

statale protesi al conferimento, ad altri organismi, delle concessioni autostradali.

t) Personale

2.41. Permane la carenza di una politica delle risorse umane, che non può esaurirsi nella predisposizione della tabella organica. Non adeguata appare la gestione dell'attività correlata in materia di sicurezza, igiene, medicina del lavoro e ambiente, disciplinata con D.L.gs. n. 626 del 19 settembre 1994.

Tale attività (come meglio specificato al relativo paragrafo n. 7) è stata svolta dalla società ATISS nel periodo ottobre 1997-aprile 2003, alla quale sono stati reiterati, anche se parzialmente, gli affidamenti dei servizi senza rispettare la relativa normativa nazionale e comunitaria, di cui al D.L.gs. 17 marzo 1995, n. 157.

2.42. Soprattutto, è emersa la carenza di controlli, da parte degli organi preposti a tale missione, sul rispetto delle condizioni contrattuali sottoscritte, compromettendo il principio di economicità, cui deve conformarsi una sana condotta aziendale. Con riserva di più dettagliata illustrazione al paragrafo n. 4.17 e ss., merita segnalare, in questa sede, che il Consiglio di Amministrazione ha proceduto, nella seduta del 5-13 dicembre 2002, alla nuova articolazione della Direzione Centrale AA.GG. e Personale con la costituzione della Direzione Centrale AA.GG. e Nuove Strategie e con il trasferimento, nell'orbita di azione del Direttore Generale, del Servizio del Personale.

2.43. Con la nuova disciplina contrattuale sono stati apportati i seguenti interventi:

Oggetto	Modifica apportata	Osservazioni della Corte
Eccessiva flessibilità nell'orario di lavoro	Flessibilità ridotta in 60 minuti, orario di lavoro su 5 giorni con tre rientri pomeridiani (anche al fine di coterperare il ricorso al lavoro straordinario)	Appare ancora eccessivo il tempo relativo alla flessibilità.
Erogazione a pioggia delle remunerazioni per lavoro straordinario	Corresponsione di una indennità di funzione, forfettaria, per i dipendenti dell'area quadri in sostituzione del compenso per lavoro straordinario	E' stato ugualmente dato «a pioggia» l'indennità di funzione (con ripercussione sui costi).
Eccessivi benefici nell'astensione dal servizio (permessi personali di cui all'art. 26 del C.C.N.L. 1998-2001)	Ridotti a 15 giorni l'anno i giorni di permesso personale	Anche questa concessione sembra eccessiva.

u) Consulenze

2.44. Con rinvio al successivo esame (cfr. par. 7), il ricorso alle consulenze interessanti compiti istituzionali, è apparso, ancora una volta, eccessivo, con la conseguenza di un sensibile aggravio di costi di gestione e, soprattutto, nel mancato rispetto delle direttive della Unione Europea in materia di appalti per servizi pubblici.

Come sarà più dettagliatamente riferito nel paragrafo n. 7, le spese sostenute dall'ANAS, nell'esercizio finanziario 2002, notevolmente lievitate rispetto agli anni precedenti, si elevano a € 28.879.763,00 (£. 55.919.019.000) a fronte di circa € 16 mln. (circa £. 32 mld.) nell'anno 2000 e circa € 19,4 mln. (circa £. 37,6 mld.) nell'anno 2001, come da seguente prospetto.

Tabella di riepilogo per consulenze spese nell'anno 2002

(valori: € in unità, lire in migliaia)

	Tipologia	€	Lire
1	Compensi e rimborso spese consulenti tecnici	17.429.018	33.747.285
2	Compensi e rimborso spese consulenti amministrativi	3.585.389	6.942.281
3	Compensi e rimborso spese consulenti legali	4.186.367	8.105.936
4	Compensi e rimborso spese consulenti notarili	78.776	152.532
5	Costi per rimborso spese vertenze legali	3.600.202	6.970.964
	Totale	28.879.763	55.919.019

2.45. Ad un consulente legale sono stati corrisposti nel periodo 1996-2003 i seguenti compensi:

Anno	Compenso in €	Anno	Compenso in €
1996	44.705,44	2000	1.395.673,99
1997	125.163,40	2001	1.258.470,35
1998	628.903,29	2002	1.488.274,23
1999	737.700,05	2003 (*)	1.167.491,65
Totale			6.846.382,40

