle finalità di cui all'art. 55, comma 22, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (concerne i residui passivi e costituzione di apposito fondo)».

Nel corso della gestione 2002 e anni precedenti sui capitoli anzidetti sono stati promiscuamente imputate le spese di consulenza, di progettazione, di assistenza legale e di contenzioso, come risulterà in dettaglio nella presente relazione.

- malie», che riferisce direttamente al Segretario Generale;
- 6) carenza di un adeguato sistema dei controlli sull'affidamento dei lavori di somma urgenza previsti dall'art. 147 del regolamento di attuazione della Legge Merloni (D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554) con contratti a trattativa privata;
 - 7) iscrizione a tre distinti capitoli del bilancio finanziario (capp. 451, 709, 814 e altri sui quali gravano impegni di spesa per l'esecuzione di opere stradali) degli oneri finanziari riguardanti il contenzioso, che nel 2002 si è elevato a € 216 mln.;
 - 8) insufficiente utilizzazione delle spese (cap. 281) per la formazione del personale, assolutamente necessaria e da incrementare a causa dell'accentuata inidoneità dello stesso nel fronteggiare le più fondamentali esigenze aziendali;
 - 9) insufficiente tenuta delle scritture contabili e della loro finale rappresentazione nei bilanci civilistico e finanziario, con particolare riferimento al ponderoso volume dei residui, erroneamente iscritti nel Fondo rischi dello stato patrimoniale;
 - 10) non corretta contabilizzazione dei residui passivi nello stato patrimoniale, con riferimento alla loro natura;
 - 11) inadeguatezza delle imputazioni dei fondi rischi riferibili a potenziali passività esistenti (contenzioso, oneri latenti, inquadramento fiscale dell'Ente eventualmente differente);
 - 12) gravissimo ritardo dell'Ente nella redazione dell'inventario dei beni di proprietà dell'ex Azienda ANAS;
 - 13) duplice ruolo rivestito dal contabile nell'area delle gestioni, spettante esclusivamente ai soggetti incaricati (ad es.: gestione del personale e delle consulenze);
 - 14) tardiva sottoscrizione dell'Accordo di Programma;
 - 15) scarsa efficacia del sistema di monitoraggio del centro di responsabilità da parte del controllo interno e del controllo

strategico;

- 16) inadeguatezza operativa della rete periferica in termini imprenditoriali;
- 17) lacunosa politica della gestione delle risorse umane (omessa determinazione dei carichi di lavoro; assenza di verifiche per l'accertamento della produttività del personale; carenza di formazione ed aggiornamento professionale continui; eccessivo ricorso, soprattutto in periferia, al conferimento delle funzioni superiori «a scavalco»; sensibile tendenza all'aumento del costo medio del personale, collocato alle qualifiche apicali; erogazione «a pioggia» di diverse voci del trattamento economico; inadeguata verifica a posteriori del rapporto costi/benefici con riferimento alle diverse unità operative; sperequazione tra il personale dirigenziale assegnato al centro e quello operante nelle sedi territoriali; affidamento a consulenti esterni di compiti istituzionalmente assegnati al personale dell'Ente) ⁽¹¹⁾;

⁽¹¹⁾ In ordine al mancato contenimento delle spese di funzionamento, prescritto da direttive governative, il Presidente dell'ANAS ha prospettato le seguenti considerazioni: «Si corrisponde alla Sua nota con la quale ha chiesto notizie in merito alle misure intraprese o da avviare per il contenimento delle spese di funzionamento nonché di consulenza:

Al proposito, sicuramente non sfuggirà lo sforzo, profuso da tutta la struttura aziendale, per riattivare gli investimenti di competenza ANAS, imprimendone un'accelerazione di tutte le fasi programmatiche esecutive e di controllo, e ciò in linea con le direttive governative.

E' di tutta evidenza come per il raggiungimento di tale prezioso obiettivo risulti necessario attuare un coraggioso investimento in termini di risorse umane e di professionalità adeguate onde invertire una tendenza che ha visto, negli ultimi anni, ridurre progressivamente l'esercizio del compito istituzionale affidato all'ANAS.

Ritengo che il riscontro che si sta ottenendo tanto in ambito istituzionale quanto presso l'opinione pubblica dia ragione dell'azione intrapresa e dei primi risultati ottenuti.

Per quanto concerne poi il ricorso a consulenze esterne, si deve considerare come la recente trasformazione in società per azioni, che ha visto impegnate tutte le funzioni amministrative, tecniche e legali in una profonda fase di revisione e riorganizzazione della struttura, sia in termini di un nuovo assetto organizzativo che di una nuova attribuzione delle competenze, abbia anche consigliato il ricorso ad una serie di professionalità esterne di alto profilo e diversa provenienza, necessarie a supportare la struttura in questa delicata fase di trasformazione.

