

- responsabilità civile: danni riconducibili alla gestione delle strade, parzialmente coperti da polizza assicurativa;
- Affari Generali: vertenze riguardanti contratti di forniture, di servizi, ecc. (scarso rilievo);
- concessioni autostradali: trattasi di contenzioso, in parte tariffario, che trova la sua definizione in atti transattivi, comportanti l'allungamento delle concessioni;
- lavori: è la voce di maggior rilievo ed afferisce ai lavori, arbitrati, espropri, grandi infrastrutture e contratti.

8.7. La tipologia lavori si contraddistingue per l'elevata percentuale di controversie prive di indicazione del «petitum» e per la lunga durata delle vertenze.

Inoltre, la maggioranza delle «vertenze lavori» trovano soluzione nel «bonario componimento» (art. 31bis legge Merloni) ovvero in sede arbitrale o transattiva.

**e) Art. 31bis Legge 109/94. Bonario componimento**

8.8. La ratio della norma, dettata dall'art. 31bis della legge quadro sui lavori pubblici n. 109/94, è quella di aver voluto introdurre un procedimento accelerato per la composizione, in via stragiudiziale e tempestiva, delle controversie che possono insorgere, durante il corso dei lavori, con le imprese esecutrici.

Il periodo di tempo, previsto dall'iter procedurale, intercorrente dalla proposta di bonario componimento che il responsabile del procedimento formula alla ditta imprenditrice, all'emanazione del provvedimento di delibera, da parte dell'ente committente, è di 150 giorni.

8.9. I presupposti per adire le procedure previste dall'art. 31bis, in ordine alla risoluzione bonaria, sono:

1. l'importo delle riserve, avanzate dall'impresa appaltatrice, deve essere almeno pari al 10% dell'importo netto contrattuale;
2. l'ANAS deve acquisire i pareri: del direttore dei lavori; del responsabile del procedimento; e, ove esistente, dell'organo di collaudo;
3. si acquisisce, altresì, cautelativamente per l'ANAS, sebbene non previsto, il parere dell'Avvocatura dello Stato, a conforto delle tesi giuridiche sostenute nelle riserve dalle imprese.

Ed è a quest'ultimo parere; richiesto all'organo consultivo legale, che si riconduce spesso il rallentamento dell'iter burocratico per la definizione delle vertenze.

8.10. L'esame eseguito su un campione di n. 62 provvedimenti di risoluzione bonaria ha indotto la Corte dei Conti a formulare le seguenti considerazioni:

- confrontando l'importo che transattivamente l'impresa accetta, a definitiva tacitazione, con quello che ha formato oggetto di richiesta di maggiori compensi da parte della stessa impresa, nascono delle naturali perplessità laddove la somma accettata è inferiore addirittura al quarto del valore richiesto, se non addirittura al quinto. A titolo di esempio, una richiesta per riserve di £. 7,800 mld. è stata definita con una accettazione di £. 600 mln.; un'altra di £. 16,309 mld. è stata definita per £. 1,500 mld.; un'altra ancora da £. 11,600 mld. tacitata con £. 2,500 mld. Ed ancora una da £. 10,600 mld. composta con £. 1,700 mld. ecc.;
- viene spontaneo chiedersi quali sono le cause che hanno

determinato l'impresa a sottoscrivere una richiesta di riconoscimento di riserve esageratamente alta, ovvero perché l'impresa accetta, poi, un compenso estremamente basso rispetto a quanto richiesto;

- in alcuni pareri l'Avvocatura dello Stato non si è espressa in maniera esaustiva, non essendo in possesso di elementi valutativi, demandando all'Amministrazione il compito di meglio specificare alcuni punti e, quindi, di rendere più compiuto il parere richiesto. L'Amministrazione, invece, ha dato corso al dispositivo di bonaria composizione provvedendo autonomamente alle valutazioni non effettuate dall'Avvocatura;
- da rilevare, comunque, che, nella maggioranza dei casi, l'importo corrisposto dall'ANAS, a tacitazione, è risultato sempre conforme a quello definito dall'Organo di consulenza legale;
- il tempo che, mediamente, intercorre tra la richiesta di parere all'Avvocatura e la relativa risposta è di circa 3-4 mesi.