(*) Alla luce dei dati emergenti dalla contabilità generale, nei primi nove mesi del 2003, l'ammontare dei compensi erogati al suddetto consulente si eleva a € 1.167.491,65 (€ 2,3 mld.) a fronte di un importo di € 1.498.244,70 (€ 2,9 mld.) iscritto nella sezione «avere» del «conto debitori», rilevato in data 8 ottobre 2003. Alla chiusura dell'esercizio 2003 il pagato presumibilmente si stabilirà a circa € 1,6 mln. (€ 3,0 mld).

Dai dati anzidetti, si desume il costante accresciuto ricorso al suddetto consulente, con un incremento al 2002 del 3,229% con riferimento all'anno 1996, per svolgere compiti propri dell'Ufficio Legale, ovvero, degli avvocati distaccati presso gli uffici centrali o presso gli organismi territoriali della Società.

In ordine a tale situazione è stata aperta dalla Procura Regionale del Lazio della Corte dei Conti un'apposita indagine.

2.46. Le motivazioni addotte dal Presidente dell'ANAS, integralmente riportate in nota al par. 2.28, non appaiono condivisibili, in quanto la trasformazione in S.p.A. è di agevole gestione da parte di personale qualificato e l'accresciuto impegno della struttura rientra nella «normalità» dell'azione imprenditoriale dell'azienda. In proposito, non può non rilevarsi che il ricorso alle consulenze nella quasi totalità, attiene allo svolgimento di compiti istituzionali.

2.47. In tale contesto, va ricordato, per completezza, che il Presidente dell'ANAS ha provveduto ad emanare precise disposizioni con cui si stabiliscono le modalità procedurali da osservare per il conferimento degli incarichi di consulenza.

La Corte dei Conti ha, a più riprese, segnalato che la nomina dei consulenti concerne tutti i soggetti estranei alla struttura, ai quali viene conferito un incarico per l'adempimento della missione dell'Ente. La nomina deve essere conferita con il rispetto dell'art. 6, 6 comma, D.Lgs. 30 maggio 2001, n. 165, i cui principi assumono una valenza di generale applicazione ivi compresi tutti gli organismi pubblici qualunque sia la loro

configurazione giuridica (S.p.A., Ente Pubblico, ecc.).

In particolare, devono essere determinati, durata, luogo, compenso ed oggetto della collaborazione; che il relativo incarico va affidato ad esperti di comprovata competenza, richiamando la necessità di rispettare la procedura concorsuale per i contratti di consulenza di valore pari o superiore alla soglia comunitaria e che comunque agli stessi contratti va applicato l'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché del divieto sancito dall'art. 53, 9° comma, D.L.gs. 30 marzo 2001, n. 165 (Autorizzazione ministeriale per i dipendenti pubblici).

Il Presidente dell'ANAS, nel prendere «buona nota delle osservazioni» e nel confermare «la loro applicazione operativa nel prosieguo» ha condiviso «la necessità di una puntuale individuazione degli elementi tipici del contratto quale oggetto, durata, luogo e compenso» insieme all'accertamento che il dipendente pubblico incaricato sia provvisto della preventiva autorizzazione ministeriale.

Tuttavia, permane il ricorso «anomalo» ai consulenti, nominati con assoluta discrezionalità dal «vertice», senza di norma alcuna informativa al C.d.A. e giustificati, almeno in parte, dal Collegio Sindacale, in disarmonia con il suo obbligo di assicurare la regolarità della gestione e della tutela delle pubbliche risorse.

v) Raccomandazioni

- 2.48. Conclusivamente, l'azione imprenditoriale dell'ANAS sarà di difficile, integrale soddisfacimento dei pubblici interessi se non si provvederà all'eliminazione, nel breve periodo, delle surriferite «criticità», interessanti principalmente i «settori orizzontali» della gestione caratteristica (core business).

3. GESTIONE FINANZIARIA

a) Introduzione

3.1. Nella seduta del 26 giugno 2003, il Consiglio di Amministrazione ha ritenuto di approvare i bilanci 2002, secondo le procedure dell'Ente pubblico economico, che dovrebbero essere abrogate, in seguito alla normativa di trasformazione in S.p.A.