Detto supporto professionale esterno ha indubbiamente comportato una lievitazione dei costi nel periodo, ma che si può ragionevolmente ritenere abbia raggiunto valori di picco destinati a scendere nel futuro prossimo.

In proposito va parimenti sottolineato come l'intera materia risulti già inquadrata nell'ambito di un nuovo processo di programmazione della spesa, doveroso ma anche conseguente al mutato assetto societario, che ha visto l'emissione di precise disposizioni per quanto attiene l'attivazione di incarichi di consulenza e la predisposizioni di procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di servizi di assistenza specifici.

In tal modo si ritiene perseguire l'obiettivo di supplire ai picchi di attività senza appesantire ulteriormente la struttura, condizionata dalla nota scarsa flessibilità nei rapporti di lavoro.

- 18) erogazione dei trattamenti retributivi in eccedenza (+16%) a quanto previsto nell'accordo sul costo del lavoro del 22 luglio 1993, nel «Patto di Natale» del 22 dicembre 1998 e nel «Patto per l'Italia» del 2002, cui seguirà, un presumibile incremento del 18%, nel 2003;
- 19) mancato aggiornamento del catasto autostradale e stradale;
- 20) irregolare ricorso alle consulenze, nonché agli incarichi per la fase preliminare alla progettazione;
- 21) frequente ricorso alle perizie di variante affidate all'appaltatore iniziale con sostanziale applicazione della trattativa privata;
- 22) insufficiente ed inefficace controllo sulle concessionarie autostradali;
- 23) gravi carenze nella gestione del contenzioso inerente all'esatta entità del volume finanziario e dei dati relativi alle cause pendenti in sede centrale e periferica e della loro definizione con ricorso ai consulenti esterni;
- 24) inosservanza dell'obbligo della presentazione semestrale del referto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sullo stato del Contenzioso pendente;
- 25) tardiva (5 giugno 2003) e inadeguata presentazione del budget 2003 predisposto dal dirigente dell'Ufficio valutazione e controllo strategico, non competente in quanto organo di controllo strategico;
- 26) tardiva (5 giugno 2003) ed insufficiente formulazione del piano industriale, nel quale peraltro non sono previste le partecipazioni dell'ANAS alle varie società autostradali, ivi comprese quelle in corso di costituzione.

E' una convinzione che il nuovo processo programmatico debba determinare un progressivo assestamento dei citati valori, verso standards che una adeguata e costante attività di monitoraggio renda compatibili con il perseguimento degli obiettivi prefissati, con i relativi budget di spesa e con le linee programmatiche di governo per i nuovi investimenti infrastrutturali, funzionali allo sviluppo del paese». In proposito, si rinvia alle notazioni del par. 2.46 e par. 7.20 e ss.

n) «Criticità» afferenti alla gestione dei lavori

2.29. Gli accertamenti istruttori comprovano il perdurare delle seguenti «criticità»:

- inappropriata applicazione dell'art. 18 della legge quadro sui LL.PP. n. 109/94, il quale dispone che una somma non superiore all'1,5% dell'importo posto a base di appalto sia ripartita, per ogni singola opera o lavoro, tra il responsabile del procedimento ed i suoi collaboratori, con modalità e criteri che dovranno essere assunti in un regolamento che ogni amministrazione committente dovrà adottare;
- affidamento degli incarichi di progettazione, ivi compresi quelli per «assistenza» alle stesse progettazioni, che sono risultati, nell'anno 2002, di € 7,691 mln., mentre nel primo semestre 2003 si sono elevati a € 22,560 mln. per consentire al personale tecnico di beneficiare dell'incentivo premiante (art. 18 legge Merloni) ⁽¹²⁾;
- carenza, di norma, del «cronoprogramma» che definisce i tempi per l'esecuzione dei lavori e dei piani di manutenzione;
- insoddisfacente esposizione dei costi, nel piano economico progettuale, in cui l'importo delle somme a disposizione risulta mediamente dell'ordine del 44% di quello dei lavori principali, qualificatosi così come «riserva» da utilizzare, in seguito, per le perizie di variante, come ripetutamente accertato;
- inadeguate motivazioni, per il ricorso ai termini abbreviati ed alla procedura d'urgenza, nei casi di affidamento delle opere a licitazione privata, in contrasto con la costante giurisprudenza amministrativa.

⁽¹²⁾ Cfr. par. 5.