8.11. E' principio consolidato in dottrina e in giurisprudenza, quello secondo il quale, tra le cause di esclusione dalle gare di appalto, rientra la carenza del requisito della moralità dell'imprenditore nei confronti della P.A.

Tale considerazione è stata anche oggetto di direttiva contenuta nella determinazione n. 42 del 30 agosto 2000 dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, che con la determinazione n. 10/2003 ha ribadito il principio di eliminare dagli appalti le imprese che si macchiano di irregolarità o che non siano in possesso dei requisiti di ordine generale o speciale.

8.12. Altro aspetto da tenere presente, attiene la richiesta di perizie di variante, proposte dopo la definizione bonaria delle riserve ex art. 31bis della legge n. 109/1994.

Anche questo argomento è stato oggetto di deliberazione, da parte dell'Autorità, emanata in data 16 luglio 2002, n. 205. In essa viene rappresentata l'opportunità che il responsabile del procedimento sottoscriva una dichiarazione da allegare alla relazione tecnica di accompagnamento al progetto di variante, in cui risulti che non sono state inserite le voci e/o categorie di lavoro che risultano essere state respinte, dalla stazione appaltante, in occasione della sottoscrizione dell'accordo bonario.

8.13. In data 3 agosto 2002, sul Supplemento ordinario della G.U. n. 181, viene pubblicata la legge 1 agosto 2002, n. 166 che, all'art. 7, lett. u) ha sostituito il 1° comma dell'articolo 31bis della legge n. 109/1994, ridisegnando l'intero iter procedurale per giungere al bonario componimento delle vertenze sorte tra l'impresa appaltatrice e l'ente committente.

In esso si prevede che venga costituita una commissione con il compito di proporre un motivato accordo bonario con l'appaltatore.

I relativi oneri, connessi ai compensi spettanti ai commissari, sono da porre a carico dei singoli fondi stanziati per i lavori.

Non viene determinata la misura, ovvero i criteri da adottare, per stabilire in quale ordine di spesa dovrà essere limitata la previsione di impegno da far gravare sul relativo capitolo di bilancio per l'intervento da eseguire.

L'esame degli atti progettuali, alla data del maggio 2003, ha fatto registrare un costante inserimento, tra le somme a disposizione dell'amministrazione, di una somma pari al 0,10% dell'importo lordo contrattuale, che allo stato ammontano già a

circa € 5 mln.

**f) Contenzioso e arbitrati**

8.14. Come la Corte ha già avuto modo di rilevare, nella precedente Relazione al Parlamento, la materia del contenzioso, derivante dall'esecuzione degli appalti in essere, comporta un onere estremamente gravoso per il bilancio dell'Ente, a causa del costante ricorso allo strumento dell'arbitrato al quale si rivolgono le imprese appaltatrici al fine di risolvere, con sollecitudine e con convenienza economica, le questioni del contendere poste a base della richiesta formulata con l'iscrizione delle riserve negli atti contabili.

Dall'esame di una documentazione in cui vengono riassunti in estrema sintesi i dati inerenti il contenzioso in atto con l'ANAS, fino alla data del 13 giugno 2003, emergono i seguenti elementi: Totale complessivo degli arbitrati n. 224 per un petitem totale di € 1.468,80 mln. (£. 2.844 mld.) di cui

- n. 100 arbitrati conclusi con il lodo per un totale petitem di € 658 mln. (£. 1.274 mld.);
- n. 11 arbitrati con collegi costituiti, in corso, ma non ancora definiti con lodo, per un petitem di € 246 mln. (£. 476 mld.);
- n. 113 arbitrati non ancora attivati perché l'impresa o aderisce alla declinatoria della competenza arbitrale, o perché è cessata la materia del contendere, o per notifiche irrituali o si è ancora in attesa di possibile attivazione. In quest'ultimo caso sono in itinere n. 49 giudizi per un petitem di € 337 mln. (£. 652 mld.).