3.2. Inoltre, l'Assemblea della S.p.A., nella riunione del 20 giugno 2003, ha proceduto alla modifica dell'art. 23 dello Statuto, stabilendo che il bilancio 2003 ha inizio il 19 dicembre 2002 e termina al 31 dicembre 2003.

3.3. L'anticipata chiusura dell'esercizio 2002 al 18 dicembre non consente la perfetta parametrizzazione dei dati di bilancio con le similari voci del consuntivo 2001. In proposito, va rilevato che negli ultimi giorni del 2002 (periodo 19-31 dicembre), l'attività è stata caratterizzata da molteplici eventi finanziari, quali la corresponsione degli stipendi e di altre indennità accessorie al personale, il rimborso delle fatture, che a fine anno sono di maggiore intensità, nonché il pagamento dei SAL (stato avanzamento lavori).

Ne consegue che la comparazione dei dati di bilancio 2002 con quelli del 2001, devono essere interpretati tenendo presenti i minori importi iscritti in bilancio.

A comprova della validità delle suddette considerazioni è il ridondante importo della rimanenza di cassa al 18 dicembre 2002, quantificato in € 298.729.309,32.

3.4. In riferimento ai bilanci dell'esercizio 2002, bisogna sottolineare che permane la situazione ripetutamente censurata dalla Corte di approvazione di due bilanci: quello civilistico e quello finanziario.

Inoltre, il Collegio Sindacale ha, soltanto in data 29 luglio 2003, proceduto alla verifica di cassa del 1° trimestre 2003, mentre la verifica di cassa dell'Ente per il periodo 1 ottobre-18 dicembre 2002, a causa dell'indisponibilità dei dati, è stata eseguita dal Collegio Sindacale nella riunione del 7 maggio 2003; quella relativa al periodo 19 dicembre 2002 al 31 dicembre 2002 in data 29 luglio 2003.

Nella seduta del 30 luglio 2003, il Collegio Sindacale ha proceduto alla verifica di cassa al 30 giugno 2003.

Non si ha notizia dei dati di apertura della contabilità sociale al 19 dicembre 2002.

La Società non ha giammai presentato alcuna situazione di gestione del budget 2003 trimestrale e semestrale, in difformità da quanto osservato dalle Società di eguale rilevanza economica, finanziaria e gestionale.

3.5. La Corte deve ribadire, anche per l'esercizio 2002, le stesse «criticità» esposte nella precedente relazione; «criticità» che, negli aspetti più significativi, sono state fatte proprie dai Ministeri Vigilanti con l'atto di approvazione del bilancio 2001.

In rapida sintesi, le «criticità» rilevate in passato, tuttora esistenti, possono essere così riepilogate:

- carenza organizzativa della Direzione Centrale Amministrativa e Finanziaria che compromette la tempestiva elaborazione dei documenti contabili ed ostacola l'espletamento dell'attività di controllo di questa Corte;
- irregolare contabilizzazione nel bilancio finanziario 2002 dei

residui attivi e passivi «riclassificati», mantenuti in conto residui al 1 gennaio 2002, in luogo di procedere alla loro «cancellazione» per la nuova iscrizione in conto competenza 2002;

- doppia rappresentazione, economica e finanziaria, dei fatti di gestione attraverso la predisposizione del bilancio di previsione e del rendiconto finanziario, redatto in ossequio alle norme di contabilità di Stato, e del bilancio d'esercizio (stato patrimoniale, conto economico, nota integrativa) rispettoso dei principi dettati dalle norme del codice civile con consequenziali ostacoli alla riconciliazione contabile ⁽¹⁾;
- non corretta rappresentazione nel rendiconto finanziario del «valore della produzione» e dei relativi costi, dei proventi ed oneri finanziari, dei proventi ed oneri straordinari, desumibili dal conto economico;

convergenza in capo al contabile (Direttore Centrale Amministrativo e Finanziario) del ruolo di ordinatore, cioè del soggetto responsabile della gestione che provvede all'emanazione dell'impegno di spesa e di contabile, ovvero persona incaricata dell'emissione dell'ordine di pagamento da inviare, per l'esecuzione, al Tesoriere, previo controllo formale dell'impegno emesso dall'ordinatore. Il servizio di tesoreria, a seguito di procedura concorsuale, è svolto dalla Banca di Roma, che sembra collocarsi in posizione di sostanziale subordinazione al contabile ⁽²⁾.