2.30. E' stata adottata l'iniziativa di bandire la gara per l'affidamento dell'appalto di servizi generali di consulenza, interessante tutti i settori operativi dell'ANAS, al fine di offrire assistenza professionale all'interno delle risorse umane e per l'implementazione delle attività relative alla trasformazione dell'ANAS in S.p.A.

L'importo a base d'asta è stato preventivamente stabilito in € 4 mln. ed il Gruppo di lavoro, per l'espletamento del servizio, deve essere costituito da almeno 21 consulenti.

Tali ulteriore ricorso ai consulenti esterni, destinato alla sua istituzionalizzazione, comporta l'abbandono sostanziale di ogni recupero professionale del personale, stante l'effetto «dipendenza» creato dall'intervento dei consulenti nell'intera struttura.

Anzi, si provocherà l'effetto «domino» anche nei settori tuttora esclusi dagli interventi «esterni».

o) Interventi del giudice penale

2.31. Nel 2002, e nel primo semestre del 2003, numerosi sono stati gli interventi della Magistratura ordinaria per la repressione di attività penalmente illecita, addebitata a funzionari e dirigenti dell'ANAS in collaborazione con imprese private. Tali interventi hanno interessato, a quanto consta, i seguenti organismi:

- il Compartimento di Palermo;
- il Compartimento di Bari;
- il Compartimento di Bologna;
- il Compartimento di Milano;
- il Compartimento di Torino;
- il Compartimento di Firenze;
- il Compartimento di Ancona;

- il Compartimento di Catanzaro;
- l'Ufficio Speciale per la Salerno-Reggio Calabria.

In ordine alle suddette iniziative non è emerso che l'ANAS abbia sempre adottato i consequenziali provvedimenti e principalmente:

- la contestazione disciplinare agli interessati;
- l'istituzione di una inchiesta amministrativa;
- la costituzione di parte civile nei relativi provvedimenti.

Delle suddette iniziative, malgrado la richiesta formulata in sede istruttoria, non si è avuto modo di ottenere una completa e esauriente conoscenza.

p) Attività di monitoraggio antifrode

2.32. Merita segnalare anche il contratto stipulato con l'Associazione — senza scopo di lucro — S.I.T.I. Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione costituita dal Politecnico di Torino, per svolgere attività di controllo e verifica dei contratti di appalto interessanti, principalmente, la costruzione e l'ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria: e ciò al fine di prevenire azioni delittuose ovvero di cattiva gestione, consentendo al «vertice» l'adozione di immediate misure correttive.

L'onere derivante dall'affidamento del servizio prevede, succintamente, i seguenti costi al netto dell'I.V.A. ammontanti complessivamente a € 3.953.105,00:

- rilevamento a campione delle caratteristiche fisico/meccaniche dei materiali € 1.408.800,00;
- prove sperimentali su opere in cemento armato e cemento armato precompresso € 1.694.640,00;
- prove sperimentali sulle sovrastrutture stradali

€ 849.665,00.

Tale situazione, però, comprova l'inadeguatezza della struttura aziendale di fronteggiare i compiti essenziali per la corretta esecuzione dei lavori, alla quale occorre porre prontamente rimedio con adeguati corsi di formazione del personale nell'intento di evitare il costante ricorso a qualificati consulenti esterni.

q) Residui passivi ⁽¹³⁾

2.33. La Corte dei Conti ebbe a segnalare, nelle precedenti relazioni, la gravità della situazione contabile derivante dal consistente volume dei residui passivi, stabiliti come segue:

- al 31 dicembre 2000 € 11.090,47 mln. (£. 21.474,1 mld.);
- al 31 dicembre 2001 € 10.316,23 mln. (£. 19.975 mld.);
- al 18 dicembre 2002 € 12.210 mln. (£. 23.643 mld.).

I suddetti importi evidenziano in modo significativo le notevoli «criticità» operative dell'Ente alle quali si è cercato di porre rimedio mediante un articolato e complesso processo di «riclassificazione» dei residui passivi che hanno «liberato» al 31 dicembre 2001 £. 2.483,5 mld. (€ 1.283 mln.) in parte attiva e passiva «riportati» nel 2002 utilizzandoli per l'avvio di lavori di nuove opere.

Del pari, si sarebbe dovuto procedere nel 2002, allorquando sono stati liberati ulteriori € 4.475 mln. (£. 8.665 mld.) anch'essi reinvestiti per nuove opere, come da seguente prospetto, alla loro iscrizione in parte in conto capitale nella gestione di competenza.

⁽¹³⁾ Per un'illustrazione completa cfr. par. 3.