Con riferimento ai dati economico/finanziari degli esercizi 2001-2003 (fino alla data del 13 giugno) i dati di sintesi possono essere raffrontati attraverso il seguente prospetto riepilogativo:

Anno	Arbitrati				Pagamento in danno ANAS
	Attivati		Lodi		Importo
	N.	Petitum	N.	Petitum	
2001	24	125.535.610,15	11	28.583.988,66	<b>12.495.200,90</b>
2002	24	222.943.195,49	2	22.000.000,00	<b>11.899.999,10</b>
2003	9	105.893.270,43	Giudizio arbitrale in corso		

E' abbastanza eloquente il dato, peggiorativo, che emerge dalla lettura dei dati suesposti. Il costo sostenuto, di circa € 12 mln., nell'anno 2002, per i due lodi in cui la società è stata soccombente, è stato quasi pari a quello riferito all'anno 2001 ma relativo a ben undici lodi.

#### **g) Raccomandazioni della Corte**

- 8.15. La Corte raccomanda di fornire con sollecitudine – anche alle Autorità Vigilanti – il quadro completo di tutte le situazioni contenziose secondo le tipologie in precedenza definite, con l'indicazione di quanto richiesto dal presunto danneggiato ovvero del presumibile «petitum», e cura di precisare le misure correttive adottate o da adottare e per una «normalizzazione» del settore ed una previsione realistica ed adeguata degli oneri finanziari posti a carico dell'ANAS.

## **9. CONTROLLI**

9.1. Il vigente ordinamento prevede i seguenti interventi di controllo:

- controllo dell'Ufficio Valutazione e Controllo Strategico;
- Internal Auditing;
- controllo del Collegio Sindacale;
- vigilanza ministeriale.

### **a) L'Ufficio di Valutazione e Controllo Strategico**

9.2. Nel periodo interessato, non si ha notizia che l'Ufficio abbia compiuto particolari azioni di valutazioni e di controllo strategico. In base all'ordinamento interno dell'ANAS all'Ufficio sono assegnati i seguenti compiti:

- verifica dell'effettiva attuazione delle scelte contenute nella direttiva ed in altri atti programmatici e di indirizzo con l'analisi preventiva e successiva della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate, gli obiettivi prescelti e le scelte operative effettuate, sulla base delle risorse a disposizione, identificando gli eventuali fattori ostativi, eventuali responsabilità e possibili rimedi;
- svolge funzioni di supporto per l'attività di valutazione della dirigenza, integrando a tal fine i risultati delle proprie attività con quelli del controllo di gestione;
- riferisce in via riservata all'Amministratore su fatti di rilievo che possono compromettere l'esecuzione dei programmi e, almeno una volta l'anno, redige una relazione per il Consiglio sui risultati delle analisi effettuate con proposte di miglioramento della funzionalità dell'Ente;
- analizza le relazioni sulla gestione redatte periodicamente

dagli uffici centrali e periferici.

L'Ufficio, inoltre, definisce la progettazione e le modalità operative per l'attuazione del controllo di gestione e dei connessi flussi informativi, al fine di verificare l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'attività gestionale per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati. L'attività di controllo di gestione è svolta attraverso unità organizzative istituite presso gli Uffici periferici e le Direzioni Centrali, le quali rispondono della propria attività e delle proprie conclusioni all'Ufficio. Allo stesso sono demandate analisi su politiche e programmi specifici, nonché la possibilità di fornire indicatori e proposte finalizzate al miglioramento della sistemica generale e dei controlli interni dell'Ente.

Non è stato possibile reperire alcune informazioni in ordine ai controlli esperiti dall'Ufficio. In data 15 settembre 2003, l'Ufficio ha trasmesso una relazione sulla gestione del 2002, in cui sono enunciati i profili organizzativi e procedurali dell'ANAS senza procedere ad alcuna valutazione e ponderazione della gestione. Si tratta di un documento meramente illustrativo dal quale è problematico enucleare le diverse situazioni aziendali da sottoporre ad interventi migliorativi.