Tale situazione è confermata dall'atto di procura notarile del

⁽¹⁾ La riconciliazione tra le rappresentazioni contabili dei due bilanci deriva dalle differenti finalità concettuali e alla diversa tenuta delle scritture contabili, nonché dalle difficoltà di contabilizzare nel conto economico e nello stato patrimoniale «i residui attivi e passivi» accertati, al 18 dicembre 2002, per complessivi € 24.475 mln. di euro (circa £. 47.391 mld.); di cui € 12.210 mln. (circa £. 23.643 mld.) di «residui passivi».

⁽²⁾ La subordinazione è comprovata dall'inserimento nella situazione effettiva di cassa della Banca di Roma delle «giacenze» esistenti presso la Tesoreria Centrale, le quali potranno essere trasferite all'Ente solo dopo la valutazione dei bisogni di cassa, esposti dal Contabile. Per quanto attiene alla gestione delle risorse umane, è compiuta, in virtù dei mutamenti intervenuti dal 5 dicembre 2002, dal Direttore Generale.

giorno 30 giugno 2003, con il quale vengono attribuiti al nuovo direttore della Direzione Centrale Amministrativa e Finanziaria i relativi poteri.

Dall'elenco dei poteri conferiti ⁽³⁾ si desume inequivocabilmente l'attribuzione al contabile di funzioni gestorie e di tesoreria, in violazione del principio di separazione funzionale, per quanto attiene all'esercizio dell'attività di gestione, e di interferenza con i compiti di tesoreria, in quanto il contabile viene abilitato alla gestione e alla movimentazione di somme dell'Ente, in aggiunta alle operazioni compiute dal Tesoriere. In quest'ultimo caso, viene infranto il principio della tesoreria unica che ha come effetto quello di abilitare il contabile a gestire una propria tesoreria che non risulta assoggettata ad alcun controllo.

Inoltre, con ordine di servizio n. 41, del 28 maggio 2003, è stata «creata» una gestione autonoma, svincolata da quella centrale, in ordine ai seguenti settori:

- a) gestione del fabbisogno finanziario dell'Ufficio Auditing;
- b) gestione degli emolumenti degli Organi Sociali e relativi adempimenti fiscali e previdenziali;
- c) gestione finanziaria-contabile delle consulenze aziendali non di carattere tecnico d'interesse dell'Amministrazione;

⁽³⁾ Per quanto attiene all'attività di gestione, si rileva:

- la sottoscrizione di convenzioni ed accordi aventi oggetto la redazione del bilancio civilistico, del bilancio previsionale e del rendiconto finanziario; la gestione anagrafica dei beni e servizi, dei fornitori e dei clienti; la contabilizzazione e programmazione degli impegni, la gestione della disponibilità finanziaria, ecc.;
- lo svolgimento presso la Banca d'Italia, presso qualsiasi altra banca e presso ogni autorità italiana e straniera, di tutte le pratiche inerenti la richiesta di benessere di importazione o esportazione;
- il rilascio di garanzie a terzi, ivi comprese le banche e le compagnie di assicurazione, ed in caso di urgenza, entro il limite di € 200.000, per ogni operazione, il rilascio di garanzie a favore di terzi nell'interesse di partecipate dalla società, di consorzi o associazioni temporanee di imprese e simili alle quali la stessa sia interessata;
- la conclusione e la sottoscrizione di atti di transazione relativi a controversie.

Per quanto attiene alle funzioni di tesoreria, si rileva:

- l'effettuare qualsiasi operazione a debito ed a credito su conti correnti della società, emettere assegni bancari, far emettere assegni circolari, disporre bonifici ed effettuare prelievi;
- l'incasso bonifici e assegni postali e telegrafici, obbligazioni e cambiali di ogni e qualsiasi ammontare e tipo, richiedere e ritirare somme, titoli, merci o documenti, rilasciando quietanze e scarichi;