Piano straordinario lavori stradali («residui passivi») (*)

(Importi in migliaia di euro)

N.	Lavori (**)	Regione	Importo		% (A)	Giorni- esec.
			Lavori (1)	Totale (2)		
1	S.S. 106 var. Nova Siri Km 414+080 Km 419+300	Basilicata	33.200,00	53.675,49	60,60	720
2	S.S. 106 Km 432+890 Km 444+653	"	46.000,00	70.653,91	52,17	900
3	S.S. 106 Km 444+653 Km 452+745	"	48.700,00	72.688,15	49,91	1.000
4	Adegua. Domiziana Garigliano-Castel Voltumo	Campania	478.421,72	717.713,37	50,00	1.000
5	Temi-Rieti Terzi confine regionale	Umbria	170.076,50	234.740,56	37,64	1.400
6	Nodo di Perugia	"	349.646,00	511.000,00	46,13	1.350
7	S.S. 77 Tronco Sfercia-Muccia Lotto Sfercia-Collesentino	Marche	64.027,86	83.616,99	29,68	1.140
8	Racc. A4-A21 Ospitaletto-Poncarale-aerop. Montichiari	Emilia Rom.	190.118,93	263.879,86	38,42	1.080
9	Allargam. tre corsie A/4 Km 11+650 km 124+096	Friuli V.Giu.	644.404,78	792.591,24	22,98	1.830
10	Ampliam. e adegua. Racc. Villesse-Gorizia	"	64.892,39	86.383,66	32,81	1.500
11	Tangenziale esterna est Milano	Lombardia	735.824,24	999.701,11	35,78	2.400
12	S.S. 38 var. Tirano svincolo Stazzona Lovere, Poschiavo	"	210.559,00	290.039,00	37,61	?
13	S.S. 125 Tronco Terramala-Capo Boi	Sardegna	66.597,81	92.600,00	39,39	1.000
14	Tangenziale Est di Forlì	Emilia Rom.	48.845,13	76.000,00	56,25	1.000
15	S.S. 64 Amm.to Silla e Marano Km 40+400 km 45+815	"	58.507,30	75.756,82	29,31	?
16	S.S. 9 Secante Cesena Km 2+822 Km 5+256	"	9.129,22	11.043,18	20,95	200
17	S.S. 1bis var. alla S.S. 1 a Ortonovo Borghetto Vara	Liguria	7.316,74	17.821,79	143,50	270
18	Collegam. A6-A21 Asti-Cuneo Lotto Roddi-Diga ENEL	Piemonte	270.722,85	339.798,18	25,55	1.800
Totale			3.496.990,47	4.789.703,31		

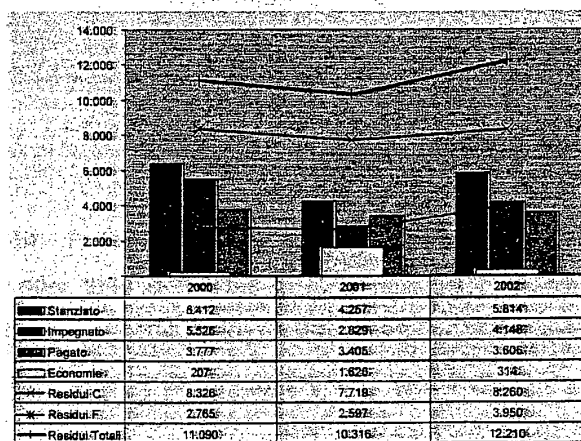
(*) Il finanziamento del piano è avvenuto con l'importo reso disponibile dalla riclassificazione dei «residui passivi».

(**) Oltre agli importi dei lavori sono previste le somme a disposizione rappresentate dalla differenza tra i totali e gli importi dei lavori.

(A) La colonna attiene al rapporto percentuale tra le somme a disposizione e l'importo dei lavori a base di appalto.

2.34. Ciò comporta che la gestione delle spese d'investimento nel 2002, è connotata dall'impiego di € 8.781,2 mln. in luogo dell'importo più ridotto di € 4.306,2 mln. a causa della irregolare esclusione dalla competenza dei suddetti € 4.475 mln., «riclassificati».

Andamento residui dal 2000 al 2002



2.35. L'insorgenza dei residui passivi è riconducibile a due fenomeni che dovrebbero essere diversamente regolamentati:

1. sistema di contabilizzazione dei fondi necessari per la realizzazione delle opere, portate a compimento a distanza di sette-dieci anni dalla loro programmazione;
2. scarsa velocità di esecuzione nelle fasi amministrativa e tecnica provocata da una cronologia delle diverse operazioni che meriterebbe di essere rivalutata per il suo contenimento.