Come già riferito, l'Ufficio di Valutazione e Controllo Strategico ha, invece, provveduto ad elaborare il budget 2003 che, palesemente, esula dai suoi compiti e che concreta una grave incompatibilità per assumere l'ufficio il duplice ruolo di controllore e controllato, in quanto il budget 2003 è una tipica attività di gestione che dovrebbe essere sottoposto ad analisi e controllo da parte dell'Ufficio di Valutazione e Controllo Strategico.



**b) L'Internal Auditing**

9.3. L'ufficio deve garantire la regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi generali della revisione aziendale, asseverati dagli organi e collegi professionali operanti nel settore.

A tale scopo l'Ufficio:

- effettua la valutazione sulla corretta applicazione dei criteri e regole di natura contabile, finanziaria e operativa; svolgendo:
  1. controlli di tipo amministrativo, finanziario e contabile;
  2. controlli di tipo procedurale, verificando il grado di conformità alle procedure amministrative in essere.

9.4. Dopo il necessario periodo di organizzazione, eseguita nel 2002, l'Internal Auditing ha avviato la propria azione, procedendo a controlli e verifiche, tra cui merita ricordare quelle svolte presso i seguenti Uffici periferici, in cui il personale dell'ANAS è coinvolto in inchieste giudiziarie:

- Compartimento di Bari, a seguito di intervento della Procura della Repubblica in ordine ai lavori svolti sulla S.S. 16 bis, tronco Cerignola-Barletta-Bari;
- Compartimento di Bologna, a seguito di intervento della Procura della Repubblica, in ordine ad irregolarità denunciate all'interno del Compartimento;
- Compartimento di Milano, per attività inerenti ad eventi delittuosi di cui è in corso l'inchiesta della Procura della Repubblica;
- Compartimento di Firenze, nel quale si sono rilevati comportamenti di rilevanza penale.

Sulla base di tali positive esperienze, i vertici dell'ANAS stanno

predisponendo un ulteriore potenziamento dell'Auditing Interno, struttura efficace ed efficiente a svolgere i propri fini istituzionali di ispezione, vigilanza e controllo nella triplice ottica delle tipologie tecniche, legale/amministrativa ed economico/finanziaria.

**c) Il Collegio Sindacale**

9.5. Con D.P.R. 21 settembre 2001 n. 389, con cui è stato approvato il nuovo Statuto dell'Ente Nazionale delle Strade, si è proceduto alla riforma del Collegio dei Revisori, stabilendo che il Presidente del Collegio è designato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e che gli altri due membri sono scelti tra gli iscritti al Registro dei Revisori Contabili, di cui all'art. 1 del D.L.gs. 27 gennaio 2002, n. 88, e successive modificazioni ed integrazioni, ovvero tra persone in possesso di specifica professionalità.

Il Collegio è composto da tre membri effettivi e due supplenti. Tale disposizione è fortemente innovativa, rispetto a quanto previsto dal D.L.gs. 26 febbraio 1994, n. 143 (istitutivo dell'ANAS), il cui art. 8 stabilisce che il Collegio dei Revisori è composto da tre membri e da altrettanti supplenti ed è nominato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti per la durata di cinque anni.

I membri sono designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri con funzione di Presidente e gli altri dal Ministro delle Infrastrutture e Trasporti e dal Ministro dell'Economia e Finanze, scelti tra i dirigenti generali delle rispettive amministrazioni.

La Corte dei Conti, con Determinazione n. 22 del 19 maggio 2003, ha dichiarato l'incompatibilità dell'incarico con la funzione di Sindaco nei confronti di un componente del Collegio Sindacale, il quale era stato officiato dal Presidente della Società

- dietro corrispettivo di € 317.467,50 - di svolgere una attività di controllo, riguardante il corretto funzionamento del Compartimento per il Piemonte, con sede in Torino.

9.6. Il Collegio dei Revisori (ora Collegio Sindacale) ha tenuto, nel 2002, n. 37 riunioni ed ha sempre partecipato alle 15 riunioni del Consiglio. Il Collegio ha incentrato principalmente la propria attività sulla verifica di cassa e sui bilanci consuntivi 2002.

Le sue attribuzioni, sancite dall'art. 4 del D.L.gs. 26 febbraio 1994, n. 143, avrebbero dovuto comportare specifici ed articolati accertamenti programmati ed analizzati in sede collegiale per verificare «la regolarità delle scritture contabili, l'economicità, efficienza ed efficacia della gestione» nonché per analizzare «i processi decisionali ed esecutivi degli organi e degli Uffici dell'Ente».

In buona sostanza, il predetto disposto normativo impone al Collegio di:

- a) eseguire l'audit finanziario;
- b) attuare il controllo di gestione;
- c) compiere il management audit.

Dalla lettura dei verbali del Collegio Sindacale e della relazione conclusiva sui bilanci 2002, non è possibile evincere l'esatto adempimento della «missione» assegnata dal Governo e dal Parlamento.

L'audit finanziario, consistente nella verifica del rispetto di tutti i principi contabili e nelle sottostanti procedure per la regolare compilazione e tenuta delle scritture contabili, attraverso le analisi e la valutazione di tutti i passaggi caratterizzanti lo svolgimento del ciclo di gestione e contabile per la perfetta conoscenza, veridicità, correttezza dei circuiti di informazione e di registrazione dei dati economico-finanziari, è estraneo

all'azione del Collegio.

Il controllo di gestione, caratterizzato dalla verifica del rispetto dei principi di sana gestione finanziaria insieme alla formulazione di proposte per il superamento di eventuali manchevolezze, è inappagante in relazione alla complessa azione dell'ANAS, connotata da una sensibile interferenza di consulenti esterni, di ritardi contabili ed amministrativi, di carenza dei carichi di lavoro e del loro monitoraggio, di mancanza di una puntuale politica delle risorse umane e di una razionale organizzazione, mirata a fissare le diverse responsabilità dei singoli operatori, al contenimento della spesa pubblica, ecc.

Analogamente è a dirsi per il management audit.

Dall'esame dei verbali del Collegio Sindacale, non è dato desumere il *modus operandi* in loco, ovvero *sur pièce*, della loro attività di controllo al pari del sistema di campionamento.

- 9.7. Inoltre, in sede istruttoria, la Corte ha potuto accertare che alcune attività di controllo sono state eseguite da singoli sindaci senza che le relative relazioni scritte siano state portate alla conoscenza del Collegio. Alle richieste del Magistrato delegato al controllo, di ottenerne copia, il Collegio Sindacale ha affermato che le stesse «non appaiono conformi all'art. 2407 c.c.», negando, in tal modo, l'accesso ai relativi rapporti di controllo. Tale condotta infrange l'obbligo di collaborazione, sancito dalle direttive della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza e compromette l'azione di controllo della Corte - e, quindi, del Parlamento - nel corretto ed appagante esercizio delle funzioni sindacali.

**d) La vigilanza ministeriale**

9.8. Nel 2002 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, abilitato, in virtù dell'art. 1 della legge istitutiva dell'Ente (D.L.gs. n. 143/94), all'esercizio dell'alta vigilanza ed all'emana- zione degli indirizzi politici ha provveduto ai seguenti interventi:

- modificazione dello statuto dell'Ente d'intesa con i Ministeri dell'Economia e delle Finanze e della Funzione Pubblica;
- approvazione, su conforme delibera del CIPE, dei piani pluriennali di viabilità (art. 3, comma 2, 13/95);
- entro il limite costituito dalle risorse finanziarie, stabilite con la legge di bilancio; approvazione del programma triennale di gestione e di incremento della rete nazionale, stradale ed autostradale;
- stipulazione con l'ANAS dell'accordo di programma con cadenza annuale;
- approvazione delle concessioni autostradali d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- trasferimento delle risorse finanziaria da erogare con le modalità previste dall'accordo di programma;
- nomina dei componenti del Consiglio e del Collegio dei Revisori, fissandone, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, i relativi emolumenti;
- determinazione dei contributi e delle modalità relativi ai versamenti contributivi ed alla liquidazione dei trattamenti, previa intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze;
- identificazione dei beni del patrimonio indisponibile dello Stato destinati ad uffici di pertinenza dell'ANAS;
- autorizzazione per la costituzione e partecipazione a società per lo svolgimento all'estero di attività infrastrutturali;
- approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi e di quello civilistico d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle

Finanze;

- vigilanza sulle delibere del Consiglio;
- approvazione dello schema di nuovo Statuto di ANAS S.p.A.;
- Interventi d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per il compimento di tutte le operazioni e atti necessari alla trasformazione dell'ANAS in S.p.A., di cui alla surriferita normativa.