Sta di fatto, invero, che la programmazione delle opere, dovrebbe essere preceduta da accordi preliminari sulla loro realizzazione: accordi da convenire con tutte le autorità regionali e locali interessate dal tragitto dell'opera. Per tal via è possibile contenere al massimo, in 3-5 anni, la lunga fase, necessaria per elaborare la progettazione esecutiva dell'opera programmata.

Analogamente a dirsi per l'esecuzione dei lavori che attualmente si svolgono secondo il principio della «successione lineare», consistente nell'avvio dei lavori, in perfetta sequenza, dal punto di partenza fino al punto finale, laddove le moderne tecnologie consentono l'apertura contestuale di più cantieri per la realizzazione delle opere previste dal contratto d'appalto, con la duplice o triplice turnazione delle maestranze.

r) Condono fiscale

2.36. Nella seduta dell'8 maggio 2003, il C.d.A. ha deliberato di usufruire del «condono tombale», di cui alla legge del 27 dicembre 2002, n. 289, (Finanziaria 2003), per chiudere tutte le eventuali incertezze di ordine fiscale afferenti alla gestione dell'Ente pubblico economico.

La Corte, nell'esaminare le ragioni esposte dal Consiglio a supporto dell'adesione al condono fiscale, ritiene che tali

motivazioni siano non pertinenti, soprattutto in relazione al tipo di condono «automatico», al quale l'ANAS ha aderito.

Esso prevede la determinazione dell'ammontare dovuto in maniera forfettaria, evitando di procedere ad una preliminare indagine conoscitiva volta a determinare le criticità del sistema, che hanno prodotto eventuali irregolarità fiscali: e ciò allo scopo di scongiurare la riproduzione nel 2002 e anni successivi di situazioni contrastanti con le norme tributarie.

s) Concessionarie

2.37. Numerosi aspetti critici attengono ai rapporti tra l'ANAS e le società concessionarie delle gestioni autostradali, sui quali si parlerà più dettagliatamente nel successivo paragrafo n. 6.

Sommariamente, in via principale si rileva un'attività di controllo insufficiente da parte degli organi ad esso preposti (Direzione Centrale Autostrade e Trafori).

Si è inoltre rilevato come i piani finanziari di alcune concessionarie (se non tutte), oltre ad avere durata ultraquinquennale - contrariamente a quanto enunciato dalla Direttiva CIPE del 20 dicembre 1996 - hanno termine oltre la data di scadenza della concessione.

Tale situazione potrebbe far insorgere, nel concessionario, una legittima aspettativa di proroga dell'affidamento; aspettativa contrastante con la Direttiva 20 ottobre 1998, n. 283 del Ministero Vigilante e che, tuttavia, in sede contenziosa - come è già accaduto per la SATAP (concessionaria dell'Autostrada Asti-Cuneo) - potrebbe determinare una responsabilità civile dell'ANAS con correlato ed ingente risarcimento danni.

2.38. Il C.d.A., con deliberazione dell'8 maggio 2003, ha deciso di avviare una gara pubblica (licitazione privata) per la scelta di un nuovo socio che dovrà partecipare alla costituzione di una società mista con l'ANAS (azionista in misura del 35% del capitale sociale, stabilito in £. 200 mln.) per la costruzione delle opere ancora mancanti e per la gestione dell'autostrada ASTI-CUNEO.

L'importo complessivo della concessione si eleva a € 1.779,4 mln., di cui € 692,3 mln. per la gestione.

2.39. Inoltre, come già riferito dalla Corte, l'ANAS procedette ad una rielaborazione del progetto acquistato dalla SATAP (valore circa £. 54 mln.), di cui sono in corso di esecuzione 7 lotti con impegno finanziario di € 430 mln. a carico del bilancio ANAS.

Tanto precisato, diviene difficile cogliere e, di conseguenza, valutare il vantaggio per la pubblica finanza della suddetta operazione insieme alla migliore tutela dell'interesse pubblico.

Non sembra possibile convenire sulla regolarità e rispondenza ai principi di sana gestione finanziaria dell'azione intrapresa dall'ANAS, anche perché la stessa viene ad assumere — a seguito della costituzione della società mista con il privato aggiudicatario — il duplice ruolo di concedente-concessionario e, di riflesso, di controllore-controllato.

2.40. La Corte deve rilevare che per evitare la suddetta commistione di ruoli, pregiudizievole della migliore tutela del pubblico interesse, la posizione di concedente, per la sua alta valenza politica, potrebbe essere riservata all'Autorità Governativa, specie dopo l'avvenuta trasformazione in S.p.A. dell'ANAS, ostativa al trasferimento a quest'ultima di compiti di rilevanza