9.9. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è abilitato allo svolgimento di compiti di gestione e di controllo, in quanto l'ANAS - qualunque sia la sua configurazione giuridica - si connota quale ente strumentale del Ministero, dovendone osservare le prescrizioni, le direttive e, comunque, gli interventi nel settore della viabilità nazionale.

9.10. L'attività di regolazione e di monitoraggio delle concessionarie autostradali, in via di sistematica istituzionale, potrebbe essere riservata all'area governativa, anche perché l'ANAS - in seguito alla sua trasformazione in S.p.A. e, quindi, di concessionaria - non potrebbe conservare il ruolo di «concedente».

## 10. CONCLUSIONI

10.1. La gestione commissariale, seguita da quella aziendale e poi della S.p.A., ha costituito un notevole stimolo per la «rivitalizzazione» di numerosissime iniziative, da tempo programmate, nel settore delle nuove opere, portando a compimento vecchi progetti, ed attivando la struttura per il felice e pronto avvio delle nuove opere.

Ugualmente meritevole deve ritenersi l'opera della riclassificazione dei residui passivi, che hanno consentito all'ANAS di beneficiare di € 4.475 mln., per l'avvio di un programma straordinario di nuove opere, ritenute essenziali per la più funzionale e razionale utilizzazione della rete viaria nazionale.

Nel corso della presente Relazione sono stati segnalati, a più riprese, i momenti di positiva gestione riscontrati nel 2002 e sino alla data di approvazione della presente relazione (ottobre 2003): interventi che hanno soprattutto accelerato la programmazione, progettazione ed esecuzione delle nuove opere, ovvero dei lavori di manutenzione, con l'avvio di rimedi organizzativi, strutturali, procedurali, che dovrebbero influenzare e sistematizzare i settori interessati.

In estrema sintesi, le positività possono essere così riepilogate:

- avvio della riorganizzazione dei servizi;
- elaborazione di procedure, miranti a garantire l'efficienza e l'efficacia;
- attivazione operativa nel 2003, dopo la necessaria fase organizzativa, del controllo interno;
- riclassificazione dei «residui passivi», utilizzando le nuove ingenti risorse finanziarie (€ 4.475 mln.) per finanziare opere che sarebbero rimaste «sulla carta»;

- iniziale instaurazione dei controlli tecnici sulle concessionarie;
- miglioramento del servizio per le calamità naturali;
- incremento operativo dell'azione di sicurezza stradale, per l'eliminazione dei «punti neri»;
- adozione del codice etico;
- istituzione di un sistema di collegamento con le altre Autorità per la prevenzione e repressione degli illeciti;
- attuazione di misure operative previste dalla legge 231/01;
- attuazione e la predisposizione di idonee iniziative protese a prevenire attività illecite all'interno dell'azienda.

10.2 A fronte di tali positivi interventi di gestione, sussistono ancora «retaggi negativi» nei settori amministrativi e di contabilità, specie per quanto attiene al settore delle risorse umane, al costante ricorso alle consulenze esterne, anche per compiti tipicamente istituzionali che appartengono alla gestione caratteristica dell'ANAS (core business), al censimento, sistematizzazione e definizione del contenzioso, affidato a due Società esterne, mentre avrebbe dovuto essere svolto dagli organi interni dell'ANAS, stante l'esistenza di un apposito Ufficio Legale, la delicatezza della materia e la sua rilevante influenza sulla gestione finanziaria della Società.

Nel corso della relazione i momenti di «criticità» sono stati opportunamente segnalati e possono essere così riepilogati:

- 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 commissione (2000/C 121/02) <sup>(1)</sup>;

---

<sup>(1)</sup> Cfr. G.U. CE 29 aprile 2000- C121 2 e ss.